



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Alessandra Ribeiro de Souza

**A Agenda de (Contra) Reformas do Banco Mundial para Saúde Brasileira:
Fundo Público e Ajuste Estrutural**

Rio de Janeiro

2021

Alessandra Ribeiro de Souza

A Agenda de (Contra) Reformas do Banco Mundial para Saúde Brasileira: Fundo Público e Ajuste Estrutural

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Elaine Rossetti Behring

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

S729

Souza, Alessandra Ribeiro de.

A Agenda de (Contra) Reformas do Banco Mundial para Saúde Brasileira:
Fundo Público e Ajuste Estrutural / Alessandra Ribeiro de Souza. – 2021.
398 f.

Orientadora: Elaine Rossetti Behring.

Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de
Serviço Social.

1. Política de saúde – Teses. 2. Serviço Social – Teses. 3. Banco Mundial –
Teses. I. Behring, Elaine Rossetti. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 614

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Alessandra Ribeiro de Souza

A Agenda de (Contra) Reformas do Banco Mundial para Saúde Brasileira: Fundo Público e Ajuste Estrutural

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 10 de setembro de 2021.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Elaine Rossetti Behring (Orientadora)
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof^ª. Dra Maria Ines Souza Bravo
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof. Dr. Maurílio Castro de Matos
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof. Dr. João Márcio Mendes Pereira
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Áquilas Nogueira Mendes
Universidade de São Paulo

Rio de Janeiro

2021

Para todos os meus amores, em especial Antônio e Luzia, meus exemplos e porto seguro, e Fernando e Sofia, que todos os dias me ensinam sobre o amor!

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho se deu em um período intenso, marcado por uma pandemia e de muito aprendizado em diversos âmbitos da vida decorrentes principalmente da maternidade. Sua conclusão só foi possível devido ao apoio de muitas pessoas e, mesmo correndo o risco de não mencionar todas, gostaria de registrar brevemente alguns agradecimentos:

Aos meus pais, meu porto seguro nesse mundo. Fugir “para casa” foi o que por muitas vezes permitiu o avanço da elaboração desta tese. O apoio e o amor de vocês sempre foram fundamentais especialmente após a chegada de Sofia.

Ao Fernando, meu amor e companheiro em todos os sentidos da vida! Que sorte a nossa de nos encontrarmos nesse mundo louco.

Aos meus irmãos e sobrinhas, fonte de apoio e carinho.

Às amigas da vida inteira, Samira e Thaís, pela amizade e apoio incondicional.

Aos discentes, combustível para a busca de aprendizado constante.

Aos colegas de departamento e à UFOP, que viabilizaram meu afastamento para parte do desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas de turma do doutorado, em especial à Laura e aos “mineiros” Fábio, Ana Luiza e Ana Paula por todo apoio e amizade ao longo dessa jornada. Aos professores do PPGSS da UERJ pelo aprendizado ao longo desse processo.

Aos vários companheiros e companheiras com os quais tive a oportunidade de militar e aprender ao longo das gestões do conjunto CFESS/CRESS, Conselho Nacional de Saúde, Frente Nacional Contra a Privatização e Fórum das Entidades Nacionais dos Trabalhadores da Saúde. Há muito desse aprendizado nessa tese.

Aos professores Maurílio (amigo querido), Inês Bravo e João Márcio pelas profícuas e generosas contribuições dadas para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha querida orientadora, Elaine Behring, por compartilhar esse processo com sensibilidade e comprometimento.

À Sofia, meu grande amor! Elaborar esse trabalho só foi possível porque nos momentos em que mais precisei fui duas. Minhas ausências certamente custaram muito, mas você nunca soltou a minha mão e eu nunca vou soltar a sua!

RESUMO

SOUZA, Alessandra Ribeiro. **A Agenda de (Contra) Reformas do Banco Mundial para Saúde Brasileira: Fundo Público e Ajuste Estrutural**. 2021. 398 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A presente pesquisa objetivou elucidar a relação entre as medidas contrarreformistas implementadas no âmbito da política de saúde no período compreendido entre 1988 e 2018 e os apontamentos realizados pelo Banco Mundial nos documentos de assistência ao país e nos documentos especificamente elaborados sobre a temática da saúde. Para desenvolver nosso estudo, consideramos importante analisar as categorias centrais para a compreensão do capitalismo; os fundamentos da crise do capital; a Dívida Pública que vem sendo conformada como instrumento de punção do fundo público e usada como justificativa para implementação de programas de ‘ajuste fiscal’; para compreender as características dos diversos governos instituídos no período buscamos analisar os tendo como fio condutor seus programas de governo; objetivando aprofundar nossa compreensão sobre a atuação do Banco Mundial buscamos revisar o processo histórico de sua constituição e por fim buscamos analisar as propostas de assistência ao país elaboradas por este organismo para o Brasil. Nossas análises indicam que de forma geral todos os governos incorporaram as orientações do Banco ainda que haja diferenças no ritmo dessa incorporação. No âmbito da saúde, evidenciou-se que o Banco tem direcionado a implementação dos ajustes fiscais em orientações que tem decorrido na não implementação do sistema público de saúde conforme instituído pela Constituição Federal de 1988. As orientações do Banco têm assumido o sentido de por um lado conformar um sistema universal básico focalizado na população mais pobre e por outro fortalecer a expansão do setor privado considerado uma mercadoria.

Palavras-chave: Saúde. Banco Mundial. Ajuste Fiscal. Fundo Público.

ABSTRACT

SOUZA, Alessandra Ribeiro. **The schedule of the world Bank (counter) reforms for brazilian health: Public Fund and Estrutural adjustment.** 2021. 398 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This research aimed to elucidate the relationship between the counter-reformist measures implemented in the context of health policy in the period between 1988 and 2018 and the notes made by the World Bank in the country's assistance documents and in documents specifically elaborated on the subject of health. To develop our study, we consider it important to analyze the central categories for understanding capitalism; the fundamentals of the crisis of capital; the Public Debt, which has been shaped as an instrument to punish the public fund and used as a justification for the implementation of “fiscal adjustment” programs; in order to understand the characteristics of the different governments instituted in the period, we sought to analyze them using their government programs as a guideline; aiming to deepen our understanding of the performance of the World Bank, we seek to review the historical process of its constitution and, finally, we seek to analyze the proposals for assistance to the country prepared by this organization for Brazil. Our analyzes indicate that, in general, all governments have incorporated the Bank's guidelines even though there are differences in the pace of this incorporation. In the area of health, it was shown that the Bank has directed the implementation of fiscal adjustments in guidelines that have occurred in the non-implementation of the public health system as established by the Federal Constitution of 1988. The Bank's guidelines have assumed the meaning of, on the one hand, to form a basic universal system focused on the poorest population and, on the other hand, to strengthen the expansion of the private sector considered a merchandise.

Keywords: Health. World Bank. Fiscal adjustment. Public Fund

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Perfil dos empréstimos da IFC, 2003-2007 (em milhões de US\$)	314
Figura 2 –	Principais características da EPPII: onde o Grupo Banco Mundial fará mais.....	316
Figura 3 –	Principais características da EPPII: onde o Grupo Banco Mundial fará menos.....	317
Figura 4 –	Acelerando o ciclo do projeto.....	320

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Relação entre exportações de produtos primários e produtos manufaturados....	74
Tabela 2 –	Evolução do Investimento Estrangeiro Direto e a dívida externa total.....	75
Tabela 3 –	Participação das Despesas Financeiras no Orçamento Público – V. em bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios, de 2019.....	151
Tabela 4 –	Compromissos do Banco Mundial e da AID.....	239
Tabela 5 –	Valor aprovado para países contratantes de empréstimos de ajuste estrutural (1981-2006).....	243
Tabela 6 –	Empresas privatizadas por governo 1990- 1995.....	256
Tabela 7 –	Setores e medidas de desregulamentação.....	257
Tabela 8 –	A Constituição de 1988: Questões Fundamentais para a Reforma Estrutural....	264
Tabela 9 –	Sumário da Assistência ao País.....	272
Tabela 10 –	Estratégia De Assistência ao País 1998- 2000.....	286
Tabela 11 –	Progresso rumo às metas para 2022 da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.....	358

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Evolução histórica da Dívida Externa brasileira no Produto Interno Bruto.....	73
Gráfico 2 –	Dispêndio do governo federal em ciência e tecnologia (C&T) (em valores de 2018), por atividade, 2000-2018.....	143
Gráfico 3 –	Taxa de desocupação 2012-2021Compromissos do Banco Mundial e da AID..	347
Gráfico 4 –	Opinião dos brasileiros sobre os principais problemas do País.....	349
Gráfico 5 –	Gastos per capita em saúde por fonte, 2001-2011 (PPP em US\$ Internacional Constante) Emp. privatizadas por governo 1990- 1995.....	352
Gráfico 6 –	Taxa de desmatamento na Amazônia de 1988 a 2020.....	353
Gráfico 7 –	Desmatamento Legal na Amazônia entre 2004 e 2014, em milhares de Km².....	355
Gráfico 8 –	Taxa de desmatamento na Amazônia de 1988 a 2020.....	355

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Exportações e importações de medicamentos.....	103
Quadro 2 –	Consenso de Washington original x Consenso de Washington ampliado.....	228

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	América Latina
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AIE	Avaliação das Indústrias Extrativas
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BAFD	Banco Africano para o Desenvolvimento
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e desenvolvimento
BIS	Banco das Compensações Internacionais, de Basileia
CADTM	Comitê para anulação das Dívidas do Terceiro Mundo
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
CPJ	Capital Portador de Juros
CMB	Comissão Mundial de Barragens
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
CFI	Corporação Financeira Internacional
DSP	Diagnóstico Sistemático de País
DES	Direito Especial de Saque
SUNFED	Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBM	Instituto do Banco Mundial
IDE	Instituto de Desenvolvimento Econômico
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MID	Marco Integral de Desenvolvimento
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG's	Organizações Não Governamentais
OAPEP	Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
PED'S	Países em desenvolvimento
PPME	Países Pobres Muito Endividados
PPP'S	Parcerias Público Privadas
PT	Partido dos Trabalhadores
PforR	Programa Baseado em Resultado
POLONOR	Programa de Desenvolvimento Integrado para o Noroeste do Brasil
OESTE	Projeto de Vigilância e Controle de Doenças
VIGISUS	
RGAD	Rede Global de Aprendizagem à Distância
RDM	Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial
WBG	World Bank Group

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	A DISPUTA PELA APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS POLÍTICAS DE AJUSTE FISCAL	19
1.2	Categorias centrais para compreensão dos fundamentos do capitalismo.....	19
1.3	Fundamentos para a compreensão crise do capital	27
1.4	Estado, fundo público e austeridade.....	42
1.5	Dívida Pública: instrumento de punção do fundo público	54
1.5.1	<u>Breves considerações sobre a história da dívida pública brasileira.....</u>	<u>58</u>
1.5.2	<u>A crise da dívida e a atuação dos organismos internacionais.....</u>	<u>63</u>
2	A SAÚDE NA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA.....	78
2.1	A inserção do Brasil no capitalismo dependente	78
2.2	O Período Pré Real.....	84
2.3	A efetiva incorporação neoliberal: os governos de F. Henrique Cardoso.....	93
2.4	Os governos petistas	119
2.5	Período pós golpe: uma incorporação “puro sangue” das prescrições de orientação ultraneoliberal.	156
3	O Banco Mundial: de sua origem a 2018.....	163
3.1	Os antecedentes da criação dos organismos internacionais	164
3.2	As primeiras décadas de funcionamento do Banco Mundial	174
3.4	O aprofundamento da crise do capital e o ajustamento do Banco.....	232
4	O BANCO MUNDIAL, DA APARÊNCIA À ESSÊNCIA: SUA RELAÇÃO COM O BRASIL E O CASO DA SAÚDE	251
4.1	1988 a 1994: O Brasil abre as portas para o neoliberalismo	254
4.2	A assistência técnica do Banco Mundial para a incorporação acelerada do neoliberalismo (1995- 2002).....	262
4.3	A “década de ouro” brasileira de 2003 a 2015.....	296
4.4	O golpe abre espaço para o “ajuste” acelerado	338
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	365
	REFERÊNCIAS	370
	ANEXO A - Quadro Projetos do Banco Mundial para a Saúde	386
	ANEXO B - Quadro Presidentes do Banco Mundial.....	391
	ANEXO C - Marcos importantes.....	395

INTRODUÇÃO

O estudo que apresentamos inscreve-se no rol de análises sobre o desenvolvimento da política pública de saúde brasileira e das contrarreformas dirigidas à mesma ao longo dos governos instituídos após a redemocratização do país. As elaborações apresentadas constituem uma continuidade das reflexões desenvolvidas ao longo de nossa graduação, atuação profissional, pós-graduação em Serviço Social e militância em espaços como a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde, o Conselho Nacional de Saúde e no Fórum das Entidades Nacionais de trabalhadores da Saúde (FENTAS).

Os estudos desenvolvidos representam o acúmulo no campo da saúde iniciado na graduação a partir da participação em programa de extensão na atenção básica que tiveram continuidade no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da Universidade Federal de Juiz de Fora. Posteriormente, o estudo desenvolvido no mestrado *stricto sensu do Programa* de Pós-Graduação em Serviço Social da UFJF buscou analisar a contrarreforma implementada na política de saúde do município que evidenciou a disputa de organizações sociais para assumir a gestão de unidades de pronto atendimento e os prejuízos acarretados ao controle social democrático e no uso do fundo público.

A atuação profissional como gestora da atenção básica da saúde de um município mineiro e posteriormente os estudos desenvolvidos no âmbito da docência e na coordenação dos projetos de iniciação científica da UFOP adensaram os acúmulos acerca dos efeitos das contrarreformas no campo da saúde. A participação da pesquisadora como conselheira nacional de saúde no período 2012/2015 e no período 2015/2018¹, nos encontros e ações da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde e no Conselho Federal de Serviço Social contribuíram imensamente para uma análise da saúde em seu conceito ampliado e como política integrante da seguridade social brasileira prevista pela Constituição Federal.

A presente pesquisa objetivou elucidar a relação entre as medidas contrarreformistas implementadas no âmbito da política de saúde no período compreendido entre 1988 e 2018 e os apontamentos realizados pelo Banco Mundial nos documentos de assistência ao país e nos documentos especificamente elaborados sobre a temática da saúde.

Ao iniciar esse estudo detínhamos uma compreensão superficial sobre a atuação do Banco Mundial muito relacionada ao seu papel financeiro. Ainda que soubéssemos de seu papel

¹ A inserção no Conselho Nacional de Saúde foi oportunizada como representante do Conselho Federal de Serviço Social que a autora integrou nas gestões “Tempo de Luta e Resistência”, 2011-2014 e Tecendo na Luta a Manhã Desejada” (2014-2017).

como ator político e intelectual não alcançávamos o tamanho da incidência desse organismo nem as estratégias utilizadas que passam pela inserção na estrutura de ministérios, na assistência técnica para elaboração das legislações que contrarreformaram as políticas sociais como evidenciado no caso da previdência, na formação de quadros técnicos e políticos entre outras.

As primeiras aproximações com nosso objeto evidenciaram que ao longo de sua história o Banco tem reduzido sua importância pela via financeira atuando cada vez mais como um Banco “do conhecimento”. A hipótese central deste trabalho é que o Banco através de sua atuação política e intelectual materializada nas suas elaborações tem direcionado a implementação dos ajustes fiscais e em orientações que em decorrido na não implementação do Sistema público de Saúde conforme instituído pela Constituição Federal de 1988.

O trabalho que realizamos se sustenta pela dialética materialista histórica enquanto uma concepção de mundo, enquanto um método que permite uma apreensão da realidade. Conforme afirma Netto (2009):

A teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto. (NETTO, 2009, p.5).

A partir da compreensão de que a teoria é a reprodução, no plano do pensamento, do movimento real do objeto também entendemos que o papel do sujeito que pesquisa objetiva apreender não a aparência ou a forma dada do objeto, mas sim sua essência, sua estrutura, sua dinâmica, ou seja, apreendê-lo como um processo (NETTO, 2009). Assim, realizamos sucessivas aproximações com o objeto mobilizando o máximo de conhecimentos acerca do mesmo, que pudessem ser criticados e revisados em busca da sua essência.

As ações metodológicas deste trabalho de pesquisa envolveram revisão bibliográfica e levantamento e análise de fontes primárias como os documentos elaborados pelo Banco Mundial e secundárias como os planos de governo, indicadores sociais e econômicos dos órgãos oficiais de pesquisa Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto de Pesquisas Econômicas Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas Aplicadas, entre outros). Em relação aos documentos do Banco foram analisados 16 documentos de assistência ao país (Estratégia de assistência ao país, específicos da previdência, etc.); 12 documentos gerais do Banco (relatórios de Desenvolvimento, relatório anual, política de acesso etc.); sete documentos específicos para a política de saúde ou de projetos para a saúde. É importante destacar que dos 35 documentos trabalhados 18 só possuem apenas versão em inglês e demandaram tradução para análise.

Nosso estudo está organizado em quatro capítulos. O capítulo 1 tem por objetivo discutir as principais categorias que dão sustentação teórica a esse estudo. Dividido em quatro sessões, discutimos os fundamentos da sociedade capitalista subsidiadas pela produção de Marx. Na segunda sessão discutimos as determinações das crises inerentes ao capitalismo bem como as respostas elaboradas pelo capital para seu enfrentamento. Para tanto buscamos estabelecer o diálogo com autores do campo marxista em especial Mandel, Chesnais, Harvey, e Fontes. Na terceira sessão, nos dedicamos ao debate sobre o fundo público e suas funções na sociedade do capital. Também buscamos compreender o impacto das medidas de austeridade decorrentes da implementação de programas de “ajuste” fiscal e as consequências para a classe trabalhadora. Nossas análises foram subsidiadas principalmente por Behring, Salvador e Blyth. Na última sessão buscamos aprofundar nossa compreensão sobre o sistema da dívida pública tendo como referências principais Toussaint, Behring e movimentos como a Auditoria Cidadã da Dívida e o Comitê para Abolição das Dívidas do Terceiro Mundo (CADTM). Compartilhamos da compreensão de Behring de que a dívida pública atua realizando a punção de parte do fundo público tendo por consequência a precarização da política de saúde objeto de nossas análises.

O Capítulo 2 buscou aprofundar nossas análises sobre os governos instaurados no período delimitado por nosso estudo, ou seja, entre 1988 e 2018. Nossas análises foram divididas em 5 sessões sendo a primeira dedicada ao resgate da formação sócio histórica brasileira e seu desenvolvimento como país de economia dependente. Em seguida organizamos a análise dos governos instaurados no país em quatro períodos sendo o primeiro compreendido entre 1988 e 1994 no qual discutimos os governos Sarney, Collor e Itamar, caracterizado como período que constrói as bases para o plano Real. Na terceira sessão deste capítulo nos dedicamos a análise dos governos de Fernando Henrique Cardoso, caracterizado como o período de efetiva implementação do neoliberalismo no país. A quarta sessão se dedica a análise dos governos do Partido dos Trabalhadores, período caracterizado por avanços sociais importantes conjugados com a manutenção da estrutura macroeconômica neoliberal. Para aprofundar nossas análises realizamos também uma breve análise sobre as mudanças operadas no interior do Partido desde sua origem. A última sessão discute o período após o impedimento de Dilma Rousseff resultante do golpe jurídico, midiático e parlamentar que levou Michel Temer à presidência. A pesquisa documental que fundamentou esse capítulo teve como fio condutor os planos de governo dos presidentes eleitos e ou documentos equivalentes. Buscamos analisar principalmente as medidas relacionadas à política de saúde em sua concepção ampliada compreendendo também sua relação intrínseca à política econômica implementada em cada período. Este capítulo propiciou o aprofundamento das nossas análises acerca da política de

saúde bem como das contrarreformas implementadas e reafirmou a importância de uma política universal, pública e estatal conforme inscrita na Constituição Federal. É importante demarcar que a instituição do SUS, em que pese todo o processo de desmonte ao qual foi submetido por sucessivos governos, foi fundamental para melhorar os indicadores de saúde da população brasileira que passou por uma transição no seu perfil epidemiológico ao longo do período em análise.

Historicamente o Brasil tem se inserido na dinâmica capitalista desigual e combinada como país dependente cujos traços da formação sócio-histórica atuam como forte determinante para expropriação de seus recursos monetários e naturais. A dívida pública tem funcionado como um instrumento de punção do fundo público (Behring, 2017) cuja viabilização tem sido catastrófica para o país principalmente pelas duras medidas de “ajuste” fiscal implementadas nas últimas décadas. Essas medidas são formuladas por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional o que torna o aprofundamento acerca dessas instituições basilares para o estudo da política de saúde.

Nesse estudo nos dedicamos à análise do impacto das orientações do Banco Mundial para a política de saúde brasileira e assim, o capítulo 3 foi dedicado ao aprofundamento do processo histórico desse organismo. O Banco Mundial, organismo multilateral criado em 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods, é produto de uma conjuntura internacional específica marcada pela ascensão dos Estados Unidos ao posto de potência hegemônica. Seu propósito original era auxiliar no processo de reconstrução e desenvolvimento dos países-membros principalmente da Europa devastada pela II Guerra Mundial. Ao longo de sua história o Banco Mundial mudou sua visão sobre o processo de desenvolvimento, sua forma de atuação e suas pautas prioritárias. Nossas discussões foram organizadas em quatro sessões sendo a primeira dedicada ao período de fundação do Banco em *Bretton Woods* na qual foi possível elucidar as disputas políticas em torno de sua criação protagonizadas pelos EUA e a Inglaterra. A segunda sessão foi dedicada ao resgate das primeiras décadas de funcionamento do Banco que realizou um giro entre uma instituição vista com desconfiança tanto por sua identificação com as políticas do *New Deal* quanto pela hostilidade de *Wall Street* que sequer tinha um presidente indicado pelos EUA em sua primeira reunião de governadores em 1946 para uma liderança político-intelectual através do ajustamento estrutural (Pereira, 2010) no final da década de 1970. A terceira sessão analisa a atuação do Banco a partir da crise estrutural do capital do fim da década de 1970 e a espiral do endividamento dos países da periferia. Essa sessão se estende até os antecedentes da crise atual do capital. Na quarta sessão nos dedicamos ao período compreendido entre a emergência da crise financeira de 2008 até o ano de 2018 que

demarca o final do período definido por esta pesquisa. Para a construção desse capítulo tivemos três interlocutores fundamentais Sanahuja, Toussaint e Pereira que são referências importantes sobre a história do Banco. Também acessamos documentos elaborados pelo Banco como relatórios anuais, relatórios sobre o desenvolvimento Mundial e outras publicações importantes.

O Capítulo 4 buscou analisar os documentos de estratégia a assistência ao país (EAP)² elaborados pelo Banco. Os documentos de estratégia ao país constituem a elaboração nacional mais importante do Banco que expressam as orientações relacionadas a diversos setores como a economia e políticas sociais. Buscamos identificar em cada documento os apontamentos feitos em relação a política de saúde contrastando com as análises sobre a política de saúde inseridas no capítulo 2. As quatro sessões nas quais o capítulo está organizado seguem os mesmos períodos históricos definidos no capítulo 2.

A partir da pesquisa documental foram identificados documentos antecedentes a instituição das EAP's elaborados até 1995, ano do primeiro documento direcionado ao Brasil, que embasaram nossas análises inseridas na primeira sessão. Nas duas sessões seguintes foram analisados 5 EAP's e documentos relacionados a eles como documentos de projetos específicos da área da saúde, documentos de assistência para áreas específicas como a previdência e relatórios de progresso das EAP's. A última sessão que trata do período pós golpe de 2016 contou com a análise de dois documentos elaborados pelo Banco o Diagnóstico Sistemático para o País (DSP) e “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” documento encomendado pelo governo brasileiro que aprofunda as orientações a partir do diagnóstico.

Nas considerações finais buscamos apresentar uma síntese das nossas análises acerca da relação entre as elaborações e orientações do Banco Mundial e a política de saúde brasileira que certamente não esgotam o debate. Após, constam dois anexos, nos quais são inseridas: (i) informações sobre os projetos do Banco Mundial para a saúde e (ii) informações acerca dos períodos de gestão de cada presidente do banco.

É importante ressaltar que essa tese foi elaborada no contexto da Pandemia por COVID-19. Em dezembro de 2019, em Wuhan, na China, foi registrado o primeiro caso de contágio pelo vírus COVID-19 que, rapidamente, foi disseminado por diversos países do mundo. Em janeiro de 2020, diante do alto potencial de mortalidade do novo coronavírus, associado à

² É importante aqui realizar um alerta aos leitores. Esse estudo conta com documentos que tiveram tradução nossa e documentos traduzidos pelo Banco. Optamos por utilizar siglas referentes a nomenclaturas traduzidas e, eventualmente, estas podem apresentar discordâncias com as utilizadas em documentos traduzidos pelo Banco.

inexistência de um tratamento eficaz, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a COVID-19 como emergência de saúde pública e em 11 de março do mesmo ano, como uma pandemia. As consequências da pandemia ainda não estão completamente evidentes, mas suas raízes detém uma relação intrínseca com o sistema metabólico do capital e sua crise estrutural.

Certamente o cenário Pandêmico impactou a elaboração desse estudo tanto pela sobrecarga da pesquisadora decorrente do acúmulo de funções decorrentes das necessárias medidas de isolamento quanto por questões que dificultaram acesso, por exemplo, a referências bibliográficas diante do fechamento de bibliotecas. Mas seguimos, e chegamos até aqui.

1 A DISPUTA PELA APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS POLÍTICAS DE AJUSTE FISCAL

Este capítulo busca aprofundar a compreensão sobre categorias fundamentais para o estudo que nos propusemos. Para tanto, a primeira das quatro sessões discute as bases da sociedade capitalista subsidiada pela produção de Marx. Na sequência, discutimos as determinações das crises inerentes ao capitalismo bem como as respostas elaboradas pelo capital para seu enfrentamento. Em seguida, nos dedicamos ao debate sobre o fundo público e suas funções na sociedade do capital. Também buscamos compreender o impacto das medidas de austeridade decorrentes da implementação de programas de “ajuste” fiscal e seus impactos para a classe trabalhadora. Por fim, buscamos aprofundar nossa compreensão sobre o sistema da dívida pública.

1.2 Categorias centrais para compreensão dos fundamentos do capitalismo

Marx (2017), ao analisar a mercadoria, explicita que esta é, antes de mais nada, uma “coisa que satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer” independente se satisfaz as “necessidades do estômago ou da fantasia”. Segundo o autor, a utilidade de uma coisa, ou seja, de uma mercadoria, faz dela um valor de uso. O valor de uso se efetiva apenas no uso ou no consumo: “Os valores de uso formam o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta.” (Marx, 2017, p.114). Na sociedade capitalista, os valores de uso se constituem ao mesmo tempo os suportes materiais do valor de troca.

Cabe destacar que o conceito que Marx desenvolve sobre o valor de uso é diverso da noção de utilidade. O valor de uso não é consequência de uma relação subjetiva entre o homem e a mercadoria, sendo antes o resultado do processo de trabalho concreto do homem. A mercadoria, conforme a análise marxista, detém um valor de uso e um valor de troca. De acordo com Marx,

O valor de troca aparece inicialmente como relação quantitativa, a proporção na qual valor de uso de um tipo são trocados por valores de uso de outro tipo uma relação que se altera constantemente no tempo e no espaço. Ele parece, assim, ser algo acidental e puramente relativo e, ao mesmo tempo, um valor de troca intrínseco, imanente à mercadoria, logo uma contradição. (MARX, 2017a, p.114).

Marx elucida que “os valores de troca das mercadorias têm de ser reduzidos a algo em comum, com relação ao que eles representam um mais ou um menos” (2017, p.115). O valor

de troca representa uma relação quantitativa, a proporção na qual valores de uso de uma espécie se trocam contra valores de uso de outra espécie.

A mercadoria resulta da força de trabalho humana acumulada em sua produção “Como cristais dessa substância social que lhes é comum, elas são valores – valores de mercadorias” (2017a, p.116).

Por essa razão, mercadorias em que estão contidas quantidades iguais de trabalho ou que podem ser produzidas no mesmo tempo de trabalho têm a mesma grandeza de valor. O valor de uma mercadoria está para o valor de qualquer outra mercadoria assim como o tempo de trabalho necessário para a produção de uma está para o tempo de trabalho necessário para a produção de outra. “Como valores, todas as mercadorias são apenas medidas determinadas de tempo de trabalho cristalizado. (...) Assim, a grandeza de valor de uma mercadoria permanece constante se permanece igualmente constante o tempo de trabalho requerido para sua produção. Mas este muda com cada mudança na força produtiva do trabalho. Essa força produtiva do trabalho é determinada por múltiplas circunstâncias, dentre outras pelo grau médio de destreza dos trabalhadores, o grau de desenvolvimento da ciência e de sua aplicabilidade tecnológica, a organização social do processo de produção, o volume e a eficácia dos meios de produção e as condições naturais (MARX, 2017a, p.118).

Assim, as análises de Marx nos conduzem à compreensão de que o valor de uma mercadoria é medido pelo tempo de trabalho nela contida. É a força de trabalho humana coletiva que se apresenta nos valores do mundo das mercadorias. O valor das mercadorias assume a forma comum dinheiro.

A mercadoria pode ser definida como uma riqueza que possui valor de uso e valor de troca ao mesmo tempo. Um produto que deixa de possuir alguma dessas duas propriedades não é uma mercadoria. Ainda que seja um produto que tenha a capacidade de satisfazer necessidades, se não pode ser trocado por outro, não é, portanto, um elemento constitutivo (uma mercadoria) de uma economia mercantil.

A determinação da grandeza de valor por meio do tempo de trabalho é, portanto, um segredo que se esconde sob os movimentos manifestos dos valores relativos das mercadorias. Sua descoberta elimina dos produtos do trabalho a aparência da determinação meramente contingente das grandezas de valor, mas não elimina em absoluto sua forma reificada (MARX, 2017a, p.150).

Assim, o materialismo histórico e dialético nos possibilita compreender que a mercadoria constitui a forma fenomênica que expressa uma estrutura de relações sociais que precisa ser apreendida. O fetichismo da mercadoria, segundo Marx (2017a), resulta do caráter peculiar da produção de mercadorias.

Aqui é importante compreendermos como se dá o processo de troca das mercadorias.

As mercadorias não podem ir por si mesmas ao mercado e trocar-se umas pelas outras. Temos, portanto, de nos voltar para seus guardiões, os possuidores de mercadorias. Elas são coisas e, por isso, não podem impor resistência ao homem. Se não se mostram solícitas, ele pode recorrer à violência; em outras palavras, pode tomá-las à força. Para relacionar essas coisas umas com as outras como mercadorias, seus guardiões têm de estabelecer relações uns com os outros como pessoas cuja vontade reside nessas coisas e que agir de modo tal que um só pode se apropriar da mercadoria alheia e alienar a sua própria mercadoria em concordância com a vontade do outro, portanto, por meio de um ato de vontade comum a ambos. Eles têm, portanto, de se reconhecer mutuamente como proprietários privados. Essa relação jurídica, cuja forma é o contrato, seja ela legalmente desenvolvida ou não, é uma relação volitiva, na qual se reflete a relação econômica. O conteúdo dessa relação jurídica ou volitiva é dado pela própria relação econômica (MARX, 2017a, p.159).

O possuidor de mercadorias não as têm como um valor de uso imediato, mas estas constituem valor de uso para outros e por isso são utilizadas como meio de troca: “Todas as mercadorias são não-valores de uso para seus possuidores e valores de uso para seus não-possuidores. Portanto, elas precisam universalmente mudar de mãos” (MARX, 2017, p.160). Essa mudança de mãos constitui a troca.

A constante repetição da troca a transforma num processo social regular e, assim no decorrer do tempo, ao menos uma parcela do trabalho precisa ser produzida para a troca. Aqui Marx nos conduz a evidenciar que o valor de uso se aparta do valor de troca das mercadorias e a relação quantitativa na qual são trocadas depende de sua produção.

O crescimento do processo de troca a partir do desenvolvimento em termos quantitativos e também de variedade de mercadorias faz emergir a necessidade de que o processo de troca entre duas mercadorias se dê a partir da comparação com o valor de uma terceira mercadoria:

Essa terceira mercadoria, por servir de equivalente de diversas outras mercadorias, torna-se imediatamente, mesmo que em estreitos limites, a forma de equivalente universal ou social. Essa forma de equivalente universal surge e se esvai com o contato social momentâneo que a trouxe à vida. De modo alternado e transitório, ela se realiza nesta ou naquela mercadoria. Porém, com o desenvolvimento da troca de mercadorias, ela se fixa exclusivamente em tipos particulares de mercadorias ou se cristaliza na forma-dinheiro (MARX, 2017a, p.163).

Os metais preciosos prestam-se à função social de equivalente universal e, como todas as mercadorias, têm seu valor determinado pelo tempo de trabalho requerido para sua produção. Assim, o dinheiro é uma mercadoria e Marx atenta: “Portanto, o enigma do fetiche do dinheiro não é mais do que o enigma do fetiche da mercadoria, que agora se torna visível e ofusca a visão.” (MARX, 2017a, p.167).

Assim, o valor ou a forma dinheiro das mercadorias continua existindo nas próprias coisas (ferro, linho, trigo, etc.), mas passa a ser representado por sua igualdade com o ouro que serve como dinheiro representado ou ideal. O processo de troca da mercadoria ocorre a partir

de duas metamorfoses: a conversão da mercadoria em dinheiro e a reconversão do dinheiro em mercadoria. Esse processo é explicitado por Marx como M-D-M, ou seja, Mercadoria – Dinheiro - Mercadoria. O entrelaçamento entre os ciclos de metamorfoses das diversas mercadorias se apresenta como o processo inteiro de circulação de mercadorias.

Por isso, diferentemente da troca direta de produtos, o processo de circulação não se extingue com a mudança de lugar ou de mãos dos valores de uso. O dinheiro não desaparece pelo fato de, no final, ficar de fora da série de metamorfoses de uma mercadoria. Ele sempre se precipita em algum lugar da circulação deixado desocupado pelas mercadorias. Por exemplo, na metamorfose completa do linho, linho-dinheiro-Bíblia, é o linho que primeiramente sai de circulação, entrando o dinheiro em seu lugar, e então a Bíblia sai de circulação e o dinheiro toma seu lugar. A substituição de uma mercadoria por outra sempre faz com que o dinheiro acabe nas mãos de um terceiro. A circulação transpira dinheiro por todos os poros (MARX, 2017a, p 186).

De acordo com Marx, se abstrairmos o conteúdo da circulação das mercadorias, encontraremos seu produto final, o dinheiro, que constitui a primeira forma de manifestação do capital. Inicialmente a distinção entre capital e dinheiro se dá apenas por sua forma de circulação. Conforme explicitamos anteriormente, a forma imediata de circulação de mercadorias é expressa em M-D-M. Porém, ao lado dessa forma encontramos a forma D-M-D, ou seja, a conversão de dinheiro em mercadoria e reconversão de mercadoria em dinheiro.

Na circulação M-D-M, o dinheiro é, enfim, transformado em mercadoria, que serve como valor de uso e é, portanto, gasto de modo definitivo. Já na forma contrária, D-M-D, o comprador desembolsa o dinheiro com a finalidade de receber dinheiro como vendedor. Na compra da mercadoria, ele lança dinheiro na circulação, para dela retirá-lo novamente por meio da venda da mesma mercadoria. Ele liberta o dinheiro apenas com a ardilosa intenção de recapturá-lo. O dinheiro é, portanto, apenas adiantado (Marx, 2017a, p.225).

O processo D-M-D não possui uma diferença qualitativa em seus extremos, pois ambos são dinheiro, entretanto, possui uma diferença quantitativa já que, ao final do processo, mais dinheiro é retirado da circulação do que nela foi lançado anteriormente. O incremento de dinheiro é chamado por Marx de “mais valor”. Vejamos:

O algodão comprado por £100 é revendido por £100 + £10, ou por £110. A forma completa desse processo é, portanto, D-M-D', onde $D' = D + \Delta D$, isto é, à quantia de dinheiro inicialmente adiantada mais um incremento. Esse incremento, ou excedente sobre o valor original, chamo de mais-valor (*surplus value*). O valor originalmente adiantado não se limita, assim, a conservar-se na circulação, mas nela modifica sua grandeza de valor, acrescenta a essa grandeza um mais-valor ou se valoriza. E esse movimento o transforma em capital. (MARXa, 2017, p. 227).

Assim, Marx evidencia que a circulação de dinheiro como capital gera o capital original e o lucro, que é o incremento do capital inicial. “A circulação do dinheiro como capital é, ao

contrário, um fim em si mesmo, pois a valorização do valor existe apenas no interior desse movimento sempre renovado. O movimento do capital é, por isso, desmedido.” (MARX, 2017a, p.228). Aqui, o capitalista tem por objetivo finalístico o movimento do lucro com a “caça apaixonada ao valor”.

Dessa forma, Marx explicita que capital é dinheiro e é mercadoria. Explicita também seu movimento, em que ora aparece como dinheiro e ora como mercadoria, valorizando a si mesmo, pois o movimento que adiciona mais valor é seu próprio movimento, sua valorização é autovalorização.

Comprar para vender, ou, mais acuradamente, comprar para vender mais caro, D-M-D', parece ser apenas um tipo de capital, a forma própria do capital comercial. Mas também o capital industrial é dinheiro que se transforma em mercadoria e, por meio da venda da mercadoria, retransforma-se em mais dinheiro. Eventos que ocorram entre a compra e a venda, fora da esfera da circulação, não alteram em nada essa forma de movimento. Por fim, no capital a juros, a circulação D-M-D' aparece abreviada, de modo que seu resultado se apresenta sem a mediação ou, dito em estilo lapidar, como D-D', dinheiro que é igual a mais dinheiro, ou valor que é maior do que ele mesmo. Na verdade, portanto, D-M-D' é a fórmula geral do capital tal como ele aparece imediatamente na esfera da circulação (MARX, 2017a, p. 231).

Aqui é importante nos atentarmos para a contradição apontada nessa fórmula, que será desvelada por Marx. A circulação ou a troca de mercadorias não é capaz de criar valor, de aumentar a soma de valor na esfera da circulação e por essa razão Marx busca elucidar: “Mostramos que o mais-valor não pode ter origem na circulação, sendo necessário, portanto, que pelas suas costas ocorra algo que nela mesma é invisível” (MARX, 2017a, p.240).

A mudança do valor do dinheiro só pode ser proveniente do valor de uso da mercadoria. Para extrair valor no consumo de uma mercadoria esta precisaria deter a característica de ser fonte de valor, cujo próprio consumo representasse, portanto, objetivação de trabalho e consequentemente criação de valor: “E o possuidor de dinheiro encontra no mercado uma tal mercadoria específica: capacidade de trabalho ou força de trabalho” (MARX, 2017a, p. 242).

A força de trabalho como mercadoria no mercado requer que seu possuidor seja livre proprietário dela para que ele e o possuidor de dinheiro possam se encontrar no mercado e estabelecer uma relação mútua como iguais possuidores de mercadorias. Sobre esta relação, fundamental para nossa compreensão acerca da sociedade capitalista, Marx descreve:

A continuidade dessa relação requer que o proprietário da força de trabalho a venda apenas por um determinado período, pois, se ele a vende inteiramente, de uma vez por todas, vende a si mesmo, transforma-se de um homem livre num escravo, de um possuidor de mercadoria numa mercadoria. Como pessoa, ele tem constantemente de se relacionar com sua força de trabalho como sua propriedade e, assim, como sua própria mercadoria, e isso ele só pode fazer na medida em que a coloca à disposição

do comprador apenas transitoriamente, oferecendo-a ao consumo por um período determinado, portanto, sem renunciar, no momento em que vende sua força de trabalho, a seus direitos de propriedade sobre ela (MARX, 2017a, p.242).

O valor da mercadoria força de trabalho é determinado pela quantidade de trabalho médio socialmente necessário nela objetivado, conforme as demais mercadorias. A força de trabalho depende da existência de seu possuidor, o indivíduo vivo e, portanto, sua produção exige sua própria reprodução. Dessa forma, “o tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho corresponde ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor” (MARX, 2017, p. 245). Entretanto, a força de trabalho, por meio de seu acionamento, sofre gastos de músculos, cérebro etc. e, portanto, requer uma renda aumentada.

O limite último ou mínimo do valor da força de trabalho é constituído pelo valor de uma quantidade de mercadorias cujo fornecimento diário é imprescindível para que o portador da força de trabalho, o homem, possa renovar seu processo de vida; tal limite é constituído, portanto, pelo valor dos meios de subsistência fisicamente indispensáveis. Se o preço da força de trabalho é reduzido a esse mínimo, ele cai abaixo de seu valor, pois, em tais circunstâncias, a força de trabalho só pode se manter e se desenvolver de forma precária. Mas o valor de toda mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho requerido para fornecê-la com sua qualidade normal (MARX, 2017a, p. 247).

Na sociedade capitalista, a força de trabalho só é paga após ter funcionado por um determinado período de tempo, por um valor fixado previamente através de uma relação contratual. Dessa forma, a força de trabalho é vendida, mas paga posteriormente, ou seja, há um adiantamento ao capitalista. Acerca da relação aqui estabelecida, destacamos profícua reflexão de Marx:

O antigo possuidor de dinheiro se apresenta agora como capitalista, e o possuidor de força de trabalho, como seu trabalhador. O primeiro, com um ar de importância, confiante e ávido por negócios; o segundo, tímido e hesitante, como alguém que trouxe sua própria pele ao mercado e, agora, não tem mais nada a esperar além da... despela (MARX, 2017a, p. 251).

Aqui cabe refletirmos sobre o significado do trabalho de forma independente do modo de produção capitalista. O trabalho, conforme afirma Marx, é antes de tudo uma relação do homem com a natureza, onde esse, ao modificá-la para criar forma útil à sua própria vida, modifica também sua própria natureza. Esse processo de trabalho não é algo instintivo e sim uma ação que resulta de algo que já havia sido idealizado: “O que diferencia as épocas econômicas não é “o que” é produzido, mas “como”, “com que meios de trabalho”. Já que: “Estes não apenas fornecem uma medida do grau de desenvolvimento da força de trabalho, mas também indicam as condições sociais nas quais se trabalha” (MARX, 2017a, p.257).

Na sociedade capitalista, o capitalista objetiva que sua mercadoria detenha não só valor de uso, mas também valor, e não só valor, mas mais valor. O processo de produção é também o processo de formação de valor. O valor buscado pelo capitalista reside na diferença entre o valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho. Vejamos como Marx explica tal diferença:

O possuidor de dinheiro pagou o valor de um dia de força de trabalho; a ele pertence, portanto, o valor de uso dessa força de trabalho durante um dia, isto é, o trabalho de uma jornada. A circunstância na qual a manutenção diária da força de trabalho custa apenas meia jornada de trabalho, embora a força de trabalho possa atuar por uma jornada inteira, e, conseqüentemente, o valor que ela cria durante uma jornada seja o dobro de seu próprio valor diário – tal circunstância é, certamente, uma grande vantagem para o comprador, mas de modo algum uma injustiça para com o vendedor (MARX, 2017a, p.270).

Ao incorporar força viva de trabalho às matérias, o capitalista transforma o valor em capital que se autovaloriza e é no hiato entre o que recebe de salário e o que cria durante sua jornada que reside seu ganho. Para que isso seja possível o contrato de trabalho deve sempre basear a jornada de trabalho em mais tempo que o necessário para pagar o salário daquele trabalhador.

Há ainda outro elemento importante que se situa na conservação de valor nos meios de produção.

Já sabemos, no entanto, que o processo de trabalho pode durar além do tempo necessário para reproduzir e incorporar no objeto de trabalho um mero equivalente do valor da força de trabalho. Em vez de 6 horas que aqui seriam suficientes para essa reprodução, o processo dura, digamos, 12 horas. Assim, por meio da ação da força de trabalho, não apenas seu próprio valor se reproduz, mas também se produz um valor excedente. Esse mais-valor constitui o excedente do valor do produto sobre o valor dos elementos formadores do produto, isto é, dos meios de produção e da força de trabalho (MARX, 2017a, p.286).

É a partir dessa compreensão que Marx elabora o conceito de capital constante e capital variável. A parte de capital que se converte em meios de produção não altera sua grandeza de valor no processo de produção, e esta parte ele denomina de capital constante. A força de trabalho constitui a parte do capital que não só reproduz seu próprio valor como um excedente e, portanto, Marx a denomina de capital variável.

Para compreendermos a Lei Geral da Acumulação, é necessário antes evidenciarmos os dois sentidos da composição do capital. A primeira composição, denominada por Marx de composição do valor, é determinada pela proporção da repartição do capital em capital variável e capital constante. A segunda, denominada composição técnica do capital, é determinada pela

proporção entre a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho exigida para seu emprego. Vejamos como se dá o aumento da acumulação:

Por exemplo, com a divisão manufatureira do trabalho e o emprego da maquinaria, mais matéria-prima é processada no mesmo espaço de tempo e, portanto, uma massa maior de matéria-prima e de matérias auxiliares ingressa no processo de trabalho. Essa é a consequência da produtividade crescente do trabalho. Por outro lado, a massa da maquinaria empregada, dos animais de trabalho, do adubo mineral, das tubulações de drenagem etc. é condição da produtividade crescente do trabalho. Também o é a massa dos meios de produção concentrados em prédios, altos fornos, meios de transporte etc. Seja ele condição ou consequência, o volume crescente dos meios de produção em comparação com a força de trabalho neles incorporada expressa a produtividade crescente do trabalho. O aumento desta última aparece, portanto, na diminuição da massa de trabalho proporcionalmente à massa de meios de produção que ela movimenta ou na diminuição do fator subjetivo do processo de trabalho em comparação com seus fatores objetivos (MARX, 2017a, p.698).

A mudança na composição técnica do capital a partir do aumento dos meios de produção, comparada à massa da força de trabalho, reflete o aumento da composição constante do capital às custas de seu componente variável. Marx elucida que todos os métodos criados para aumentar a força produtiva social do trabalho são ao mesmo tempo métodos para ampliar a produção de mais valor, que constitui o elemento da acumulação.

Aqui também cabe mencionar as leis da centralização dos capitais ou atração de capital por capital. A luta concorrencial pelo barateamento das mercadorias depende da produtividade do trabalho e essa da escala da produção. Assim, detentores de capitais maiores derrotam os menores. É aqui que Marx indica como a produção capitalista e a busca pela acumulação originou o crédito.

A concorrência aflora ali na proporção direta da quantidade e na proporção inversa do tamanho dos capitais rivais. Ela termina sempre com a ruína de muitos capitalistas menores, cujos capitais em parte passam às mãos do vencedor, em parte se perdem. Abstraindo desse fato, podemos dizer que, com a produção capitalista, constitui-se uma potência inteiramente nova: o sistema de crédito, que em seus primórdios insinua-se sorrateiramente como modesto auxílio da acumulação e, por meio de fios invisíveis, conduz às mãos de capitalistas individuais e associados recursos monetários que se encontram dispersos pela superfície da sociedade em massas maiores ou menores, mas logo se converte numa arma nova e temível na luta concorrencial e, por fim, num gigantesco mecanismo social para a centralização dos capitais. Na mesma medida em que se desenvolvem a produção e a acumulação capitalistas, desenvolvem-se também a concorrência e o crédito, as duas alavancas mais poderosas da centralização (MARX, 2017a, p.702).

A centralização não depende do crescimento positivo do capital social e não é mais que a reprodução em escala ampliada. A centralização é possível devido à alteração na distribuição de capitais já existentes e “Se aqui ele pode crescer nas mãos de um homem até formar massas grandiosas é porque acolá ele é retirado das mãos de muitos outros homens” (Marx, 2017a:703).

Compreender esse processo é fundamental para nossas análises posteriores sobre a reprodução do capital e o endividamento da América Latina. Neste momento interessa-nos discutir a crise do capital e seus mecanismos de manutenção sobre a reprodução do capital o que faremos na próxima sessão.

1.3 Fundamentos para a compreensão crise do capital

Para compreendermos o capitalismo tardio e suas crises é fundamental dialogarmos com os autores do campo marxista, principalmente Mandel, Chesnais, Harvey, dentre outros. Neste item buscaremos compreender as determinações das crises inerentes ao capitalismo, bem como as respostas elaboradas pelo capital para seu enfrentamento.

Marx (2017), elucida que o processo imediato de produção do capital é seu processo de trabalho e valorização cujo resultado é o produto-mercadoria e cujo motivo determinante é a produção de mais-valor. Assim, a lei geral do processo de acumulação é a produção de mais-valia, que tem na produtividade do trabalho sua mola propulsora.

De acordo com Behring (2012):

Uma condição decisiva para que o ciclo do capital ocorra como produção e reprodução é a de que exista a metamorfose permanente da forma capital- mercadoria em capital-dinheiro mediada pela produção e pela circulação como processos ininterruptos: trancar dinheiro para que não circule seria exatamente o contrário de sua valorização como capital, e acumulação de mercadorias como sentido de entesouramento, mera loucura. (BEHRING, 2012, p.156)

De acordo com Mandel, o desenvolvimento do sistema capitalista não pode se subordinar a uma noção de equilíbrio: “Esse desenvolvimento corresponde, mais precisamente, a uma unidade dialética de períodos de equilíbrio e períodos de desequilíbrio, cada um desses elementos dando origem à sua própria negação” (MANDEL, 1982, p.17).

A caça apaixonada pela obtenção de um superlucro, ou seja, de um lucro acima do lucro médio, conduz à permanente tentativa de revolucionar a tecnologia e, conseqüentemente, baixar os custos da produção em relação aos concorrentes, o que é acompanhado pelo incremento da composição orgânica do capital e ao mesmo tempo, por uma taxa crescente de mais valia.

Mandel (1982) considera o modo de produção capitalista como uma totalidade dinâmica, na qual todas as leis básicas de desenvolvimento agem para produzir um resultado específico:

Essa ideia implica, em certa medida, que todas as variáveis básicas do modo de produção possam, parcial e periodicamente, desempenhar o papel de variáveis autônomas – naturalmente, não ao ponto de uma independência completa, mas numa interação constantemente articulada através das leis de desenvolvimento de todo o modo

de produção capitalista. Essas variáveis abrangem os seguintes itens centrais: a composição orgânica do capital em geral e nos mais importantes setores em particular (o que também inclui entre outros aspectos, o volume de capital e sua distribuição entre os setores); a distribuição do capital constante entre o valor fixo e o circulante (novamente em geral e em cada um dos principais setores a partir de agora omitiremos esse acréscimo auto evidente à formulação); o desenvolvimento da taxa de mais valia; o desenvolvimento da taxa de acumulação (a relação entre mais-valia produtiva e a mais valia consumida improdutivamente); o desenvolvimento do tempo de rotação do capital; e as relações de troca entre os dois Departamentos (as quais são basicamente, mas não de maneira exclusiva, uma função da composição orgânica de capital dada nesses Departamentos (MANDEL, 1982, p. 25/26).

Mandel aborda, em suas análises, como o processo de reprodução ampliada é determinado pela busca por superlucros e como é impossível reduzir as condições para sua obtenção a apenas um único fator. Assim, o andamento cíclico do modo de produção capitalista ocasionado pela concorrência se manifesta pela expansão e contração sucessivas do modo de produção de mercadorias e, conseqüentemente, da produção de mais valia.

A isso corresponde um movimento cíclico adicional de expansão e contração na realização de mais-valia e na acumulação de capital. Em termos de ritmo, volume e proporções, a realização de mais-valia e a acumulação de capital, proporcionam a explicação das crises capitalistas de superprodução (MANDEL, 1982, p.75).

As discrepâncias que marcam esse movimento não derivam do acaso, mas sim das leis internas do modo de produção o que, portanto, torna inevitáveis as oscilações conjunturais do capitalismo. Os movimentos ascendente e descendente da acumulação de capital no decorrer do ciclo econômico podem ser caracterizados da maneira apresentada a seguir:

Num período de oscilação ascendente, há um acréscimo tanto na massa quanto na taxa de lucros, e um aumento tanto no volume quanto no ritmo de acumulação. Ao contrário, numa crise e no período subsequente de depressão, a massa e a taxa de lucros declinarão, e o mesmo acontecerá ao volume e ao ritmo de acumulação de capital. O ciclo econômico consiste assim, na aceleração e desaceleração sucessivas da acumulação (MANDEL, 1982, p.75).

Se na fase ascendente, a acumulação de capital é acelerada. Quando ocorre a queda na taxa de lucros, fica mais explícita a linha divisória com o período de depressão. É nesse ponto que emerge a crise de superacumulação, isto é, o capital existente em demasia não consegue atingir a taxa média social de lucro esperada. Na fase de crise, ou subsequente à depressão, o capital é desvalorizado e parcialmente destruído, em termos de valor, e é nesse momento que ocorre o subinvestimento. De acordo com Mandel:

Como sabemos esses períodos em que o capital está desvalorizado e subinvestido tem precisamente a função de elevar mais uma vez a taxa média de lucros de toda a massa de capital acumulado, o que por seu turno permite a intensificação da produção e da acumulação de capital. Assim, a totalidade do ciclo econômico capitalista aparece

como o encadeamento da acumulação acelerada do capital, da superacumulação, da acumulação desacelerada de capital e do subinvestimento (MANDEL, 1982, p.76).

Mandel busca explicitar esse movimento cíclico ao longo da história do capitalismo tomando por ponto de partida as reflexões de Marx. De acordo com o autor, a duração do tempo de rotação necessário à reconstrução da totalidade do capital fixo é o determinante da extensão do ciclo econômico e expressa também o momento decisivo para a reprodução ampliada como um todo. O elemento característico do modo de produção capitalista reside no fato de que cada novo ciclo se inicia com a renovação do capital fixo, ou seja, com máquinas diferentes do ciclo anterior, o que exige um nível mais alto de tecnologia. Conforme afirma Mandel:

Uma transformação geral da tecnologia produtiva também ocasiona um aumento considerável na composição orgânica do capital e, dependendo das condições concretas, esse aspecto conduzirá mais cedo ou mais tarde a uma queda na taxa média de lucros. Esse declínio, por sua vez, torna-se o principal obstáculo à revolução tecnológica seguinte. As dificuldades cada vez maiores de valorização na segunda fase de introdução de toda nova tecnologia de base acarretam um subinvestimento crescente e a criação em escala cada vez mais ampla de capital ocioso. Somente se uma combinação de condições específicas der origem a um aumento repentino da taxa média de lucros é que esse capital ocioso, lentamente reunido no decorrer de várias décadas, será encaminhado em escala maciça para as novas esferas de produção capazes de desenvolver a nova tecnologia de base (MANDEL, 1982, p.83).

Assim, a generalização de nova tecnologia e da composição orgânica levará, num período mais ou menos longo, à queda da taxa média de lucros e ao período de estagnação. A partir dessa compreensão Mandel identifica, ao longo da história do capitalismo, quatro períodos ou, como denomina, quatro ondas longas. A primeira onda foi própria da Revolução Industrial e está compreendida entre o fim do século XVIII e a crise de 1847, sendo marcada pela difusão da máquina a vapor de fabricação artesanal ou manufatureira; a segunda denominada onda longa da primeira revolução tecnológica, está delimitada entre a crise de 1847 e o início da década de 90 do século XIX e é caracterizada pela máquina a vapor de fabricação mecânica; a terceira, situada entre o início de 1890 e a Segunda Guerra Mundial, denominada onda longa da segunda revolução tecnológica, é caracterizada pela generalização dos motores elétricos e à combustão; e a quarta e última, iniciada na década de 40 do século XX, denominada onda longa da terceira revolução tecnológica, é caracterizada pelo uso de aparelhagem eletrônica e introdução gradual da energia nuclear. De acordo com Mandel,

É evidente que essas “ondas longas” não se manifestam de maneira mecânica, mas operam através da articulação dos “ciclos Clássicos”. Numa fase de expansão, os períodos cíclicos de prosperidade serão mais longos e mais intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas de superprodução. Inversamente, nas fases da longa onda, em que prevalece uma tendência à estagnação, os períodos de prosperidade serão menos febris e mais passageiros, enquanto os períodos das crises cíclicas de

superprodução serão mais longos e mais profundos. A “onda longa” é concebível unicamente como resultado dessas flutuações cíclicas, e jamais como uma espécie de superposição metafísica dominando essas flutuações (MANDEL, 1982, p.85).

Conforme assinala Netto (2009), há na tradição marxista a compreensão de que o capitalismo experimenta profundas modificações a partir do último quartel do século XIX, no qual o capitalismo concorrencial é sucedido pelo capitalismo dos monopólios. De acordo com as formulações de Lenin (2011), o monopólio constitui a passagem do capitalismo a uma etapa superior de seu desenvolvimento, conhecido como estágio imperialista, na qual se altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa. De acordo com Netto (2009) “o ingresso do capitalismo no estágio imperialista assinala uma inflexão em que a totalidade concreta, que é a sociedade burguesa, ascende à sua maturidade histórica”. De acordo com Lenin (2011):

Se fosse necessário dar uma definição, a mais breve possível do imperialismo, dever-se-ia dizer que o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo. Essa definição compreenderia o principal, pois, por um lado, o capital financeiro é o capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundido com o capital das associações monopolistas de industriais, e, por outro lado, a partilha do mundo é a transição da política colonial que se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por nenhuma potência capitalista para a política colonial de posse monopolista dos territórios do globo já inteiramente repartido (LENIN, 2011, p.217).

Com o cuidado necessário em não reduzir todos os aspectos e as múltiplas relações de um fenômeno, Lenin indica cinco traços fundamentais na definição do imperialismo: 1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro” da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes (Lenin, 2011:218). Um aspecto fundamental nas análises de Lenin é a identificação de que uma das bases mais fundamentais do Imperialismo reside na exportação de capitais que “acentua ainda mais este divórcio completo entre o setor dos rentistas e a produção, imprime uma marca de parasitismo a todo o país que vive da exploração do trabalho de uns quantos países e colônias do ultramar”. (Lenin 2011, p. 232 e 233).

O capitalismo monopolista cria as condições para a fusão entre capitais industriais e capitais bancários originando o capital financeiro e uma oligarquia financeira, sob predomínio do capital bancário, estreitamente ligados aos Estados. Conforme afirma Netto (2009):

Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas desde dentro, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as funções econômicas (Netto, 2009, p.25).

Conforme afirmam Netto de Braz (2008), durante o último século, o imperialismo passou por significativas transformações, que podem ser distinguidas em pelo menos três fases: (i) a clássica, que segundo Mandel se situa entre 1890 e 1940; (ii) os “anos dourados”, do fim da segunda Guerra Mundial até a entrada da década de 1970; e (iii) o capitalismo contemporâneo, de meados de 1970 até a atualidade.

Em relação à fase clássica, é importante destacar o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação do liberalismo. De acordo com Behring e Boschetti (2007), esse enfraquecimento resulta de alguns processos político-econômicos, dos quais destacam dois. O primeiro se refere ao crescimento do movimento operário, que passou a integrar espaços políticos e sociais, como o parlamento, obrigando a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos. A esse fato soma-se a conjuntura marcada pela revolução Russa em 1917 e seu efeito de fortalecimento do movimento operário, que alcança maior poder para requisitar acordos coletivos de trabalho e ganhos de produtividade, o que vai se generalizar no segundo pós guerra. O segundo fator, destacado pelas autoras, se refere ao processo de concentração e monopolização do capital. Com um mercado cada vez mais monopolizado, a criação de empresas passou a depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos numa fusão entre o capital bancário e o industrial que dá origem ao capital financeiro (Behring e Boschetti, 2007, p.68).

Um evento marcante desta fase reside na emergência da crise de 1929 ou Grande Depressão, que teve início no sistema financeiro norte americano no dia 24 de outubro, primeiro dia do pânico na Bolsa de Nova York, e se alastrou para o resto do mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes. A recuperação da crise pelo capital exigiu da burguesia respostas político econômicas que evidenciaram a necessidade de formas de intervenção do Estado burguês para além das garantias de condições externas para a acumulação e a produção capitalistas.

Nesse contexto, nos países que detinham raízes democráticas mais profundas, como França, Inglaterra e EUA, o Estado não violentou a democracia política; e em países nos quais o movimento operário foi golpeado, como a Alemanha, a intervenção do Estado foi levada ao extremo, com a supressão dos direitos e ascensão do fascismo. (Netto e Braz 2008, p.193/194)

De acordo com Behring e Boschetti (2007), o período depressivo da crise promoveu uma inflexão na atitude da burguesia quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado. Por outro lado, de um ponto de vista global (econômico, político e ideológico), seria insustentável, para o capital, vivenciar uma nova crise com as características de 1929, quando, com todos os limites, se consolidava a experiência socialista na União Soviética. Nessa conjuntura histórica, três grandes projetos se colocavam em disputa: o fascismo e o liberal reformista no campo burguês e o socialista (BEHRING E BOSCHETTI, 2007).

Desses processos complexos decorre, então, uma espécie de “contestação burguesa” do liberalismo ortodoxo, expressa principalmente na chamada “revolução Keynesiana”. As proposições de Keynes estavam sintonizadas com a experiência do New Deal americano, e inspiraram especialmente as saídas europeias da crise sendo que ambas têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas, tendo em vista amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, ensejadas a partir da lógica do capital (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 71).

Keynes, a partir da realidade decorrente da Grande Depressão, questiona os princípios clássicos do liberalismo, contestando a Lei de Say segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impedindo assim uma crise de superprodução. Segundo Keynes, a mão invisível do mercado não necessariamente produziria a harmonia entre os interesses econômicos e o bem estar geral e, portanto, o Estado deveria operar como regulador dos investimentos privados através do direcionamento dos próprios gastos ”(...), Numa palavra, Keynes atribuía papel central ao orçamento público enquanto indutor de investimento” (NETTO E BRAZ, 2008, p. 195).

Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de reestabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atenuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. A política Keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos, que seriam impensáveis pela burguesia liberal stricto sensu (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 85).

Netto e Braz (2008) ressaltam que o Estado burguês sempre interveio na economia a fim de garantir condições externas para a produção e acumulação capitalistas, porém, a crise de 1929 impôs a necessidade da ampliação dessa intervenção para garantir as condições gerais da produção e da acumulação. É nesse período que tem início a segunda fase do capitalismo imperialista, denominada “30 anos gloriosos” ou “anos dourados”.

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a passagem dos anos sessenta e setenta, o Estado, contrariando sua tradição liberal e apoiado nas ideias de Keynes, assume um papel

interventor experimentando resultados econômicos nunca vistos antes, o que levou alguns economistas a denominarem este período de “30 anos gloriosos” do capitalismo.

A intervenção estatal se baseava em dois pilares, o pleno emprego e a maior igualdade social, o que exigia a geração de empregos via serviços públicos, além da produção privada e o aumento da renda por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais.

De acordo com Behring e Boschetti (2007)

O Estado, diga se, o fundo público, na perspectiva Keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 86).

Ao Keynesianismo conjugou-se o pacto fordista. Segundo Harvey (2012), o fordismo data de 1914, quando Henry Ford introduziu a jornada diária de oito horas de trabalho com cinco dólares como recompensa da linha de montagem de carros. Em muitos aspectos, as inovações tecnológicas e organizacionais de Ford eram extensões de tendências que já haviam se estabelecido, mas o fordismo inova por seu reconhecimento de que produção de massa significava consumo de massa.

O que havia de especial em Ford (e que, em última análise distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção em massa significa consumo em massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 2012, p.121).

Ford acreditava que, ao estipular a jornada de oito horas e cinco dólares, além de disciplinar os trabalhadores para a operação da linha de montagem, também proporcionaria renda e tempo de lazer para o consumo dos produtos produzidos em massa pelas corporações. A proposta de Ford pressupunha um novo sistema de reprodução social no qual seria necessário o controle e disciplinamento do modo de vida e consumo dos trabalhadores, visando gerar um “novo homem”, com padrões de consumo em massa, livre do alcoolismo, com probidade moral e vida familiar idônea (o que incluiu até mesmo a estratégia de enviar um exército de assistentes sociais às casas dos trabalhadores) (Harvey, 2012). A partir dessa crença, Ford elevou os salários no começo da Grande Depressão com a expectativa de que isso aumentaria a demanda e consequentemente recuperaria o mercado, estratégia que não obteve êxito.

O Fordismo experimentou pelo menos dois principais impedimentos para sua disseminação nos anos entre guerras, o primeiro consistia na resistência dos trabalhadores ao nível de disciplinamento exigido e ao trabalho rotinizado, o que gerava uma alta rotatividade de trabalhadores. A segunda barreira residia nos modos e mecanismos de intervenção do Estado, que terá sua forma de intervenção alterada a partir da crise de 1929 (Harvey,2012).

O cenário histórico pós Segunda Guerra foi marcado pela ampliação da indústria a partir do incremento tecnológico fruto do esforço de guerra, que permitiu a produção em massa de bens de consumo duráveis, como carros, geladeiras, rádios, o que propiciou a expansão e consolidação do fordismo. É nesse momento que o fordismo e o Keynesianismo formam o pacto de sustentação dos anos de ouro do capital.

De acordo com Harvey:

Mas o crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (Keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção (HARVEY,2012, p.125).

O pacto de classes firmado no pós-guerra envolveu um conjunto de determinações, como o abandono pela classe trabalhadora de um projeto de socialização da economia, o que viabilizou o estabelecimento de uma aliança entre as classes, a aliança entre partidos de esquerda e direita, que permitiu o estabelecimento de legislações sociais e a expansão do chamado *Welfare State*³.

De acordo com Behring e Boschetti (2007), o consenso pós-guerra foi materializado pela chegada ao poder dos partidos social-democratas, que institucionalizaram políticas sociais mais abrangentes e universalizadas como parte do compromisso estatal, com um amplo sistema de bem estar social associado ao crescimento econômico e pleno emprego. Ainda que haja uma apropriação conceitual do *Welfare State*⁴ muito diversa com a utilização do termo para designar realidades particulares, as autoras indicam pontos consensuais:

Entretanto, parece consensual entre os autores que os seguros sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha

³ A constituição do Welfare State e o início de seu desmonte com o governo de Margaret Thatcher foi retratada no documentário “o Espírito de 45” dirigido Ken Loach de 2013.

⁴ Sobre a distinção dos vários conceitos utilizados em diversos países como Welfare State, État Providence, seguridade social, política social e proteção social ver o amplo estudo desenvolvido por Boschetti (2003b.) Neste estudo convencionamos utilizar a denominação Estado Social.

na era bismarckiana. Já no modelo beveridgiano, surgido na Inglaterra, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. Nesse sistema de proteção social, os direitos são universais destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes e meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais (e não da contribuição direta dos empregados e empregadores) e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais do sistema beveridgiano são a unificação institucional e a uniformização dos benefícios (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p.97).

Esse período histórico é marcado por três processos mutuamente relacionados. De acordo com Netto e Braz (2008), nesse período, a União Soviética alcança prestígio e poder após derrotar o fascismo e romper com o capitalismo; o segundo processo refere-se à legitimidade alcançada pelo movimento sindical e partidos ligados aos trabalhadores que conseguiram impor limites e restrições efetivos aos monopólios; e um terceiro aspecto refere-se ao deslocamento da direção política, econômica e militar da Europa para os EUA, que emergem como grande potência após a vitória na segunda Guerra (BRAZ E NETTO, 2008).

De acordo com Harvey (2013), os EUA se apresentaram como o principal defensor da liberdade e dos direitos da propriedade privada, proporcionando proteção econômica e militar às classes proprietárias ou às elites políticas/militares que em troca se centravam numa política pró americana, implicando em uma contenção de influência da União Soviética. De acordo com Harvey:

Instaurou-se um arcabouço internacional de comércio e desenvolvimento econômico no interior e entre esses Estados independentes por meio do acordo de Bretton Woods, a fim de estabilizar o sistema financeiro mundial, o que se fez acompanhar por toda uma bateria de instituições, como o Banco Mundial, o FMI, o Banco Internacional de Compensações, na Basileia, e da formação de organizações como o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico de estilo capitalista ao resto do mundo não comunista) (HARVEY, 2013, p.52).

Ao analisar as transformações decorrentes do período pós segunda Guerra Mundial, marcado por medidas que visavam promover a unificação nacional interna dos países imperialistas e a garantia externa de recursos advindos da manutenção de colônias ou semicolônias, em seus estudos sobre o capital-Imperialismo, Fontes⁵ indica:

⁵ O uso do termo capital-imperialismo pretende deixar claro que, tendo se modificado na virada do século XIX para o XX, o capitalismo passou a expandir-se sob a forma do imperialismo e, ao fazê-lo, agregou novas determinações. Seu prolongamento no tempo não significou seu congelamento. Bem ao contrário, sua expansão envolveu modificações substanciais na sua forma de atuação. É, pois, ^{do}percurso expansão e transformações do imperialismo que trataremos a seguir, sendo o capital-imperialismo sua forma atual. Imperialismo e capital-imperialismo não podem ser reduzidos à atuação de algum país – nem mesmo se for o país dominante – nem a uma escolha política. E isso ainda quando países predominantes formulam explicitamente políticas de predomínio (FONTES, 2011, p. 154).

Ao longo do tempo, uma infinidade de entidades foi criada, e as anteriores foram redesenhadas sob crescente influência estadunidense, adensando internacionalmente modalidades originais de organização intercapitalista voltadas para a garantia da expansão da extração de mais-valor em escala crescentemente internacional, mas também para assegurar as condições socioeconômicas, políticas e culturais nacionais sob as quais tal extração teria lugar. Tratava-se de conter ativamente conflitos internos e contradições muitas vezes agudas através de procedimentos pragmáticos para a acumulação do capital e hiperideologizados, remetendo ao contexto internacional. Tais instituições, embora sob a égide estadunidense, agregavam um espectro mais amplo de países centrais. O novo *modus operandi* reproduzia no próprio interior das agências internacionais uma dinâmica similar às “democracias de acionistas” ou censitária, com uma organização de tipo bancária ou creditícia, sendo os casos mais emblemáticos o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o complexo de entidades do Grupo Banco Mundial (GBM) (FONTES, 2011, p.162).

É nesse contexto histórico que o imperialismo passa por mudanças importantes com o redirecionamento da exportação de capitais, que passa a se dirigir especialmente para países centrais; e a disseminação e consolidação da organização taylorista- fordista como padrão para a produção industrial.

Conforme vimos buscando evidenciar, há uma concordância entre os autores marxistas sobre o salto qualitativo no capitalismo pós Segunda Guerra Mundial que alcança contornos recessivos a partir da segunda metade dos anos 1960 e o início da década de 1970.

O fim do período que Harvey chama segunda etapa do imperialismo, resulta de múltiplas determinações, como a crise fiscal do Estado desenvolvimentista estadunidense que vinha mantendo altos investimentos na chamada contenção do “comunismo” e no conflito militar do Vietnã (Harvey, 2013). De acordo com Harvey,

Surgiu então um novo tipo de sistema, em larga medida sob tutela norte-americana. Abandonou-se o ouro como base material dos valores monetários e desde então o mundo tem tido que conviver com um sistema monetário desmaterializado. Fluxos de capital monetário, que já percorriam livremente o mundo por meio do mercado do eurodólar (dólares mantidos nos Estados Unidos que podiam ser emprestados alhures), viriam a ser totalmente liberados do controle dos Estados (HARVEY, 2013, p.58).

Segundo Harvey, os EUA reagiram à ameaça no campo da produção por meio das finanças, forçando a abertura dos mercados ao comércio internacional, o que requereu uma forte atuação do FMI, um compromisso com o neoliberalismo, o deslocamento do equilíbrio de poder da burguesia para as instituições de capital financeiro e um ataque frontal e disciplinador à classe operária, reduzindo o poder de suas instituições no plano político. A desvalorização do poder do trabalho, ainda que este tenha buscado resistir no sentido de manter os ganhos do Estado Social, gerou uma forte pressão descendente sobre o salário e as condições de vida, e o endividamento crônico do Estado tornou seu poder mais vulnerável a influências financeiras.

Em suma, o capital financeiro passou ao centro do palco nessa fase da hegemonia norte-americana, tendo podido exercer certo poder disciplinar tanto sobre os movimentos da classe operária como sobre as ações do Estado, em particular, quando e onde o Estado assumiu dívidas de monta (HARVEY, 2013, p.59).

A partir da década de 1970, o capitalismo entra em uma nova fase, demarcada pelas respostas elaboradas à sua crise estrutural (MÉSZÁROS, 2011). Mandel (1982), ao analisar a natureza específica do período que ele define como da Terceira Revolução Tecnológica, indica:

Em 1954, o início do uso de máquinas eletrônicas de processamento de dados no setor privado da economia norte-americana franqueou afinal, para diversos ramos da produção, o campo da inovação tecnológica acelerada e a caça de superlucros tecnológicos que caracteriza o capitalismo tardio (MANDEL, 1982, p. 136).

De acordo com o autor, a aceleração da inovação tecnológica está intimamente relacionada à redução do tempo de rotação do capital fixo. Essa aceleração é possível a partir da aplicação sistemática da ciência à produção, que também implica no acelerado crescimento da produtividade.

Na década de 1970 emerge mais uma crise clássica do capital, ou seja, uma crise de superprodução, que segundo Mandel teve como determinantes o agravamento do desemprego gerado pela introdução de técnicas poupadoras de mão-de-obra; a alta do preço das matérias-primas; a queda do poder de enfrentamento dos trabalhadores empregados; a erosão da taxa média de lucros que se soma à expansão do crédito e aos processos de endividamento públicos e privados.

No período entre 1971 e 1973, dois detonadores indicaram o fim da era de ouro: a ruptura com o acordo de Bretton Woods e o choque do petróleo com a alta de preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Conforme afirma Chesnais (2005), no fim da década de 1960, os EUA viram seu estoque de ouro reduzido à metade, o que suscitou a decisão unilateral de pôr fim ao acordo de Bretton Woods. Nenhum arranjo internacional substituiu oficialmente o padrão ouro dólar ainda que o dólar tenha permanecido dominante. A partir desse período, os EUA pouco a pouco deixaram o papel de credor internacional, mas o dólar assumiu o papel de principal moeda em um processo de dolarização da economia. A instabilidade financeira das taxas de câmbio se impõe como nova forma de assegurar o poder norte americano.

No fim dos anos 90, discutiu-se frequentemente a dolarização. Esta designava diferentes formas de hegemonia do dólar e seu papel central na integração mundial dos diferentes países segundo as normas capitalistas promovidas pelos Estados Unidos. O espaço monetário do dólar estende-se além dos Estados Unidos, por via de operações de câmbio dos bancos internacionais, das transações das empresas multinacionais norte-americanas e das instituições oficiais como o FMI e o Banco Mundial (CHESNAIS, 2005, p.78).

Essa ampliação do espaço do dólar se efetiva através de um acordo político, consensual ou forçado com os outros Estados, inclusive com as outras potências capitalistas e com uma pressão neoliberal sobre a economia.

Netto e Braz (2012) indicam que, aos dois detonadores da crise, se somam elementos sociopolíticos, dos quais a pressão organizada dos trabalhadores foi a mais decisiva. Ao longo dos anos 60 e início dos anos 70, nos países centrais, há um aumento da pressão dos trabalhadores por melhorias salariais e questionamento da base de produção Fordista/ Taylorista e ainda uma efervescência dos movimentos sociais com destaque para o movimento negro e movimento feminista.

A ilusão dos anos dourados é enterrada em 1974-1975: num processo inédito no pós-guerra, registra-se então uma recessão generalizada, que envolve simultaneamente todas as grandes potências imperialistas e a que se seguiu outra, em 1980-1982, na qual se constatou que “as taxas de lucro voltaram a descer ainda mais” e o recuo do crescimento é ainda mais nítido em 1974-1975”. (NETTO E BRAZ, 2008, p.214).

Em resposta à recessão que se instaura na década de 1970, marcando o fim dos “anos dourados”, o capital monopolista aposta na estratégia política global. Tal estratégia se baseia no tripé reestruturação produtiva, financeirização e neoliberalismo.

Na passagem da década de 1960 para 1970, o fordismo e o Keynesianismo deixam cada vez mais evidente sua impossibilidade de conter as contradições do capitalismo. Segundo Harvey, na superfície, essas dificuldades podem ser mais bem apreendidas por uma palavra: rigidez. Rigidez relacionada aos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo e rigidez dos compromissos do Estado Social que o legitimava. No âmbito da produção, emerge uma nova forma de organização, o Toyotismo, que detém elementos de ruptura e continuidade com o fordismo-taylorismo. O modelo toyotista se fundamenta num padrão de produção, organização e tecnologia avançados e introduz novas técnicas de gestão da força de trabalho que, para além da exploração da capacidade física, passa a explorar também a capacidade criativa e a cooperação dos trabalhadores (Antunes, 1999). O toyotismo introduz a estratégia da acumulação flexível.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2012, p. 140).

Essa flexibilidade materializa-se na reestruturação produtiva e se diferencia pela capacidade de se destinar a mercados específicos, ou seja, voltando-se para nichos de consumo particularizados. A reestruturação produtiva é caracterizada ainda pela intensiva incorporação de tecnologia resultante de avanços técnico-científicos que será responsável pela redução da demanda numérica de trabalhadores.

As alterações operadas pela Reestruturação produtiva acarretaram pelo menos três consequências diretas. A primeira refere-se à flexibilização dos contratos de trabalho em um cenário de enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente.

Mesmo para os empregados regulares, sistemas como "nove dias corridos" ou jornadas de trabalho que têm em média quarenta horas semanais ao longo do ano, mas obrigam o empregado a trabalhar bem mais em períodos de pico de demanda, compensando com menos horas em períodos de redução da demanda, vêm se tornando muito mais comuns. Mais importante do que isso é a aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado (HARVEY, 2012, 143).

Uma segunda implicação refere-se à dualidade no mercado de trabalho, que por um lado exige trabalhadores qualificados e polivalentes, capazes de manipular comandos cibernéticos e, por outro ocorre o movimento inverso e amplia-se a busca por trabalhadores “substituíveis” a qualquer momento.

A terceira implicação refere-se à forma de gestão da força de trabalho baseada em discursos de envolvimento dos trabalhadores que devem conceber a empresa como “sua casa” e “vestir a camisa”, e que buscam quebrar a consciência de classe.

Conforme indica Chesnais (2005), o “capital financeiro” foi levado ao lugar que ocupa hoje pela ação dos Estados mais poderosos, que decidiram liberar o movimento dos capitais desregulamentando e desbloqueando seus sistemas financeiros. Esses Estados criaram também políticas que favoreceram e facilitaram a centralização de fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias: “A progressão da acumulação financeira foi estreitamente ligada à liberação dos movimentos dos capitais e à interconexão internacional dos mercados dos ativos financeiros – obrigações públicas e privadas, ações e produtos derivados” (CHESNAIS, 2005, p.36).

Assim, a mundialização financeira⁶ foi preparada pelo mercado de eurodólares após o colapso de Bretton Woods. O nascimento desse sistema ocorre a partir das medidas de liberalização e de desregulamentação de 1979- 1981 que, ao flexibilizar o câmbio, abriram os sistemas financeiros nacionais para o exterior, criando um espaço financeiro mundial. Esse

⁶ Conferir em Chesnais, 2005.

processo constitui uma resposta fundamental à crise estrutural que emerge na década de 1960 por criar um espaço adicional de valorização para o capital superacumulado, e também por reduzir o tempo de rotação do capital total.

A dinâmica capitalista atual foi construída em função das respostas à crise elaboradas pelo capital. Carcanholo sintetiza os elementos que explicitam essas respostas:

(i) o processo de reestruturação produtiva que, dentre outros aspectos, promoveu a redução dos tempos de rotação do capital e, portanto, elevou a taxa anual ou periódica de mais-valia, consequentemente da taxa anual ou periódica de lucro (Marx, 1988, vol. III, seção II); (ii) as reformas estruturais nos mercados de trabalho que implicaram no aumento da taxa de mais valia, tanto nos países centrais da acumulação mundial de capital quanto nos países periféricos; (iii) o aumento da parcela do valor produzido pelo capitalismo periférico para a apropriação/acumulação nos países centrais, seja por mecanismos ligados à concorrência dentro e entre setores produtores de mercadorias, ou ainda por formas de remessa de recursos como serviço da dívida externa e transferência de lucros e dividendos, em função do investimento direto estrangeiro; (iv) a expansão dos mercados, dada a intensificação dos processos de abertura comercial e liberalização financeira, que estão na raiz do processo dado em (iii); (v) a mudança da lógica de apropriação/acumulação do capital, segundo as determinações dadas pelo que Marx denominou de capital fictício (CARCANHOLO, 2011, p.73).

Chesnais, indica alguns elementos do processo de acumulação financeira que começaram a ocorrer nos EUA na década de 1950 e na Europa na década de 1960. Essa acumulação financeira contemporânea resulta, em parte, de um subproduto da acumulação industrial do período da “idade do ouro”, do início de investimentos das rendas excedentes em seguros de vida e das mudanças operadas nos bancos a partir da obrigatoriedade de assalariados abrirem contas disponibilizando uma massa de dinheiro líquido que proporcionou a elevação das operações de crédito. Na década de 1970, soma-se, ao processo de internacionalização do capital, o agravamento da dívida privada do “Terceiro Mundo”⁷ e a consequente incapacidade desses países em se contrapor aos fatores que estão em desconexão com o sistema internacional de intercâmbio comercial (CHESNAIS, 1996, p. 299).

Conforme afirma Behring (2012), “a questão que está posta nos anos 1970, com a intensificação dos fluxos financeiros, é a utilização da dívida para alimentar os circuitos de “valorização” do capital portador de juros”. De acordo com Carcanholo:

Tendo como base todo o processo de desregulamentação financeira e bancária, que também faz parte do elenco de respostas do capitalismo à sua última crise estrutural, os bancos passaram a ter maior liberdade tanto para a captação de recursos (emissão de passivos) quanto para a alocação desses recursos em distintos ativos. Ou seja, a atuação das instituições financeiras deixou de ser regulada/ controlada como vinha

⁷ A menção ao termo “Terceiro Mundo” é utilizada por Chesnais, entretanto nossos estudos nos aproximam da noção de países de capitalismo periférico. Sobre a dívida dos países de capitalismo periférico, aprofundaremos esse debate mais adiante.

ocorrendo até os anos 60 do século passado. O crescimento do mercado imobiliário teve como sustentação exatamente o financiamento via empréstimos bancários com base em crédito hipotecário, ou seja, um financiamento que traz como garantia para o credor os próprios imóveis adquiridos (CARCANHOLO, 2011, p.76).

Essa “tal liberdade” dos bancos foi responsável pelo epicentro da crise que estourou em 2008⁸, quando o Lehman Brothers quebrou. O banco gigante do EUA emprestou dinheiro numa proporção de trinta e uma vezes o que tinha em caixa. Quando vários credores solicitaram retirar dinheiro vivo, o Lehman Brother e outros bancos (porque realizavam a mesma prática) não tiveram caixa e o sistema despencou.

(...)o sistema bancário dos EUA, origem da crise bancária global, foi considerado pelo governo estadunidense “grande demais para falir” e por isso não se permitiu que falisse quando começou com problemas em 2007-2008. O preço de não permitir que falisse foi transformar o Federal Reserve num “banco tóxico” (abarroado de ativos tóxicos que foram trocados por dinheiro para manter os empréstimos) enquanto o governo federal abria um buraco nas suas finanças ao tapar os buracos causados pelas receitas perdidas devido ao crash com despesa deficitária e emissão de dívida. Nenhuma boa ação, como dizem, fica sem punição. Até aqui já sabemos. O que é menos sabido é que a parte dois desta crise é simplesmente outra variante desta história, atualmente ocorrendo na Europa (BLYITI, 2017, p.21).

Harvey e Chesnais defendem a tese de que o neoliberalismo significou a retomada de hegemonia burguesa, que tolerou uma maior distribuição do fundo público durante o período pós-guerra de avanço da organização dos trabalhadores, mas não suportou as perdas provenientes da crise de 1970. A imposição das políticas de caráter neoliberal tinha por finalidade restaurar as condições de acumulação do capital e de poder das elites econômicas. O primeiro alvo do neoliberalismo foi o Estado demonizado, apresentado como inchado e ineficiente, que deveria ser reformado, deturpando o sentido da palavra reforma usada historicamente para indicar o conjunto de mudanças que visaram ampliar direitos⁹.

Conforme afirma Netto, para que a ofensiva burguesa alcançasse êxito na restauração do poder hegemônico das elites, o Estado, diferente do que prega a tradição liberal, atua no sentido de ser “Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital”, assumindo as funções de estabilização e crescimento. Aos Estados foi posta a obrigação de emitir medidas de disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, privatização de estatais e desregulamentação trabalhista.

Ainda que o discurso neoliberal se dê em torno de uma desregulamentação globalizada, o que se observa é que os países de capitalismo central imprimem um ritmo bem mais suave

⁸ A crise de 2008 foi retratada no cinema em diversas produções entre os quais o filme a “A Grande Aposta” de 2016 dirigido por Adam McKay apresenta como a financeirização conduziu à criação da bolha imobiliária

⁹ É a partir dessa compreensão que utilizamos neste trabalho termo contrarreforma. Análise mais aprofundada sobre o tema ver Behring (2008).

que aquele pretendido para os países periféricos. É nessa direção que se elabora o “Consenso de Washington”, documento organizado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos *think tanks* de Washington, que expressa a ação desses organismos em tornar as medidas de ajuste fiscal uma espécie de regra pétrea a ser seguida por aqueles países que desejam seguir (ou melhor, são coagidos a seguir) integrados a esse sistema financeiro mundializado.

As medidas indicadas por esses organismos têm implicação direta na ação do Estado e no direcionamento do fundo público que este opera, pautado pelo compromisso com o “serviço da dívida” e com a implementação de programas de austeridade fiscal, conforme discutiremos a seguir.

1.4 Estado, fundo público e austeridade

A compreensão da ampliação da atuação do Estado no capitalismo monopolizado requer nossa análise sobre o fundo público. Behring (2010) realiza uma profunda crítica calcada na produção de Marx, que nos conduz à compreensão dessa ampliação:

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos, especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho a exemplo da implementação de políticas sociais. (BEHRING, 2010 p. 20).

Behring aponta, em suas análises, que no capitalismo monopolizado o instrumento de punção é o sistema tributário e que parte cada vez maior do fundo público é sustentada pelos salários. O fundo público, nesse contexto, é composto não apenas pelo trabalho excedente na forma de mais-valia, mas também pelo trabalho necessário, tendo em vista que os trabalhadores cada vez mais pagam impostos direta e indiretamente por meio do consumo e, conseqüentemente, dos impostos embutidos no preço das mercadorias. Assim, Behring nos conduz à compreensão de que o fundo público atua constituindo as “causas contrariantes” à queda tendencial da taxa de lucros.

Ou seja, o fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, especialmente em contextos de crise. Por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais valia – pelo que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez, embebido do papel central de assegurar as condições gerais de produção. No mesmo passo, participam também deste processo os trabalhadores

retomando parte do trabalho necessário na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos de maneira geral, disputando sua repartição em condições desiguais, considerando a correlação de forças na sociedade e no Estado (BEHRING, 2010, p. 21).

Conforme apontam Salvador e Teixeira (2014), o orçamento público é a parte mais visível do fundo público e não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento, constituindo-se como uma peça de cunho político que orienta as negociações a respeito de quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos.

Salvador (2017) indica que, na era dos monopólios, o fundo público exerce pelo menos quatro funções a) o financiamento do investimento capitalista por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura, no âmbito do orçamento público, a transferência da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (CPJ) na forma de juros e amortização (Salvador, 2017: 424).

A compreensão do papel que o fundo público vem assumindo é fundamental para discutirmos a atual crise do capital, que se prolonga desde a década de 1970 e atinge mais um momento de ápice entre 2008 e 2009, e cujos desdobramentos são fortemente sentidos uma década após seu epicentro.

Conforme discutimos anteriormente, a crise não representa um mero problema de regulação por parte do capital e sim uma parte constitutiva do movimento do capital. Se a resposta à crise de 1929 foi baseada na disseminação de políticas de cunho Keynesiano que propiciaram os 30 anos de expansão do capitalismo, a partir de 1970 assistimos o esgotamento dessa onda longa. A reação burguesa desencadeada no período se baseou na reestruturação produtiva, no neoliberalismo, na contrarreforma do Estado e na mundialização do capital. Ainda que a reação burguesa tenha propiciado, em algum nível, uma retomada das taxas de lucro, essa retomada não foi acompanhada da retomada das taxas de crescimento do emprego e da renda. Entretanto, conforme afirma Behring,

Por outro lado, a retomada das taxas de lucro deu-se a partir da dinâmica de excesso de liquidez de capitais, ou seja, azeitando as instituições financeiras, sem dúvida as que mais se beneficiaram desse processo. As estimativas que vêm das análises

econômicas falam de um PIB mundial de aproximadamente 55 a 60 trilhões de dólares e de um volume de capitais fictícios que podem chegar a 550 trilhões de dólares. Isso nos diz da natureza dessa crise: uma crise de abundância de capitais, de superacumulação, em que grandes volumes de capitais não encontram caminhos de valorização, embora busquem desesperadamente rentabilidade máxima no contexto de um capitalismo tóxico, nos termos de Husson (2008), inclusive penetrando em territórios antes não tão mercantilizados, a exemplo da educação, da saúde e da previdência, fortemente mercantilizados nesses últimos anos(BEHRING, 2010, p.28).

É exatamente na expansão fictícia de capitais sem lastro na economia real em um contexto de mundialização que se assenta a eclosão da crise de 2008.

Aqui é necessário retomarmos a seção V do Livro III do Capital, onde Marx inicia suas análises sobre o capital portador de juros e fictício. Cabe ressaltar que Marx não chega a finalizar suas reflexões e que Engels cumpre essa tarefa. Marx evidencia inicialmente o papel do crédito:

O crédito concedido por um banqueiro pode, por sua vez, assumir diversas formas, como a de letras de câmbio ou cheques emitidos sobre outros bancos, a de abertura de créditos do mesmo tipo e finalmente, em se tratando de bancos emissores, a de cédulas do próprio banco. A cédula bancária não é outra coisa senão uma letra de câmbio sobre o banqueiro, de pagamento à vista e ao portador, e que o banqueiro emite em vez de letras privadas. Esta última forma de crédito apresenta, para o leigo, um caráter especialmente impressionante e de grande importância, primeiro porque esse tipo de dinheiro creditício sai da simples circulação comercial para entrar na circulação geral, funcionando aqui como dinheiro, e, além disso, porque na maioria dos países os principais bancos que emitem cédulas bancárias são uma espécie de combinação peculiar de bancos públicos e privados e, como tais, encontram-se na realidade respaldados pelo crédito público, de modo que suas cédulas constituem, em maior ou menor medida, meios legais de pagamento; e porque, nesse caso, vê-se claramente que aquilo com que o banqueiro negocia é o crédito, já que a cédula bancária não é mais que um signo circulante do crédito. Mas o banqueiro, mesmo quando adianta o dinheiro vivo depositado em seus cofres, também negocia com todas as demais formas de crédito. Na realidade, a cédula bancária é apenas a moeda do comércio atacadista, sendo sempre o depósito aquilo que, nos bancos, constitui o elemento primordial (MARX, 2017, p. 455).

Com o desenvolvimento do sistema de crédito, uma parte da mais-valia se transforma em capital portador de juros. O possuidor desse capital deseja valorizá-lo e, como dinheiro não gera dinheiro, a valorização reside na esfera da produção, então o possuidor de dinheiro aliena-o a um terceiro: o capitalista funcionante. O prestamista ou aquele que empresta dinheiro o faz objetivando seu retorno após um período definido e tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia.

O capital portador de juros tem como uma de suas formas de ser o capital fictício que pode criar a ilusão de que seus rendimentos são provenientes de capital. O endividamento pode se dar pela venda de títulos aos que comprem para fins especulativos ou, como discutimos no

início de nossas análises, aqueles que buscam sintetizar a obtenção de dinheiro através do encurtamento do ciclo ou D-D', ilusão que já desmistificamos.

Conforme afirma Salvador (2019) o CPJ está localizado no centro das relações econômicas e sociais da atualidade e da atual crise do capitalismo contemporâneo

Os juros da dívida pública pagos no orçamento público ou na conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são os alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades, portanto, operam no sentido da captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira (SALVADOR, 2019, p.103).

O capital fictício emerge da existência generalizada de capital a juros, mas sem nenhuma substância real porque não contribui para a produção e circulação da riqueza ao não financiar o capital produtivo nem comercial.

Assim, a combinação entre a expansão do capital fictício, principalmente a partir da década de 1980, através de instrumentos como a securitização das dívidas e derivativos, com a desaceleração do crescimento, resultam em uma fórmula explosiva. É nesse contexto que os EUA passam a conviver com sucessivas crises bancárias e novas quebras na bolsa de valores, principalmente devido à crise imobiliária. O socorro à recessão econômica desencadeada tem se dado principalmente pelo fundo público que, conforme discutimos, na era dos monopólios amplia exponencialmente seu papel.

Segundo Salvador,

Em 2008, o Tesouro americano socorre as grandes empresas hipotecárias americanas, que respondiam por 50% dos US\$ 12 trilhões em empréstimos habitacionais, injetando US\$ 200 bilhões de recursos públicos. A partir disso, os recursos do fundo público dos Estados Unidos começaram a ser canalizados no socorro a instituições financeiras, sociedades hipotecárias e seguradoras. Com a aprovação do plano de socorro pelo parlamento americano, em 3/10/2008, as entidades financeiras de Wall Street poderão receber o montante de US\$ 700 bilhões a mais e mais US\$ 152 bilhões de incentivos fiscais. Além de instrumentos para os reguladores federais lidarem com a crescente crise econômica – o fundo público, nos Estados Unidos, deverá fazer um aporte superior a US\$ 1 trilhão no mercado financeiro, comprando ativos “podres” das instituições financeiras. Um conjunto de medidas para socializar os prejuízos das instituições financeiras, com o dinheiro público, sem proteger as famílias endividadas (SALVADOR, 2010 b, p.51).

Os países de capitalismo periférico dependente sofreram os rebatimentos da crise de forma ainda mais nefasta, principalmente devido às pressões para honrar com os serviços da dívida e sua imposição de “ajustes” ditados pelos organismos internacionais. Aqui é necessário nos remetermos ao debate acerca das expropriações.

Boschetti (2017), ao analisar a produção de Marx sobre os processos de expropriação, afirma:

O sentido da expropriação em Marx era retirar dos trabalhadores o único meio de subsistência de que dispunham, a fim de obrigá-los a vender sua força de trabalho e participar “livremente” do processo de acumulação. A acumulação primitiva, portanto, é o processo histórico que transforma os produtores em trabalhadores “livres”, obrigados a venderem sua força de trabalho, ou seja, se submeterem ao assalariamento capitalista para assegurar sua subsistência. Se, por um lado, liberta-os da servidão e da coação corporativa, por outro, rouba deles “seus meios de produção e todas as garantias de sua existência, oferecidas pelas instituições feudais” (BOSCHETTI,2017, p.41).

Fontes (2018:24) busca evidenciar que o movimento apresentado por Marx não se limita ao seu marco inaugural, ou seja, “a expropriação precisa ser conservada e reproduzida” e é o que ocorre através da imposição, muitas vezes sanguinária, de uma lógica de vida centrada na venda da força de trabalho.

Dialogando com Fontes, afirma Boschetti:

As perdas no campo do trabalho e dos direitos sociais sofrem as injunções dos compromissos firmados pelos governos nacionais com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. A dívida pública, assim, induz os processos de expropriação de direitos, alterando profundamente o sentido e significado do Estado Social e impondo à classe trabalhadora a mais perversa forma contemporânea de subsunção do trabalho ao capital (BOSCHETTI,2017,p.39).

Fontes (2010, p. 55) indica que, nas últimas décadas do século XX, ocorreu um extenso desmantelamento de direitos sociais e trabalhistas que contou com forte apoio parlamentar articulado a uma intensa atuação midiática. A chantagem da ameaça de redução de empregos e fuga de empresas buscou enfraquecer as resistências sindicais bem como promover o convencimento geral.

Assim, os direitos como aposentadorias, serviços públicos de saúde e educação, além dos direitos ligados ao trabalho, se tornam alvo imediato das expropriações. Nosso estudo busca se aproximar da compreensão dessas expropriações no campo da saúde, área em que, conforme afirma Fontes (2010), tem ocorrido a mercantilização do corpo humano; ou seja, a própria vida humana é expropriada, passando a se constituir propriedade privada. Essa expropriação se materializa no campo das patentes, na criação de vida animal transgênica, na expansão desmedida da indústria farmacêutica, na produção de remédios (mercadoria) e, acrescentamos, na própria compra de participantes de pesquisa para testes de novas drogas, os quais sequer terão acesso a esses medicamentos testados caso sejam efetivos.

Nos parece evidente que essas expropriações se tornam possíveis pela ação do Estado como controlador do Fundo Público. Fontes, ao refletir sobre o processo de desmantelamento da previdência pública afirma:

O tema das expropriações se liga diretamente, porém, à concentração e a centralização: tratava-se de capturar recursos crescentes, de origem salarial, e de convertê-los em capital. Realizava-se um duplo movimento, de ameaça diante das aposentadorias e do estímulo às agências privadas de previdência (fundos de pensão e similares), entidades convertidas em gestoras não bancárias de capital portador de juros e de seu complemento, o capital fictício. (FONTES, 2010, p.58).

Concordamos com as análises de Behring (2012) acerca da importância que historicamente o Fundo Público desempenhou na rotação do capital e na gestão das crises. De acordo com a autora, “o Fundo Público é partícipe do sistema nacional de crédito, como seu garantidor último, condição em que é chamado a atuar em caso de crise injetando dinheiro no sistema e gerindo os riscos” (Behring, 2012, p. 176). A gestão da crise de 2008 explicitou o papel do Fundo Público como garantidor último do sistema de crédito.

Para compreendermos a atuação do Fundo Público, é importante compreender como essa crise foi gestada e, para tanto, Marichal (2010) aponta três elementos importantes. O primeiro elemento se refere à política monetária “frouxa”, seguida pelo Federal Reserve e a política fiscal expansiva, implementada pelo Departamento de Tesouro desde 2001; a segunda se refere às mudanças legais que aceleraram a desregulamentação e inovação financeira e suas consequências práticas; e a terceira se refere à peculiar e perigosa dinâmica do mercado hipotecário, em particular na forma como uma grande expansão de instrumentos gerou hipotecas mais arriscadas, conhecidas como hipotecas *subprime*.

Em relação à política monetária implementada pelo Federal Reserve, Marichal indica que a recuperação econômica dos EUA, após 2003, se expressa nas taxas de crescimento do PIB superior a 4% e em uma rentabilidade do capital acima de 7%. Apesar dessa recuperação, as taxas de juros do sistema bancário seguiram com sua tendência de queda como resultado de uma atuação “frouxa” do Federal Reserve, que favoreceu um novo boom do mercado de ações, o qual, por sua vez, está por trás de uma série de ondas de especulação, como foi a norma ao longo da presidência de Alan Greenspan como governador do Conselho de Governo da Reserva Federal dos Estados Unidos (1987-2006).

O aumento da liquidez do crédito favoreceu a capacidade de consumo dos americanos, quase sem cessar. A demanda por habitação (primária e secundária) e créditos fáceis impulsionaram a indústria da construção de moradias, ao mesmo tempo que houve um aumento impressionante de novas ferramentas financeiras no mercado de

hipotecas. Esses fatores estimularam uma constelação de tendências e bolhas perigosas no setor imobiliário (MARICHAL, 2010, p.281, tradução nossa).

Marichal indica ainda que a administração de George W Bush (2000-2004) incentivou ainda mais o consumo e a especulação ao mesmo tempo. O governo combinou uma política de redução no imposto de renda e negócios sobre capital com forte aumento do gasto público, em particular aqueles ligados à guerra do Iraque. Como resultado dessas políticas, o *déficit* público disparou. Entretanto, paradoxalmente esse foi coberto sem aumentar as contribuições fiscais. Esse paradoxo foi viabilizado pelo governo Bush através do endividamento externo.

Após 2001, o governo americano lançou um enorme quantitativo de bônus e títulos do Tesouro no mercado e esses se tornaram os instrumentos preferidos dos países, principalmente da China e dos países da periferia capitalista, para aumentar suas reservas. Naquele momento esses países haviam vivenciado diversas crises na década de 1990 e vinham implementando políticas de estabilização¹⁰ monetária e financeira direcionadas principalmente pelo FMI e BM. Assim, a periferia ajudou a financiar o *déficit* público e o consumo dos americanos se manteve, já que, na prática, pararam de poupar e se endividaram com o resto do mundo.

Desde a década de 1970, o projeto neoliberal pregou a desregulamentação dos mercados. Entre 2001 e 2007, apesar da queda acentuada nas taxas de juros nos Estados Unidos, os fluxos de capital do exterior para os mercados bancários e bolsas americanas continuaram aumentando. De acordo com Marichal

O dinheiro não veio apenas de China, Taiwan ou Coréia, mas também Japão e vários países exportadores de petróleo do Oriente Médio e da Rússia. Uma porção importante consistia em fundos de bancos centrais que comprou dólares e títulos do Tesouro, mas outra parte chegou na forma de investimentos privados ou os chamados "fundos soberanos" de todos os continentes. Esses enormes volumes de dinheiro foram canalizados por bancos globais e fundos de investimento para o mercado de ações Nova York, onde houve um novo e impressionante boom que durou vários anos. Em uma palavra, as reservas internacionais foram recicladas e alimentaram as bolhas de mercado de ações, imóveis, hipotecas e derivativos criados nos Estados Unidos entre 2001 e 2006 (MARICHAL, 2010, p. 283, tradução nossa).

Além da desregulamentação, a financeirização também foi favorecida por uma série de reformas legais que facilitaram a ação dos mais agressivos e imprudentes atores dos mercados financeiros. Exemplo dessas medidas citadas por Marichal foi a lei proposta em 1999 pelo secretário do Tesouro, Robert Rubin, e seu subsecretário, Lawrence Summers, que suspendeu a

¹⁰ Cabe ressaltar que as políticas de estabilização implementadas pelos países da periferia do capitalismo faziam parte dos pacotes de "ajuste fiscal" propostos pelos organismos internacionais, sobretudo pelo FMI e pelo Banco Mundial. Aprofundaremos o debate sobre tais políticas e os impactos para o Brasil nos capítulos subsequentes.

velha Lei Glass-Steagall¹¹ de 1933, que separava as atividades entre bancos comerciais e bancos de investimentos e proibia que as atividades bancárias e de seguradoras fossem realizadas por uma mesma instituição. A partir dos anos 2000, os bancos comerciais estadunidenses multiplicaram suas operações em uma ampla gama de transações financeiras cada vez mais sofisticadas e cada vez menos reguladas. De acordo com Marichal (2010), esse processo desembocou na acumulação de enormes carteiras de dívidas duvidosas que, após a quebra dos bancos de 2008, foram resgatadas pelo Governo dos Estados Unidos.

A desregulamentação financeira era vista como uma medida “mágica” (Marichal, 2010), o que explica porque tanto a administração Clinton quanto a Bush deram ainda mais margem de atuação para os bancos de investimentos. Em 2004, a *Securities and Exchange Commission* (SEC), um órgão autônomo do governo americano que regula e supervisiona os mercados financeiros, realizou uma reforma que autorizava uma margem maior de alavancagem, que é a proporção de endividamento que os Bancos podem alcançar em proporção ao seu capital. Blyth explicita como a alavancagem atua

Alavancagem é o modo como os bancos fazem somas de dinheiro tão absurdas. Os alemães têm um ditado: “quando você tiver dois marcos, gaste um”. Na atividade bancária moderna isso transformou-se em: “quando tiver um dólar no banco, empreste trinta, quarenta ou mais”. A alavancagem, o quociente de ativos (empréstimos e investimentos em todo o mundo) em relação ao capital (capital de reserva — a almofada a que se recorre quando as coisas correm mal) aumentou precipitadamente ao longo das décadas de 1980 e 1990. Se um banco importante tem uma alavancagem de trinta vezes, como era habitual no período que antecedeu a crise, basta uma pequena alteração do valor dos seus ativos contra a sua almofada de capital para torná-lo ilíquido, se não perto da insolvência (BLYTH, 2017, p.53).

De acordo com Marichal (2010), antes desta reforma, o limite de alavancagem era 12 para 1: ou seja, os bancos de investimento poderiam pedir emprestado 12 vezes o valor de seu capital. A partir da reforma da SEC, os bancos foram incentivados a se autorregular e esse organismo renunciou em grande parte a sua capacidade de supervisionar e controlar as firmas. Essa desregulação acelerou a inovação financeira em escala mundial liderada pelos bancos e financeiras norte americanos e fundos globais de outras regiões, sobretudo europeias.

O terceiro elemento indicado por Marichal para compreendermos a crise se refere ao uso da inovação tecnológica para a expansão dos mercados financeiros. A inovação propiciou o uso de um número cada vez mais amplo de instrumentos de investimento, seguros, hipotecas baseados em mecanismos de especulação, os derivativos¹², que não podiam ser supervisionados

¹¹ Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2310199905.htm>>. Acesso e: 11 de Jun 2021.

¹² De acordo com Blyth, os derivativos são, basicamente, contratos, tal como os títulos hipotecários. Permitem que os bancos façam o que sempre fizeram: juntar as pessoas, agindo como intermediários e cobrando uma

nem regulados de maneira adequada pelo Banco Central nem por nenhum outro organismo público.

Nos referimos a criação e venda massiva de pacotes de títulos e derivados de composição complexa: as siglas destas refletem o fato que era uma nova geração de valores. Nós queremos dizer, por exemplo, para veículos financeiros conhecidos como CDO, ARM, ABS / CDO, AVM, ABX CMBS, REI, CDS e SIV, que foram criados durante as últimas duas décadas. Saber sobre seu funcionamento requer grande expertise na área bancária e financeira e é claro que ultrapassa o conhecimento de pequenos investidores, o que cria problemas de assimetria de informações entre vendedores e compradores (MARICHAL, 2010, p. 286, tradução nossa).

As tendências de expansão do mercado financeiro que indicamos acima tiveram intensas consequências para os mercados imobiliários e hipotecários dos EUA. A partir de 2001, o crédito barato estimulou o mercado imobiliário, elevando o montante de hipotecas, que anteriormente equivalia a US\$ 2,5 bilhões. Em 2001 esse montante se aproximava de US\$ 5 bilhões e, em 2007, chegou à inacreditável cifra de US\$ 10,4 bilhões.

A expansão de crédito alimentou a demanda de casas de maneira formidável e elevou os preços, levando os cidadãos a considerarem que a compra de imóveis era um excelente negócio já que as hipotecas eram baratas e o valor dos imóveis subia.

Corretores imobiliários investiram em agressivas campanhas para vender imóveis. Especuladores adquiriram casas através de hipotecas com o objetivo de revendê-las a curto prazo e obter lucro. Os requisitos para obter crédito hipotecário foram rebaixados e os bancos e agências financeiras buscaram oferecer as melhores condições para atrair clientes inclusive com renda baixa e sem histórico de crédito ou com histórico ruim, embora fosse evidente que havia uma grande possibilidade de não conseguirem pagar suas dívidas. Essa forma de crédito sem garantias era a denominada *subprime*.

Os EUA geraram rapidamente um mercado financeiro diverso e complexo, que contou com a participação de Bancos de investimentos e também com os grandes Bancos comerciais. Esse mercado, que girava ao redor de milhares de hipotecas e de todos os instrumentos de especulação que as sustentavam, gerou a bolha imobiliária que alcançou seu ápice em 2006 e o valor real das propriedades, a partir do primeiro trimestre de 2007, começou a cair, o que levou ao ajuste das taxas. Muitos empréstimos foram contratados com taxas ajustáveis e com promessa de que a amortização teria início em um prazo após a contratação. Assim, quando a

comissão, mas de modo a permitirem-lhes negociar coisas que não são ativos no sentido normal, como movimentações das taxas de juros ou das moedas. Enquanto um ativo é uma propriedade, ou um título de propriedade ou rendimento, um derivativo é um contrato, uma aposta que remunera com base no desempenho de um determinado ativo ao longo de um determinado período de tempo (BLYTH, 2017, p. 55).

alta das taxas coincidiu com o início do pagamento, muitos clientes começaram a suspender os pagamentos. Até 2008, milhares de hipotecas foram suspensas, o que levou à derrocada de grande quantidade dos fundos bancários e, conseqüentemente, à derrocada generalizada de todo esse sistema.

Ainda que desde 2006 a crise já apresentasse fortes indícios, a administração Bush optou por seguir negando a possibilidade de uma recessão e apenas em setembro de 2007 o governador do Federal Reserve Ben Bernanke, declarou que “a crise do sistema *subprime* havia excedido todas as previsões mais pessimistas” (MARICHAL, 2010, p.294).

Àquela altura, fundos especulativos da financeira Bear Stearns¹³ quebraram e ela foi vendida por 6,7% do seu valor. Uma semana após, o fundo Caliber Global de um banco de investimentos de Londres anunciou sua quebra e logo em seguida vários outros fundos de diversos países.

O ápice da crise ficou conhecido pelo anúncio, em 15 de setembro de 2008, de falência da financeira Lehman Brothers, que desatou uma reação em cadeia em todos os mercados financeiros do mundo (Marichal, 2010, p.299) e que contou com a pronta atuação do Estado. De acordo com Blyth

No terceiro trimestre de 2008, o auge da crise, os seis maiores bancos dos EUA, Goldman Sachs, J.P. Morgan, Bank of America, Morgan Stanley, Citigroup e Wells Fargo, tinham no seu conjunto um quociente de ativos em relação ao PIB de 61,61%. Tinha quocientes de alavancagem (ativos/capital) que chegavam a 27 para 1 (Morgan Stanley) ou eram tão baixos como 10 para 1 (Bank of America). Compare isto com o que se passava no Lehman Brothers. O Lehman tinha uma alavancagem de 31 para 1 numa base de ativos de US\$ 503,54 bilhões, que é o equivalente a cerca de 3,5% do PIB dos EUA. Se isso não era suficiente para o governo dos Estados Unidos colocar logo as mãos à obra para impedir que o contágio se disseminasse através dos mercados de CDS e de operações compromissadas, a possibilidade de lançar mais de 60% do PIB para a fogueira, o total de ativos do conjunto dos bancos, certamente concentraria o foco coletivo no problema do “grande demais para falir. (BLYTH, 2017, p.82-83).

A atuação do governo americano indicou a disponibilidade do Estado em salvar as instituições bancárias através das reservas que destinou para tanto. Conforme resgata Dowbor (2019)

Foram necessários trilhões de dólares do governo americano, desviando recursos dos impostos do povo americano, para reestabelecer um mínimo de equilíbrio de caixa nos grandes bancos. Ao decidir transferir recursos públicos da educação, saúde e

¹³ Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/ha-dez-anos-compra-de-bear-stearns-pelo-jp-morgan-marcava-ultimo-grande-resgate-antes-de-crise-mundial-22496931?GLBID=1e1b6cb7a7b04c877f523510a6dc1a4b846384a465142454f5a527136332d4d6b4257506c564541624e4d423359567276745f564a50676969616a6d714d354e354e7155446459525457355f6a6177525f7a2d566a74624b50785a63485969547a6452386d68413d3d3a303a756677636e62706a686c6879716e637878786c69>

infraestrutura para abastecer os caixas de bancos irresponsáveis, Obama explicou publicamente que embora o detestasse faria isso pelo bem da economia americana (DOWBOR, 2019, p.27).

Na ocasião, Obama poderia ter optado por transferir esses recursos aos inadimplentes para que eles mesmos pagassem os atrasados aos bancos, mas ele destinou esses recursos diretamente aos bancos, que deveriam facilitar o pagamento a seus credores. Entretanto, os bancos preferiram guardar esse dinheiro e deixar que aqueles perdessem seus imóveis. Assim como os EUA, diversos governos europeus também se mobilizaram para salvar o sistema financeiro alcançando somas como 250 bilhões de Libras pelo Reino Unido, 320 bilhões de Euros pela França e 400 bilhões pela Alemanha (MARICHAL, 2010).

As consequências da crise em uma economia capitalista consistem na desvalorização do capital superacumulado na fase de crescimento anterior. Essa desvalorização do capital se dá ou pela “destruição” de uma massa desse valor-capital superacumulado, basicamente em função da redução de seus preços, ou então por este capital ficar parado, ocioso, o que é uma negação da própria lógica do capital, que só se efetiva em movimento. Essa estagnação significaria uma quebra generalizada das classes dominantes, o que não se apresenta como uma possibilidade posta pela classe dirigente. Assim, a saída elaborada, conforme apontado, se situa na intensificação da exploração do trabalho para expandir a massa de mais-valia e na intensificação dos processos de contrarreforma do Estado com o objetivo de criar e de ampliar espaço para atuação do capital.

O aumento da demanda de transferência de recursos do fundo público para os rentistas é acompanhado da implementação do tripé macroeconômico neoliberal que requer o chamado ajuste fiscal. O tripé macroeconômico é caracterizado pela adoção de um regime de metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e pelo compromisso de solidez fiscal consagrado no Brasil pela Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada no ano 2000.

Países periféricos são constrangidos a adotar orientações elaboradas pelos países centrais através dos organismos multilaterais. Para tornar palatável a drenagem de recursos públicos, utilizam o discurso da “austeridade”, indicada como a única alternativa para que os países “não quebrem”, em especial países periféricos. Tal austeridade é caracterizada como:

Austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação. (BLYTH, 2017, p.18).

Blyth indica que a retomada da apresentação da dívida como soberana supostamente criada pelos Estados que aparentemente “gastaram demais” escamoteia que o problema se origina nos bancos pelos quais os fundos soberanos têm de se responsabilizar. Assim, Blyth caracteriza a propalada crise da dívida como uma “propaganda enganosa” em ação.

As políticas de austeridade que reduzem recursos das políticas sociais são carregadas ainda de desigualdade, posto que os que estão na base da distribuição de renda perdem mais do que os que estão no topo pela simples razão de que os que estão no topo dependem menos de serviços produzidos pelo governo e podem dar-se ao luxo de perder mais porque, desde logo, têm mais riqueza (BLYTH, 2017, p. 23).

Blyth (2017) sumariza três razões para que a austeridade seja considerada uma ideia perigosa: primeiro porque na prática simplesmente não funciona; segundo porque depende de que os pobres paguem pelos erros dos ricos; e terceiro porque repousa sobre a “falácia da composição”, que implica compreender que implementar planos de austeridade para todos os países significa contrair a economia para todos.

As consequências desastrosas da crise de 2008 que tiveram início no setor bancário não se esgotaram nele. Conforme afirma Varoukakis (2016), em maio de 2009, a Chrysler, terceira maior fabricante de automóveis dos Estados Unidos, foi forçada pelo governo a decretar falência e a maioria de seus ativos foram transferidos para a fabricante italiana de automóveis Fiat por uma bagatela. Em junho, a General Motors, icônica fabricante norte-americana de carros, foi à bancarrota e obrigou seus credores a “consentir” a perda de 90% de seus investimentos enquanto a empresa era estatizada (com o governo oferecendo um adicional de US\$ 50 bilhões de capital de giro). Quase 4 milhões de norte-americanos perderam seus empregos.

De acordo com Dardot e Laval (2016), a superação da crise de 2008 contou com uma inundação de moeda especulativa emitida pelos bancos centrais, o que evidenciou que a lógica neoliberal escapou de maneira extraordinariamente perigosa. De acordo com os autores, o acúmulo de tensões e problemas não resolvidos, o reforço de tendências desigualitárias e desequilíbrios especulativos preparam dias cada vez mais difíceis para as populações (DARDOT E LAVAL, 2016, p. 9).

A atuação como resposta à crise, nas principais economias do mundo, se baseou na continuidade do reforço ao setor financeiro. O impacto dessa atuação, em níveis diferentes e nas várias economias, variou de acordo com capacidade de suportar o endividamento, abrindo o segundo momento da crise que se expressou nas dívidas soberanas.

A dívida pública tem se constituído como um poderoso instrumento de punção do fundo público (BEHRING, 2017), incidindo diretamente no sub financiamento da política de saúde, o que torna imperativo que aprofundemos nossa compreensão sobre o tema.

1.5 Dívida Pública: instrumento de punção do fundo público

O processo de endividamento já era identificado por Karl Marx no Livro I de O Capital como parte da engrenagem capitalista. Conforme afirma Marx, ao tratar da gênese do capitalista industrial (2017):

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas públicas, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, tomou conta de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial, com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais, serviu-lhe de incubadora. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida pública, isto é, a alienação [*Veräusserung*] do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida pública. Daí que seja inteiramente coerente a doutrina moderna segundo a qual um povo se torna tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público se converte no credo do capital. E ao surgir o endividamento do Estado, o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, cede seu lugar para a falta de fé na dívida pública. A dívida pública torna-se uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como com um toque de varinha mágica, ela infunde força criadora no dinheiro improdutivo e o transforma, assim, em capital, sem que, para isso, tenha necessidade de se expor aos esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária (MARX, 2017a, p.1002- 1003).

Conforme afirma Marx (2017), “a dívida pública impulsionou as sociedades por ações, o comércio com papéis negociáveis de todo tipo, a agiotagem ou: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia”. (MARX, 2017a, p. 1003). Ele elucida que os grandes bancos, agraciados com os títulos nacionais, atuavam como sociedades de especuladores privados que, sob a guarda dos governos e graças aos privilégios recebidos, alcançaram condições de emprestar dinheiro. Assim, a acumulação da dívida pública representa um ótimo indicador da alta sucessiva das ações destes bancos. Marx (2017a) identifica a origem desse processo na fundação do Banco da Inglaterra (1694).

Esse banco começou emprestando seu dinheiro ao governo a um juro de 8%, ao mesmo tempo que o Parlamento o autorizava a cunhar dinheiro com o mesmo capital, voltando a emprestá-lo ao público sob a forma de notas bancárias. Com essas notas, ele podia descontar letras, conceder empréstimos sobre mercadorias e adquirir metais preciosos. Não demorou muito para que esse dinheiro de crédito, fabricado pelo próprio banco, se convertesse na moeda com a qual o Banco da Inglaterra tomava empréstimos ao Estado e, por conta deste último, pagava os juros da dívida pública. Não lhe bastava dar com uma mão para receber mais com a outra: o banco, enquanto recebia, continuava como credor perpétuo da nação até o último tostão adiantado. E assim ele se tornou, pouco a pouco, o receptáculo imprescindível dos tesouros

metálicos do país e o centro de gravitação de todo o crédito comercial. À mesma época em que na Inglaterra deixou-se de queimar bruxas, começou-se a enforcar falsificadores de notas bancárias. Nos escritos dessa época, por exemplo, nos de Bolingroke, pode-se apreciar claramente o efeito que produziu nos contemporâneos o aparecimento súbito dessa malta de bancocratas, financistas, rentistas, corretores, stockjobbers [bolsistas] e leões da Bolsa (MARX, 2017a, p.1004).

Marx identifica que com as dívidas públicas surgiu também um sistema internacional de crédito, que frequentemente encobria uma das fontes da acumulação primitiva neste ou naquele povo (MARX, 2017^a, p.1004). A dívida pública se respalda nas receitas estatais para cobrir seus juros e encargos anuais o que conduziu à conversão do sistema tributário como um complemento imprescindível para o sistema de empréstimos e sua sobrecarga em um princípio.

Os empréstimos capacitam o governo a cobrir os gastos extraordinários sem que o contribuinte o perceba de imediato, mas exigem, em contrapartida, um aumento de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos, causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente, obriga o governo a recorrer sempre a novos empréstimos para cobrir os novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é formado pelos impostos sobre os meios de subsistência mais imprescindíveis (portanto, pelo encarecimento desses meios), traz em si, portanto, o germe da progressão automática. A sobrecarga tributária não é, pois, um incidente, mas, antes, um princípio (Marx, 2017a, p.1005).

Marx indica ainda que o sistema colonial, dívidas públicas, impostos escorchantes, protecionismo, guerras comerciais etc., nasceram do período manufatureiro e cresceram gigantescamente durante a infância da grande indústria.

Conforme já discutimos, o Fundo Público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público (SALVADOR, 2012). As análises de Behring ampliam nossa compreensão acerca do Fundo Público:

Temos, portanto, a compreensão de que o fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se, do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro e renda da terra, sobre os quais incidirá a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária, envolvendo todos os participantes do butim: o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial e os proprietários de terras. Mas o fundo público também se compõe do trabalho necessário – e diríamos, cada vez mais, com o advento do neoliberalismo e a ofensiva tributária por meio da expansão da tributação indireta, aquela que se faz sobre o consumo (Salvador, 2010 e 2015). Isso ocorre à medida que, após o processo de exploração do trabalho que operou a valorização do valor, se realiza uma nova punção dos salários a partir da carga tributária. Nessa direção, o fundo público é mais-valor (trabalho excedente), mas com ele não se confunde, e é trabalho necessário. Esse caminho, ao nosso ver, permite observar, por exemplo, que não necessariamente a existência de salários indiretos na forma das políticas sociais, com seus benefícios e serviços, tem impactos redistributivos, pois há que considerar que a força de trabalho paga a conta efetivamente: produzindo mais-valia e sofrendo a “exploração tributária” (BEHRING, 2017, p.12).

Conforme afirma Salvador (2017), na disputa do fundo público, os juros da dívida pública pagos pelo orçamento estatal são os principais alimentadores do capital portador de juros e do capital fictício. A definição da repartição do orçamento evidencia a direção e a forma de ação do Estado e suas prioridades. Nesse sentido, políticas públicas, como a saúde, têm sido submetidas a uma regressão, enquanto os juros, encargos e amortizações da dívida seguem como prioridade.

Ainda que recursos suntuosos para o pagamento da dívida sejam expropriados dos trabalhadores dos países periféricos por governos cúmplices, não há transparência sobre seus números e nem sobre os detentores de títulos. Diversos países têm criado comitês para o debate acerca da necessária auditoria da dívida pública e também é importante registrar a criação em 1990 do Comitê para a Anulação da Dívida do Terceiro Mundo (CADTM)¹⁴. Porém, até a atualidade, na América Latina, apenas o Equador realizou uma auditoria. No Brasil, o movimento Auditoria Cidadã da Dívida¹⁵ tem realizado importante trabalho no sentido de analisar os rumos do endividamento¹⁶ brasileiro e articular ações políticas.

O pagamento da Dívida conta com um arcabouço jurídico que permite sua priorização em detrimento dos gastos sociais. Exemplos desse arcabouço são a Desvinculação das Receitas da União e a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja consequência mais evidente está expressa na distribuição do orçamento público.

Conforme afirma Behring (2017),

O endividamento público é uma forma de punção violenta da riqueza socialmente produzida, por meio da apropriação privada de parte muito significativa, do fundo público, que por sua vez se compõe de trabalho excedente e trabalho necessário, recaindo sobre os trabalhadores cada vez mais esse ônus. Porém, o fim do capitalismo se relaciona diretamente com a luta de classes, já que a economia é a mais moral das ciências e anda sobre as pernas de homens e mulheres de carne e osso, que fazem sua história e escolhas, ainda que não nas condições desejadas (BEHRING, 2017, p.17).

A ofensiva do capital, diante da crise estrutural da década de 1970, teve como um de seus pilares a financeirização da economia. Ainda que desde o tempo de Marx tenhamos

¹⁴ O CADTM adota a nomenclatura Países em Desenvolvimento (PED), Terceiro Mundo ou Sul para todos os países que não pertencem à categoria “países desenvolvidos”, para nós, tratar esses países como dependentes ou periféricos e países de capitalismo central ou Imperialistas parece mais adequado, entretanto, reconhecemos que os documentos de instituições internacionais seguem estas nomenclaturas e seguiremos os termos originais utilizados em documentos. Segundo o CADTM; em 2014 havia 145 países no grupo de países periféricos ou do Terceiro Mundo.

¹⁵ Conferir mais informações em <https://auditoriacidadada.org.br/>

¹⁶ Cabe ressaltar que a dívida pode ser pública ou privada. A dívida pública é o total de empréstimos contraídos por tomadores públicos ainda que, conforme veremos, tenha se tornado recorrente a estatização das dívidas privadas. A dívida privada é constituída por empréstimos tomados por tomadores privados, independentemente do credor.

identificado as sociedades por ações e os mercados financeiros e creditícios, a partir daqui observamos o seu pleno desenvolvimento.

No Brasil, a partir do Plano Real, a classe dominante passou a utilizar suas poupanças (acumuladas no setor bancário) na esfera financeira da economia, expandindo o capital fictício e capitalizando-se. De acordo com Salvador, o sistema fiscal articulou uma redistribuição do excedente econômico, que aprofundou a concentração de riqueza por meio do aumento da dívida pública e dos juros sobre essa dívida (SALVADOR, 2017, p. 68).

A engenharia macroeconômica que assegurou o relativo controle da inflação passou pela elevação do endividamento público, que assegurou a transferência de renda do setor real da economia para os detentores de excedentes financeiros, particularmente o CPJ. A partir de 1999, por força dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários para o pagamento de juros da dívida pública. A viabilidade dessa política foi obtida, no lado das receitas, pelo aumento da arrecadação de impostos, via modificações na legislação infraconstitucional, tributando fortemente a classe trabalhadora via tributos diretos e indiretos de caráter regressivo, que oneraram proporcionalmente mais a renda dos mais pobres. Paralelamente, um conjunto de medidas foi tomada para desonerar os mais ricos, como, por exemplo, a isenção de imposto de renda sobre lucros e dividendos distribuídos para sócios capitalistas (SALVADOR, 2017, p.68).

Conforme discutimos, no capítulo 2 deste estudo, a política macroeconômica implementada no Brasil lançou mão de instrumentos como a Desvinculação de Receitas da União (vigente até 2023) e a Lei de Responsabilidade Fiscal para viabilização do superávit primário. Soma-se a esses instrumentos a vigência de uma política tributária regressiva, que onera sobremaneira os trabalhadores e favorece os rentistas quando, por exemplo, isenta de imposto de renda lucros e dividendos distribuídos para essa classe dominante, que concentra a renda e riqueza. Ressalta-se que essa classe dominante e o grande capital são os portadores dos títulos públicos e atuam através da dívida pública para exercer seu poder político¹⁷.

A partir de 2016, diante da insuficiência dos instrumentos macroeconômicos frente aos impactos da crise de 2008/2009 e com a instauração do governo ilegítimo de Temer, a nova ofensiva do capital buscou intensificar a punção do Fundo Público através da PEC 55/2016 (EC 95), que congelou por 20 anos os recursos a serem destinados às políticas de Seguridade Social, mas excetuou as despesas financeiras, como o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

¹⁷ Conforme afirmou Marx “A acumulação do capital da dívida pública revelou -se como sendo apenas um aumento na classe de credores do Estado, que detêm o privilégio de retirar antecipadamente para si certas somas sobre a massa dos impostos públicos” (MARX, 2017b, p. 457).

Assim, a função do Fundo Público, de “assegurar no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros” (SALVADOR, 2010) está relacionada diretamente à financeirização e às mudanças no padrão de proteção social.

Ao longo da história do capitalismo, a Dívida pública assumiu um papel cada vez maior na punção de mais-valia dos países de capitalismo periférico, a ser remetida aos países de capitalismo central. Buscaremos discutir o processo histórico do endividamento público, apresentando alguns elementos do caso brasileiro e, posteriormente, nos dedicaremos a discussão do papel da dívida no capitalismo contemporâneo, marcado pelo ajuste fiscal permanente (Behring, 2017) e suas políticas de austeridade.

1.5.1 Breves considerações sobre a história da dívida pública brasileira

Para compreendermos o atual estágio do endividamento brasileiro, e sua relação com o Banco Mundial, é importante analisar alguns aspectos desse processo histórico e, para tanto, partiremos do recorte histórico da crise de 1929 por compreender que foi a partir dela que essa dinâmica começou a ser gestada, com as elaborações das principais potências capitalistas.

De acordo com Toussaint (2006), a crise de 1929 contaminou todo o capitalismo mundial, o que ficou evidente na interrupção, por parte da Alemanha, do pagamento da dívida de guerra à França, à Bélgica, à Itália e à Inglaterra. Consequentemente, esses países interromperam o pagamento da dívida que tinham com os EUA. Em decorrência, os EUA reduziram drasticamente a exportação de capitais e, ao mesmo tempo, diminuíram suas importações, cessando o fluxo de dólares para o mundo.

O colapso financeiro atingiu primeiro os países do centro, mas logo se propagou para a América Latina (AL). O fluxo de capital para a AL caiu a um terço do requerido para o serviço da dívida, o que temporariamente foi coberto pelo aumento das exportações, entretanto, a depressão que seguiu reduziu drasticamente os preços de suas matérias primas. De acordo com Kucinski e Branford (1987)

Apesar de os governos latino-americanos imporem restrições às importações e controles sobre remessas de divisas, e ainda desvalorizarem suas moedas, não puderam evitar a insolvência. A Bolívia foi o primeiro país a interromper o serviço da sua dívida externa em 1930, e três anos depois seguiram-se todos os demais países, com exceção do Haiti, conforme historiadores da época, era facilmente explicado pela presença dos marines americanos em solo haitiano. Na Argentina, prevaleceu o interesse dos poderosos fazendeiros, que temiam perder o acesso ao mercado britânico de seus grãos e sua carne. A Grã-Bretanha apenas permitiria a livre venda de seus produtos se fosse mantida a pontualidade nos pagamentos de juros e das parcelas vencidas da dívida. A pontualidade foi mantida durante os anos 30, mas os sacrifícios impostos às populações urbanas e suas indústrias tiveram um papel decisivo na

ascensão ao poder nos anos 40 do regime populista de Juan Perón (KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p.16).

Houve o anúncio de que governo boliviano e outros países, em 1931, suspenderiam os pagamentos, totalizando quatorze em 1935. Na década de 1930, o governo Vargas havia criado a comissão de estudos econômicos e finanças do Estado e dos Municípios, para revisar o endividamento, o que não ocorreu. No final de 1931, o governo brasileiro decidiu suspender o pagamento do serviço da dívida externa¹⁸ e abriu um período de tentativas de readequação econômica e sucessivas negociações, que se estenderam até 1943, quando foi assinado novo acordo permanente, tendo os EUA¹⁹ protagonizando as pressões para renegociação.

Os países endividados não dispunham mais de dólares suficientes para reembolsos e para a compra de mercadorias. O mundo capitalista entrou em uma espiral recessiva e esse cenário norteou a criação dos organismos multilaterais²⁰ Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

O Governo Roosevelt, com o objetivo de assegurar as condições para que os países endividados seguissem pagando a dívida e ainda tivessem condições de manter as importações do país norte-americano, propôs a criação do Banco Interamericano e do *Export- Import Bank* de Washington.

¹⁸ Uma questão importante reside na diferenciação entre dívida interna e dívida externa. Segundo o CADTM, a dívida interna é aquela contraída de um credor do país como um banco, por exemplo; enquanto a dívida externa é aquela contraída perante um credor estrangeiro. Conforme afirmam Miller e Toussaint (2006), a dívida dos países em desenvolvimento (PEDs) pode ser externa pública e externa privada. A dívida externa pública é contraída pelos agentes públicos ou por organismos privados, cuja dívida é garantida pelo Estado. A dívida externa privada é contraída por organismos privados sem a garantia do Estado. Um aspecto importante em relação à dívida externa que buscaremos discutir é a relação cambial. De acordo com a auditoria da dívida, a externa é contraída no exterior e tem que ser paga em moeda estrangeira, ou seja, moeda que somente pode ser obtida por meio de exportações, por endividamento externo, ou por investimentos estrangeiros. Resulta do empréstimo de dinheiro a juros, através de contratos com instituições financeiras ou emissão de títulos públicos. É composta de duas parcelas: pública e privada. A dívida pública é contraída por governos e empresas estatais. A dívida privada é contraída pelas empresas privadas, mas em quase todos os casos tem o aval do governo federal, que a registra no Banco Central. Assim, embora seja uma responsabilidade do setor privado, muitas vezes a dívida privada registrada acaba sendo assumida pelo governo. Na prática, brasileiros também podem ser credores da dívida externa, pois podem enviar seu dinheiro para o exterior e comprar títulos dessa dívida emitidos pelo governo (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2018, p.5).

¹⁹ É importante destacar que esse período foi marcado pelo aumento da participação do dólar como moeda responsável por 75% das entradas de recursos externos relativos a empréstimos no Brasil (Silva, 2009:53). Essa mudança é sintomática do deslocamento de poder da Inglaterra para os EUA como maior economia mundial e ocorre no contexto histórico no qual estes países se dedicavam a elaboração de uma nova ordem mundial a ser implementada no pós Segunda Guerra.

²⁰ Conforme discutiremos adiante, os organismos internacionais têm exercido um papel importante na manutenção da espiral do endividamento e na manutenção das condições de pagamento originando a Dívida Multilateral, que segundo o CADTM é a dívida devida ao Banco Mundial, ao FMI, bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Africano de Desenvolvimento, e outras instituições multilaterais, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

O *Export-import Bank*, mais tarde batizado como *Eximbank*, foi criado em 1934 com a finalidade de proteger e favorecer os exportadores dos EUA. Ele garantia as exportações e concedia crédito a outros países para que importassem dos EUA. Cada dólar emprestado deveria ser utilizado para compra de mercadorias produzidas pelos EUA. Em seus primeiros anos, o banco expandiu sua capacidade de conceder empréstimos destinados principalmente a países da América Latina, Caribe, China e Finlândia, com objetivos tanto econômicos quanto geoestratégicos. (TOUSSAINT, 2006, p. 31)

O Banco Interamericano foi fundado pelos EUA no marco da União Panamericana, organização antecedente à Organização dos Estados Americanos (OEA), e teve como membros, desde sua origem, Brasil, Bolívia, Colômbia, República Dominicana, Equador, México, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Estados Unidos (TOUSSAINT, 2006, p.32).

A criação de um Banco Multilateral foi apresentada como uma possibilidade de proteção aos países endividados perante a força de seus credores, que vinham intervindo militarmente, através da tomada do controle das aduanas e da administração de impostos, para garantir a manutenção do pagamento da dívida. Inicialmente se propunha uma relação de voto por país, entretanto, essa proposta foi substituída pelo voto por peso econômico, definido pelo volume de exportações. Esse critério de voto também será adotado posteriormente pelas instituições multilaterais criadas em Bretton Woods (TOUSSAINT, 2006, p.32).

O posicionamento firme dos países de suspenderem o pagamento da dívida parcial ou integralmente teve pelo menos três resultados positivos: suas economias cresceram em um patamar superior ao dos países que mantiveram o pagamento, recuperaram uma margem importante de autonomia em relação aos países ricos e receberam ofertas de outros países que ofereciam financiamento público evidenciando como a firmeza pode ser rentável (TOUSSAINT, 2006, p.33).

De acordo com Toussaint (2002), nos anos após o fim da Segunda Guerra, os países latino-americanos puderam utilizar os recursos financeiros conservados para implementar políticas expansivas

Se tivessem, ao contrário, decidido manter os pagamentos, certamente não teriam podido instaurar políticas de controle de câmbio e não estariam em condições de impor barreiras protecionistas com relação aos países do norte. Essas medidas permitiram um desenvolvimento real pela realização de um processo de “industrialização por substituição de importações”. Os países produziram internamente uma grande parte dos produtos que antes importavam do norte (TOUSSAIT, 2002, p.121).

Na década de 1950, o governo de Juscelino Kubitschek, a partir do seu programa de expansão, ampliou as importações por bens de capital que, segundo Silva (2009), foram financiados em grande parte via empréstimos de fornecedores com garantias do governo. De acordo com Silva 2009:

Em 1956, o governo lançou uma lei de reestruturação do serviço da Dívida Interna²¹ Federal com o objetivo de padronizar a dívida e melhorar seu controle. Tal consolidação também foi influenciada por uma forte pressão de instituições financeiras que enfrentavam dificuldades em adquirir títulos em quantidade suficiente para atender a recolhimentos compulsórios. Um dos principais problemas era a grande fragmentação da dívida (existiam em circulação mais de 130 tipos de títulos, com impressões diversas e prazos longos) (SILVA ET ALL, 2009, p.48).

As instituições financeiras Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, criadas no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, ganharam maior protagonismo no fim da década de 1950, motivado não somente pela estabilização da guerra fria, como também pela progressiva situação deficitária da economia mundial e pelo aumento na quantidade de países periféricos como membros a partir da descolonização da África e da Ásia.

De acordo com Rizzotto (2000), a esses fatores acrescenta-se que a aceitação de condicionalidades impostas por instituições internacionais, multilaterais, aparentemente neutras, parecia menos constrangedora aos prestativos do que quando isto ocorre numa relação direta, bilateral com outro país.

Em 1962, já no governo de João Goulart, houve uma nova tentativa de reequilíbrio da dívida. De acordo com Silva (2009),

O governo lançou os chamados Títulos de Recuperação Financeira para unificar a dívida interna da União, substituindo todos os títulos da Dívida Interna Fundada Federal excetuando as obrigações de Reaparelhamento Econômico. Estes títulos também poderiam ser emitidos para cobrir déficits orçamentários, porém o governo não obteve êxito para esse fim. Já a troca foi bem-sucedida, e os juros foram unificados em 7% anuais. Em virtude da troca, a Dívida Interna Fundada Federal ao final de 1963 era composta exclusivamente desses novos títulos (Recuperação Financeira), das Obrigações de Reaparelhamento Econômico e dos comprovantes de empréstimos compulsórios, a serem trocados no futuro por título (SILVA et all 2009, p.48).

²¹ A dívida interna é a soma dos débitos assumidos pelo governo junto aos bancos, empresas e pessoas físicas residentes no país e no exterior, e paga em moeda nacional. Na maioria das vezes, é fruto da emissão de títulos públicos vendidos no mercado financeiro. (Auditoria Cidadã da Dívida, 2018:5) Ainda que os conceitos formulados pela auditoria façam menção à moeda, a entidade esclarece que atualmente a moeda e tipo de credor não são suficientes para fazer distinção clara entre dívida externa e interna, pois parte significativa da dívida interna está nas mãos de estrangeiros, e parte da dívida externa é emitida em Reais e pode estar nas mãos de brasileiros.

É importante ressaltar que o Banco Mundial recusou empréstimos ao governo João Goulart, democraticamente eleito, porém, após o golpe de 1964, concedeu empréstimos importantes ao país até atingir a quantia de meio bilhão de dólares em 1970 (TOUSSAINT, 2002).

Um aspecto que contribuiu fortemente para o endividamento na América Latina foi a instauração de regimes ditatoriais através de golpes militares. No Brasil, o governo militar, instaurado no período entre 1964 e 1984, promoveu um enorme e odioso²² endividamento²³ justificado pela necessidade de inserir o país na dinâmica do capital internacional com compra de maquinaria e moeda estrangeira.

Toussaint (2006), explicita que o Banco Mundial apoiou efetivamente os regimes antidemocráticos em todo o globo, com a concessão de ajuda financeira e assessoria técnica, o que colaborou para manutenção desses regimes no poder e, consequentemente, para a perpetuação de seus crimes. Esse apoio foi crucial para a manutenção das relações com os bancos privados e empresas multinacionais e impulsionou a incorporação do neoliberalismo em países como o Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet (1973). Quando esses regimes chegaram ao fim, o Banco passou a exigir sistematicamente, aos governos democráticos que os sucederam, que assumissem as dívidas contraídas. Em resumo, o Banco Mundial, através da ajuda financeira, se portou como cúmplice das ditaduras. A ajuda financeira se transformou em uma carga para a população, que passa a pagar por armas usadas por ditadores para oprimi-los (TOUSSAINT, 2006, p.21).

De acordo com Sanahuja (2001), o Banco Mundial não foi o único impulsionador do endividamento dos países periféricos, entretanto, teve uma atuação importante nesse processo. Embora seu comportamento fosse muito mais responsável do que os bancos privados, o Banco apoiou um modelo de crescimento econômico altamente dependente de financiamento externo, forneceu crédito a países com situação financeira frágil e encorajou altos níveis de endividamento com previsões econômicas excessivamente otimistas. A partir de 1980, o

²² De acordo com o CADTM, uma dívida é odiosa quando foi contraída para satisfazer necessidades francamente contrárias aos interesses da população e quando, no momento da concessão do crédito, os credores tinham consciência disso. Essas dívidas foram contraídas amplamente por regimes ditatoriais, mas não apenas por esses.

²³ É grave ainda que não se tenha até hoje os registros dos empréstimos tomados. Outro aspecto importante aqui foi estatização da Dívida. Conforme afirma Behring (2008), é nesse período que 70% da dívida privada é estatizada o que, consequentemente, implica em nova crise fiscal do Estado.

Banco²⁴ começou a expressar alguma preocupação com o endividamento, mas não deixou de estimular a contratação de novos créditos.

Diante do estouro da dívida no México, em 1982, e da possibilidade de um conjunto de moratórias, como ocorreu na década de 1930, o G7 elaborou uma estratégia internacional baseada nos "Pacotes de Resgate", liderados pelo FMI, que forneceriam financiamento adicional de curto prazo em troca de programas rigorosos de estabilização e ajuste. O Banco Mundial participaria, nesta estratégia e através dos empréstimos de "ajuste com crescimento", em conjunto com o FMI, facilitando grandes créditos de desembolso rápido para apoiar saldos de pagamentos durante o período de estabilização. As condições desses empréstimos complementaríamos e reforçariam a condicionalidade dos programas de estabilização e ajuste do FMI, estabelecendo assim uma "condicionalidade cruzada". (Sanahuja, 2001, p. 115)

Durante o pós Segunda Guerra, a dívida pública cumpriu um papel de garantir as condições de produção e reprodução do capital. A partir da década de 1970, a dívida passa a assumir o papel de alimentar o circuito de acumulação ou punção de valor do capital portador de juros. Os países de economia dependente da América Latina passaram a drenar parte significativa de seu PIB para o pagamento de juros, encargos da dívida, comprometendo seus gastos em políticas sociais. A seguir nos dedicaremos a aprofundar a atuação dos organismos diante da explosão da dívida na década de 1980.

1.5.2 A crise da dívida e a atuação dos organismos internacionais

Conforme afirma Toussaint (2006), o 20º Relatório Anual do Banco Mundial, publicado em 1965, trabalhou amplamente a questão da dívida. Naquele momento, o informe revelava que a dívida havia aumentado a um ritmo anual de 15% entre 1955 e 1962 e chegou a 17% entre 1962 e 1964. Entre os 11 países que concentravam mais de 50% da dívida, todos eram grandes clientes do Banco: Índia, Brasil, Argentina²⁵, México, Egito, Paquistão, Turquia, Iugoslávia, Israel, Chile e Colômbia. O relatório indicou, pela primeira vez, a necessidade de definir

²⁴ Cabe ressaltar que três meses antes da eclosão da crise da dívida, em agosto de 1982, o relatório conjunto do FMI e do Banco Mundial sobre a economia mexicana previu altas taxas de crescimento e observou que não havia motivo para alarme, apesar os elevados níveis de dívida no país.

²⁵ O documentário "Memória Del Saqueo" produzido em 2004, narra a trajetória político-econômica da Argentina durante os governos de Raul Alfonsín (1983-1989), passando pelo período presidido por Carlos Saul Menem (1989-1999), chegando ao governo de Fernando De la Rúa (1999-2001). Maiores informações acessar <http://memoriasdaditadura.org.br/filmografia/memoria-del-saqueo/>

corretamente as condições que o Banco Mundial e os outros credores concederiam os empréstimos (TOUSSAINT, 2006, p. 206).

É importante ressaltar que, no período compreendido entre abril de 1968 e junho de 1981, o Banco Mundial estava sob a presidência de McNamara. Esta gestão promoveu mudanças substanciais²⁶ no Banco e ampliou o escopo e os recursos destinados a empréstimos. De acordo com Toussaint (2002),

O Banco Mundial deveria também preparar planos gigantescos de empréstimos de cinco anos aos países, explicados no Country programming papers (isto é, dossiês de programação para os países). Estes dossiês fixavam objetivos e prioridades para toda a atividade de empréstimo do Banco para uma dada nação, baseados no trabalho de “missões econômicas nos países” e em relatórios que elas produziam. Estes relatórios econômicos e os dossiês estavam entre os documentos mais confidenciais e mais bem guardados do Banco, deixando de lado os memorandos internos. Em certos casos, mesmo os ministros de um país não podiam ter acesso a estes planos gigantescos, o que, nos países menores e mais pobres foi considerado como uma forma de colocar sob tutela internacional o seu destino econômico (TOUSSAINT, 2002, p.179).

Durante os anos 70, os países em desenvolvimento se endividavam cada vez mais diante de condições aparentemente favoráveis. O Banco Mundial e os bancos de países industrializados incitavam esse endividamento. (TOUSSAINT, 2006, p. 187) No fim da década de 1960, o capitalismo entrou numa onda recessiva (Mandel, 1982) cujas respostas elaboradas pela burguesia pautadas pela financeirização, reestruturação produtiva e o neoliberalismo buscaram a recomposição da sua taxa média de lucros.

Foi no conjunto dessas respostas por parte do capital que emergiu o questionamento neoliberal ao “tamanho” do Estado ou, ao seu intervencionismo, principalmente para viabilização de sistemas de seguridade social. Esse discurso ganhou força na América Latina tanto pelo tamanho dos impactos da crise para os países quanto pela atuação dos organismos internacionais e suas “agendas de ajuste”. Conforme aponta Boron:

Em síntese: a profundidade da crise agravada de modo extraordinário em nosso continente pela sangria financeira sem precedentes ocasionada pela dívida externa; os desafios da redemocratização e, finalmente, o novo clima ideológico mundial, dominado pelo paradigma neoconservador, apressaram a busca de soluções fundadas nas supostas virtudes do mercado (BORON, 1994, p.187).

Nessa conjuntura, a América Latina passou a apresentar significativa queda na taxa do Produto Interno Bruto, refletindo a desaceleração do crescimento. Cabe registrar ainda o crescimento da desigualdade de renda e queda dos salários, desse período, agravados com as políticas de “ajuste” ditadas pelo FMI e pelo Banco. A dívida externa emergiu com singular

²⁶ Nos dedicaremos analisar com maior profundidade tais mudanças no capítulo 3.

importância a partir da transferência de recursos que reduziam ainda mais a capacidade interventiva do Estado.

Para arcar com os custos da dívida externa, a América Latina remeteu aos bancos dos países industrializados US\$ 133 bilhões entre 1981 e 1983. Esses pagamentos implicaram em altíssimo custo social e uma regressão no desenvolvimento econômico comparável ao processo de desindustrialização da Grã Bretanha no pós-guerra (KUCINSKI E BRANFORD, 1987).

Na década de 1980, o acréscimo da dívida foi insuficiente para pagar os juros da própria dívida vencidos no período. Os empréstimos líquidos totalizaram US\$ 9,2 bilhões de dólares, enquanto os juros alcançaram o montante de US\$10,5 bilhões de dólares. As estratégias adotadas sinalizam o cenário desesperador

Em inícios de 1982 já estava claro para muitos governantes latino-americanos que o jogo não ia durar muito mais. O volume de empréstimos bancários caiu verticalmente, e os governos, tentando ainda evitar a crise, passaram a se valer de empréstimos de curto prazo, ou seja, com menos de um ano, mesmo sabendo que eles apenas trariam alívio temporário. O Brasil estimulou as agências de seus bancos em Nova York a captarem até mesmo depósitos over-night, ou seja, sobras de caixa depositados por um dia ou uma semana e sacáveis sem aviso prévio, que nem eram contabilizados na dívida registrada e chegaram a somar US\$ 10 bilhões. Calcula-se que, em meados de 1982, um terço de toda a dívida latino-americana se constituía de débitos de curto prazo. O Brasil e o México tornaram-se especialmente vulneráveis devido à dependência de empréstimos de curtíssimo prazo (KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p.190).

Ainda que a tomada de empréstimos pelos países periféricos viesse de longa data, nessa conjuntura eles assumem um caráter ainda mais nefasto, dados os mecanismos implementados para “garantir” esses pagamentos. Foi nesse cenário que se inseriram os escalonamentos de riscos que os países oferecem e que podem atrair ou repelir recursos. Além disso, é nesse mesmo cenário que os empréstimos de ajuste estrutural do Banco Mundial, criados em 1979, assumem papel mais importante.

De acordo com Kucinski e Branford, (1987), quando a crise estourou no México, em 1982, um pacote de socorro emergencial foi preparado pelos bancos centrais dos países credores junto com o Banco das Compensações Internacionais, de Basileia (BIS). Estes credores organizaram um empréstimo ponte de curto prazo para que o México tivesse tempo suficiente para negociar o reescalonamento de suas dívidas. O FMI determinou o quanto da dívida deveria ser reescalada e os bancos montaram rapidamente uma comissão para representar seus interesses, como taxas de risco e condições de resgate. A condição estabelecida para o “salvamento” financeiro do México foi o estabelecimento de um programa de austeridade com o FMI. O México acabou pagando 13% do custo total sobre a dívida refinanciada. (KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p.194)

Em relação ao Brasil, o acordo imposto pelo comitê dos bancos credores coordenado pelo diretor do Morgan Bank para reescalonar US\$ 4,7 bilhões de dívidas vencidas e emprestar mais de US\$ 4,4 bilhões, expressa a extorsão aplicada. O acordo impôs um sobrejuro de 2,125% acima da *LIBOR*²⁷ para os débitos públicos e 2,5%²⁸ para débitos privados. Para empréstimos que se baseavam nos juros *prime*²⁹, o sobrejuro foi fixado em 1,875 e os bancos poderiam escolher entre as duas taxas. Além disso, foi imposta uma comissão de 1,5%, o triplo da taxa usualmente cobrada, o que representou um custo adicional de US\$ 9,1 milhões ao ano. A adoção dos juros flutuantes, definida pelos próprios bancos credores, era um cheque em branco em suas mãos, que se torna ainda mais ultrajante quando o acordo, já prevendo a falta de condições de pagamento, institui uma multa por atraso (KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p. 194-195).

Assim, a dívida e sua gestão se tornaram um negócio extremamente lucrativo, que se traduziu num forte mecanismo de transferência de capitais dos países endividados para os diferentes credores, públicos e privados. (TOUSSAINT, 2006, p. 190 e KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p.198)

Os lucros dos grandes bancos internacionais cresceram na mesma proporção que os reescalamentos. Ainda que de forma tímida, os países da América Latina buscaram se movimentar realizando um primeiro encontro em Caracas e a Conferência Econômica Latino-Americana em 1984, no Equador. A Declaração de Quito, resultante da Conferência, se ateve a propor a limitação do serviço da dívida a uma porcentagem fixa dos ganhos de exportação; redução drástica dos sobrejuros e comissões; extensão dos prazos de resgate; aumento dos financiamentos institucionais e privados; acesso aos mercados dos países industrializados.

Essa movimentação implicou na adoção, por parte dos países credores, dos acordos de reescalonamento plurianuais, desde que esses países se esforçassem para “melhorar” sua posição. Entretanto, os líderes de cúpula jamais aceitaram o principal argumento da América Latina, de que a crise da dívida foi provocada, em grande parte, pelo mercado financeiro fora de seu controle (KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p. 206).

De acordo com Sanahuja (2001), os empréstimos de “ajuste” estrutural tinham sua autorização condicionada à realização, pelo prestatário, do programa de estabilização acordado junto ao FMI e de um pacote de “reformas” na política macroeconômica, visando garantir o pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida. Assim, se dava prioridade à política

²⁷ A LIBOR é a taxa de juros interbancária média que bancos em Londres estimam pagar uns aos outros em empréstimos sem garantias.

²⁸ A diferença dessa taxa em relação à negociada com o México, de 1,75%, representou US\$ 68 milhões por ano.

²⁹ Prime é a taxa mais elevada das praticadas pelo mercado americano.

de empréstimos para reformas políticas (*policy-based lending*) baseados em uma forte condicionalidade.

O Banco Mundial havia criado, em 1980 e por iniciativa de Ernest Stern³⁰, os empréstimos de “ajuste estrutural” (*Structural Adjustment Loans, SAL*), limitados aos programas para “circunstâncias especiais”, como desastres, crises naturais ou graves de balanço de pagamentos, como a da Índia nos anos sessenta. Desde sua apresentação ao Conselho Executivo do Banco, o SAL recebeu críticas que em muito antecipam os efeitos nefastos desses programas. A primeira crítica, feita pelo Conselho, era de que a destinação desses empréstimos a países em desenvolvimento era inerentemente ‘irresponsável’, pois deixava a decisão sobre o uso de recursos a critério dos governos tomadores de empréstimo. Os SAL também foram criticados por sua semelhança com os créditos de estabilização do FMI, o que poderia confundir o papel e as funções de cada um desses organismos. Outra crítica importante referia-se à indicação de que, a partir do financiamento de políticas, os governos não teriam a escolha de realizar ou não as indicações do Banco, o que representaria uma imposição e uma violação da soberania dos países mutuários e da política de “neutralidade” do próprio Banco. Apesar dessas críticas, a Diretoria Executiva do Banco aprovou os SAL’s, mas manteve o limite quantitativo em 10% dos compromissos de crédito anuais e estabeleceu que só seriam concedidos a países que já tivessem adotado o plano de estabilização do FMI.

Assim, o Ajuste Estrutural não nasceu como uma resposta à crise da dívida, entretanto, se transformou em uma ferramenta fundamental do Banco (SANAHUJA, 2001).

O período de estouro da crise da dívida coincidiu com a sucessão de MC Namara por Alden W. Clausen, um fervoroso adepto do neoliberalismo, cujas ações se basearam na ideia de que a liberalização era a única política correta e de que o Banco, em vez de financiar projetos específicos, deveria promover reformas nesse sentido. Esse direcionamento está expresso no relatório Berg³¹, que defendia uma nova estratégia do Banco, baseada no restabelecimento de equilíbrios macroeconômicos, liberalização econômica, especialmente na agricultura e no setor externo, na retirada do Estado, na promoção do setor exportador. O “ajuste estrutural” referia-se a uma ampla gama de políticas, que iam desde a estabilização macroeconômica de curto prazo a transformações estruturais de longo prazo. A curto prazo esses programas objetivavam cortar gastos públicos para reduzir déficits no balanço de pagamentos e controlar a inflação. A

³⁰ Chefe da divisão de operações entre 1978 e 1995.

³¹ Essas ideias estavam presentes no 'Berg Report' publicado pelo Banco Mundial em 1981 cuja análise simplista da crise na África Subsaariana atribuiu à intervenção do Estado, ao protecionismo, ao abandono do setor agrícola e as estratégias desenvolvimento nacionalista de estados pós-coloniais. O relatório do Banco não tocou na análise das determinações da crise e nem no seu papel histórico no endividamento.

médio prazo (três a cinco anos), eles propunham readaptar a estrutura de produção à demanda do mercado mundial.

Tradicionalmente, a estabilização era responsabilidade do FMI, enquanto empréstimos do Banco Mundial tinham objetivo de ajuste de longo prazo. Essa distinção se tornou mais tênue e houve uma sobreposição crescente de funções entre as gêmeas de Breton Woods.

Desde a crise da dívida, empréstimos para ajuste estrutural do Banco Mundial (SAL) destinavam-se, entre outras finalidades, a apoiar o balanço de pagamentos no curto prazo, então eles eram muito semelhantes aos créditos de contingência do FMI. O Fundo, por sua vez, estabeleceu, em 1986, um mecanismo de crédito de longo prazo voltado para ajuste, o Serviço de Ajustamento Estrutural (SAE), de 1987, chamado Serviço de Ajuste Estrutural Expandido, muito semelhante a empréstimos de ajuste do Banco. (SANAHUJA, 2001, p.121)

Ao longo dos anos 1980, as políticas de ambos os organismos foram se aproximando cada vez mais e, em 1989, chegaram a um acordo, expresso no documento Marco de Políticas (Policy Framework Paper), comum a ambas as instituições. Esse acordo consagrou a prática de condicionalidade cruzada, na qual as exigências de ambos se inter-relacionavam e se reforçavam.

No início dos anos 1980, o Banco Mundial, sob gestão de Clausen financiou 37 empréstimos para ajustes estruturais sempre numa atuação conjunta com o FMI. Na maioria desses países, a crise econômica se agravou e a crise social gerada foi enorme. Caracterizado pelo “tratamento de Choque”, os programas do FMI e, em menor medida, do Banco Mundial, eram incompatíveis com o crescimento econômico e com a manutenção dos níveis de vida. Seu modelo básico se concentrava na redução do consumo interno e na realocação de recursos para os pagamentos externos. O enfoque do “ajuste” partia do pressuposto de que a dívida era um problema de liquidez e não de solvência e que, portanto, ela poderia ser paga integralmente. Esse enfoque excluía de antemão qualquer possibilidade de redução e anulação do montante devido.

Os empréstimos do FMI e do Banco Mundial, durante esse período, evitaram uma moratória generalizada, o que levaria ao repúdio da dívida. Também reduziram o nível de exposição dos bancos aos países em desenvolvimento, evitando uma cadeia de quebras, já que a atuação do Banco Mundial e do FMI produziu uma transferência de risco dos bancos privados aos organismos financeiros públicos. O que, entretanto, não impediu o aumento do endividamento dos países prestativos.

A partir de 1986, Baber Conable assumiu a presidência do Banco. Conable manteve as posições neoliberais, mas, sem a rigidez doutrinária de seu antecessor, e se mostrou mais atento

aos problemas clássicos do desenvolvimento e das questões sociais. Além disso, mostrou-se mais atento também às questões ambientais, em grande medida como estratégia para obter o apoio do Congresso e das ONGs Americanas. Conable, e seu economista chefe, Stanley Fischer, moveram o enfoque do “ajuste” para a abertura comercial, promoção de exportação, investimento estrangeiro e a liberalização do setor financeiro.

A partir do reconhecimento de que os custos sociais não seriam transitórios, foram adotadas as políticas de compensação de curto prazo para mitigar os custos sociais do ajuste. As chamadas “Redes de segurança” foram orientadas para os grupos mais atingidos pelo ajuste e incluíram programas de emprego, subsídios alimentares, cuidados básicos de saúde e os chamados fundos sociais de emergência. Com a criação, em 1988, do Serviço de Ajuste Estrutural, em dois anos foram administrados 187 empréstimos para ajustamento. Esse se tornou um modelo de política global com vocação de longo prazo (PEREIRA, 2010).

O ano de 1989 nos parece ser um marco impulsionador dos “ajustes”. Foi nesse ano que as instituições gêmeas começaram a exigir formalmente condicionalidades cruzadas, retroalimentando a pressão pelo ajustamento e transferindo para ambas as instituições o risco da banca. Nesse mesmo ano, no início da sua presidência, Bush encarregou o secretário do Tesouro, Nicholas Brady, de realizar uma segunda revisão da estratégia de gestão da dívida. O resultado dessa revisão, conhecido como Plano Brady, reconheceu pela primeira vez a necessidade de redução da dívida como condição para a retomada do crescimento econômico dos países endividados. A proposta era que esses Estados comprassem títulos do Tesouro norte-americano como garantia para a emissão de novos títulos, que remuneravam generosamente os credores, os quais, em troca, aceitariam prazos mais longos e um pequeno desconto nas dívidas. Em 1989, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, publicado pelo Banco Mundial, defendeu a ampla desregulação financeira dos países periféricos, evidenciando sua sintonia com o plano Brady.

Também em 1989, FMI, Banco Mundial, Departamento do Tesouro, USAID, Instituto de Economia Internacional, *think-tanks*, governos de países industrializados e governos e elites locais se reuniram para avaliar as ações desenvolvidas até então e definiram o que ficou conhecido como “Consenso” de Washington³². De acordo com Pereira (2010), esse acordo incomum consistia num amplo pacote de reformas de política econômica em curso em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região.

³²Essa expressão foi cunhada por John Williamson durante um seminário do Instituto Internacional de Economia realizado em La Paz em 1989.

O que ficou conhecido como o “receituário do Consenso de Washington” foi o compilado, realizado por John Williamson³³, que contém as prescrições, reduzidas em 10 pontos:

1. Disciplina fiscal.
2. Reorientar os gastos públicos eliminando subsídios e reduzindo custos de administração pública.
3. Reforma tributária para obter sistemas tributários abrangentes com base em regras simples
4. Liberalização financeira
5. Taxa de câmbio real positiva e, portanto, competitiva.
6. Liberalização do comércio
7. Promoção de Investimento Estrangeiro Direto (IED).
8. Privatização.
9. Desregulamentação em áreas como transporte, bancos, setor de energia, seguros, a fim de estabelecer uma estrutura de competição que aumenta a eficiência e competitividade dos operadores económicos.
10. Direitos de propriedade. Garantia desses direitos - especialmente no que diz respeito à propriedade da terra e terreno urbano como condição necessária para o correto funcionamento dos mercados.

A novidade do consenso residia mais no acordo pactuado do que nas medidas elaboradas, cujas prescrições já podiam ser identificadas nos programas de estabilização e acordos *stand-by do FMI*. Nesse sentido, a novidade, no final dos anos oitenta, consistia mesmo na incorporação das privatizações em massa, na política de “recuperação de custos” aplicável ao conjunto dos serviços sociais, na blindagem jurídica à propriedade privada e na política de legalização do setor informal da economia (PEREIRA, 2010, p. 282). Cabe ressaltar que o Consenso foi pactuado em uma conjuntura marcada pelo fim do bloco soviético, o que alterou a correlação de forças, principalmente na América Latina.

De acordo com Toussaint (2006), nos anos 80, os países endividados entraram em um ciclo no qual o setor privado se desendividava, transferindo uma parte de sua dívida ao setor público e pagando outra parte. O setor público seguia se endividando para pagar parte da dívida

³³ John Williamson foi consultor econômico do Tesouro do Reino Unido (1968-70), conselheiro do FMI (1972-74), professor de economia na PUC-RJ e em diversas universidades anglo-americanas e, posteriormente, economista chefe do Banco Mundial na Ásia Meridional entre 1996-99.

privada e pagar grande parte da dívida total. A partir de 1990, o setor privado, parcialmente desendividado, recorreu novamente a empréstimos massivos (entre 1992 e 1997), quando a dívida externa total do setor privado passou de US\$ 381.000 para US\$ 801.000 milhões de dólares, o que representou um aumento de 110%. Os empréstimos ao setor privado dos PED's foram temporariamente superiores aos pagamentos efetuados (TOUSSAINT 2006, p.192).

Entre 1983 e 1991, a dívida externa dos países em desenvolvimento teve um crescimento de US\$ 632 bilhões de dólares, o que representava um aumento de 81%. Esses países recorreram a mais empréstimos para pagar a dívida, o que ocorria com condições muito mais onerosas. O crescimento da dívida estava relacionado também com o início da responsabilização dos governos pelas dívidas privadas assumidas pelos governos militares³⁴. Era previsível que os países da América Latina entrariam em uma nova crise do endividamento e o México foi o primeiro³⁵ (em 1994), seguido de outros, como o Brasil (em 1999).

Diante do cenário de crise e agravamento dos problemas econômicos e das tensões sociais, o Banco Mundial concentrou sua resposta política na necessidade de incorporar os elementos que amorteciam os efeitos sociais negativos das políticas neoliberais como elementos permanentes do ajustamento estrutural. Existiu também a necessidade de um paradigma internacional de desenvolvimento que fosse além da agenda de reformas de primeira geração, denominada pós Consenso de Washington ou Consenso de Washington Ampliado³⁶. Esse "Consenso Plus" objetivava completar e consolidar as "reformas" de primeira geração e avançar na difusão e implementação das "reformas" de segunda geração.

³⁴ Na Argentina, por exemplo, o Estado assumiu a dívida do setor privado, no valor de US\$ 12 bilhões, por decisão do governo militar. (TOUSSAINT, 2006, p.190)

³⁵ Elogiado como país "modelo" pelas organizações de Washington, o modelo desmoronou devido ao processo descrito acima e a fatores conjunturais relacionados com a crise do sistema político mexicano. Em 1988, o México registrou um pequeno superávit comercial, mas em 1994 o déficit já era de 9% do PIB, nível muito pior do que em qualquer época dos anos setenta. Quando a entrada de capital das privatizações e investimentos não eram mais suficientes para financiar o déficit, o governo recorreu à emissão de "Tesobonos" nomeados em dólar. No final de 1994, estava claro que o governo estava jogando sua última carta para evitar a desvalorização, recorrendo às reservas de moeda estrangeira para sustentar a taxa de câmbio. Em pânico, os investidores fugiram em massa. No final do ano, o Governo se viu sem reservas e com a necessidade de enfrentar, no curto prazo, cerca de 28.000 milhões de "tesobonos". Pela segunda vez em 12 anos, e apesar de uma década de políticas de ajuste, o governo faliu novamente e os mexicanos enfrentaram uma crise econômica e social aguda, com dois milhões de desempregados em 1995, 50% de inflação e taxas de juros de 80%. Na ocasião, os EUA, parceiro do México no NAFTA, foram forçados a vir em seu socorro com um "pacote financeiro" de 51.000 milhões de dólares, para os quais o FMI e o Banco prepararam um novo ciclo de políticas de ajuste, incluindo uma nova onda de privatizações em setores até então protegidos do capital estrangeiro, como petroquímicos básicos. No México, como em outros países da região, a crise de dívida e a transição para o novo modelo econômico tiveram custos muito elevados em termos de pobreza e coesão social. O declínio dos padrões de vida se evidenciou, por exemplo, no aumento da taxa de pobreza de 34% em 1984 para 39% em 1990 e 43% em 1996 e na queda do salário mínimo, que em 1990 representava 42% de seu valor de 1980, em 1994 caiu para 38%, e em 1997 a 30% (SANAHOJA, 2001).

³⁶ Nos dedicamos a essa discussão no capítulo 3.

Na década de 2000, contabilizava-se que, no período de 1972 a 2002, o Brasil teria recebido a soma de 527 milhões de dólares em empréstimos e pago 685 milhões de dólares em amortizações. A dívida foi multiplicada nesse período por cinco vezes em seu valor original. Entretanto, não se tem registros de nem um questionamento por parte dos governos sobre os números da dívida. Pelo contrário, o governo FHC e sua direção política funcionaram como fermento para o crescimento dos números da dívida, principalmente com a variação de juros e a política cambial implementada. Foi também no governo FHC que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada, o que representou enormes entraves aos investimentos estruturantes e a proteção da dívida (BEHRING, 2019)

O Plano Real, de 1994, e o último acordo formal com o FMI, de 1999, podem ser considerados como momentos de inflexão, pois consolidaram uma dinâmica interna duradoura de controle da inflação e de alocação dos recursos públicos que, em nome da estabilidade monetária, engessou o Estado brasileiro para canalizar recursos para o pagamento de juros, encargos e amortizações de uma dívida pública – externa e interna – que, apesar da sangria de recursos que promove, nunca é paga e, menos ainda, extinta. Ao contrário, a dívida pública que nos coloca em condição de ajuste fiscal permanente com sua inesgotável chantagem e punção do fundo público, é uma espécie de calvário¹: um longo sofrimento, especialmente para a classe trabalhadora (BEHRING 2017, p.10).

Entre os anos de 2003 e 2004, ainda que os países periféricos seguissem com saldo negativo, eles se endividaram mais, aproveitando condições temporárias favoráveis, como as taxas de juros mais baixas, a queda nos prêmios de risco e o aumento das receitas de exportação pelo aumento dos preços de matérias primas como petróleo, gás etc. Os países endividados em vez de aproveitar esta boa situação para se livrar radicalmente das dívidas, em maioria incentivados pelos credores, recorreram a novos empréstimos. O Brasil optou por reembolsar antecipadamente o FMI e o Clube de Paris, o que na prática significou trocar as dívidas com os credores públicos com credores privados, que temporariamente ofereceram condições mais vantajosas. Essa também foi a estratégia de outros países, como Rússia e Argentina, e todos aumentaram muito sua dívida pública interna (TOUSSAINT, 2006, p.193).

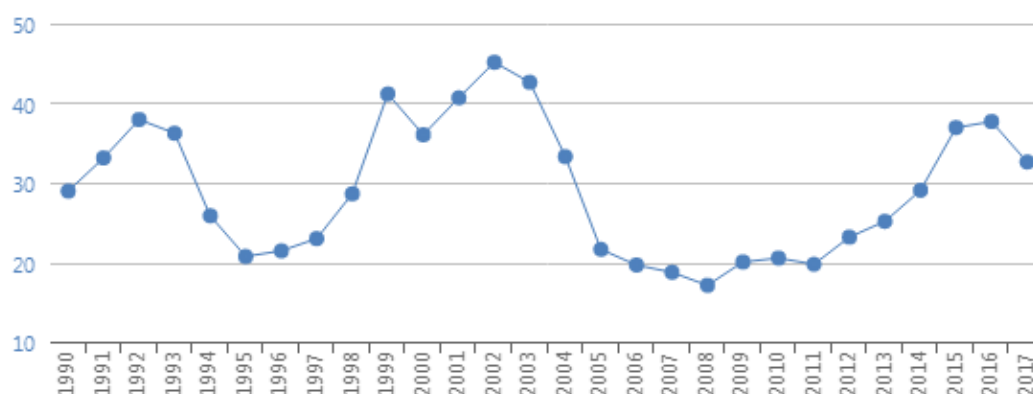
Em 2005, o então presidente Lula anunciou o pagamento antecipado da Dívida Externa Brasileira e, posteriormente, no contexto das eleições de 2010 afirmou inclusive que o país emprestava ao FMI. As análises de Gonçalves (2016) sobre esse processo indicam que, na realidade, o Brasil, maior cliente do FMI no período entre 1984 e 2015, em 2009 se comprometeu a emprestar US\$ 10 bilhões ao organismo através de acordo bilateral assinado em 2010.

Os recursos aplicados na reserva internacional do país foram redirecionados para o FMI através de empréstimos de três meses com a taxa de juros de Direito Especial de Saque³⁷ (DES) que é relativamente baixa em relação aos padrões internacionais, mas justificada pela classificação de risco baixo do FMI e como contribuição do país aos problemas decorrentes da crise financeira. A questão aqui é que o Brasil emprestou ao FMI a taxas mais baixas que aquelas estabelecidas no empréstimo tomado pelo país, o que, segundo Gonçalves, significaria um custo de oportunidade de US\$ 38 milhões anualmente, isto é, US\$ 189 milhões no período 2010 - 2014.

No período 2010-14, o saldo médio do empréstimo do Brasil ao FMI foi de US\$970 milhões. Dado o diferencial de 1,27%, o empréstimo do Brasil teria custado US\$12,3 milhões anualmente, ou seja, US\$62 milhões no período 2010-15. O Brasil pagou para emprestar ao FMI! (GONÇALVES, 2016, p. 203).

Na realidade, a redução sistemática da dívida pública no governo Lula, até o estouro da crise de 2007-2008, está relacionada à elevação do PIB, proporcionada pelos saldos positivos da balança comercial decorrentes das exportações. O saldo positivo permitiu ao governo aumentar suas reservas em dólares e pagar parcelas da dívida externa de maior prazo e juro mais reduzido. Sobre o crescimento da Dívida Externa é importante evidenciar a sua participação histórica no Produto Interno Bruto:

Gráfico 1- Evolução histórica da Dívida Externa brasileira no Produto Interno Bruto.



Fonte: Cepal, 2017

³⁷ A DES é calculada pela média ponderada das taxas de juro dos títulos de curto prazo dos governos dos Estados Unidos, Reino Unido e Japão e da taxa de juro informada pelo Banco Central Europeu (calculada pela média das taxas de juros dos títulos de curto prazo das principais economias da zona do EURO).

Um aspecto importante a ser destacado se refere ao padrão de reprodução do capital desenvolvido na América Latina, caracterizado pela especialização produtiva e baseado em exportação, que sustenta a transferência de valores para os centros.

Esse padrão implicou no desmantelamento da industrialização como projeto de maior autonomia inclusive em países como o Brasil e a Argentina, que Bamberger classifica como tendo uma industrialização antiga. De acordo com Ozório:

Quando se caracteriza o novo padrão como exportador, destaca-se que os principais mercados da nova reprodução do capital, de seus setores mais dinâmicos, encontram-se no exterior. É a venda de mercadorias nos mercados mundiais um fator fundamental para a viabilidade do atual projeto. Por isso o crescimento das exportações foi elevado nas últimas décadas na região. (OZÓRIO, 2012, p.106).

Acerca do crescimento das exportações na região, tomamos como base os dados brasileiros das exportações de produtos primários e manufaturados:

Tabela 1- Relação entre exportações de produtos primários e produtos manufaturados.

Ano	Brasil	
	Exportações por grupos de produtos (Valores em Milhões de Dólares)	
	Produtos primários	Produtos manufaturados
2015	116 887.2	71 908.0
2014	145.241.7	77.520.3
2013	152.393.3	87.101.6
2012	155.841.0	84.060.9
2011	167.129.2	86.571.2
2010	123.079.2	72.467.3
2009	91.763.3	59.830.8

Fonte: Anuários Estatísticos de América Latina Y El Caribe (CEPAL) - Elaboração própria

Os dados da Cepal indicam que a maior porcentagem de produtos exportados é de primários, os quais, em alguns anos, chegam a representar o dobro do quantitativo em produtos manufaturados, indicando a efetivação do padrão dependente de reprodução do capital que apresentamos anteriormente.

Sobre o crescimento das exportações de produtos primários, observada a partir de 2010, Martins (2011) indica:

Ele tende a restabelecer os grandes desequilíbrios financeiros na balança de pagamentos. O reingresso de dólares sob a forma de capital estrangeiro deverá acentuar e pesar negativamente na conta corrente da América Latina. O câmbio flutuante se desvaloriza durante a crise, expressando a saída de capitais estrangeiros e a alta demanda de dólares para financiar o endividamento provocado pelos déficits em conta corrente, mas durante o período de entradas estabelece o movimento oposto: eleva o peso deficitário das remessas de lucros e dos serviços internacionais e desvaloriza as mercadorias exportadas pela América Latina ao tempo que

sobrevaloriza as moedas locais, incidindo negativamente sobre a balança comercial e a conta corrente (MARTINS, 2011, p.324).

Aparentemente, é contraditório que, numa região que tem elevado sua exportação, as condições gerais de trabalho e de vida da maioria da população alcancem uma alta precarização. Em relação ao investimento externo direto, já evidenciamos que ele tem como objetivo finalístico obter lucros por meio da extração de mais-valia. São investimentos, em geral, com pouco enraizamento, que permitem maior mobilidade para outras regiões. O Brasil constitui uma economia privilegiada para o IED, conforme os dados da CEPAL indicam:

Tabela 2 - Evolução do Investimento Estrangeiro Direto e a dívida externa total

Ano	Brasil	Dívida externa total	
	Investimento Estrangeiro Direto Líquido.	Saldo em Milhões de dólares no final do ano	Porcentagem do PIB
2015	61 576.2	334 745.1	18,9 %
2014	70.855.0	338.630.5	14.4%
2013	54.239.7	308.625.1	12.5%
2012	81.398.9	312.898.4	12.7%
2011	85.090.7	298.204.0	11.4%
2010	61.689.1	256.803.7	11.6%
2009	36.032.8	198.136.3	11.9%

Fonte: Anuários Estatísticos de América Latina Y El Caribe (CEPAL) - Elaboração própria

Já explicitamos anteriormente que o IED, nas economias dependentes, tem se beneficiado da mais-valia gerada nesses países a partir da produção, e também como forma de obtenção de bens de capital, contribuindo para a manutenção da relação dependente com os países centrais. Cabe aqui ressaltar a relação do IED na criação de dívidas que podem ser contraídas pelo próprio Estado ou pelo setor privado, a partir de garantias do setor público, e tem decorrido em uma nefasta expropriação dos trabalhadores destes países, principalmente porque este tipo de investimento, para além da amortização cobra taxas de juros que são deduzidas da mais-valia gerada sem que ele tenha assumido quaisquer riscos da produção e realização da mais-valia.

De acordo com Gottiniaux (2016), desde 1980, a dívida externa dos países do Sul multiplicou-se por 9. Cerca de 30 % dessa dívida foram contraídos pelo setor público. Na América Latina e Caribe, a dívida externa foi multiplicada por 165 entre 1970 e 2012, alcançando 4,830 trilhões, sendo US\$ 3,406 trilhões de longo prazo e US\$ 1,278 trilhão de curto prazo. Os credores privados representam metade da dívida externa dos Países em

Desenvolvimento (PED), sendo o financiamento obtido, sobretudo, por via da emissão de títulos.

No primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (de 2011 a 2014), as despesas com amortizações da dívida cresceram 60,15% em valores reais e em 2014 a participação das despesas de juros mais amortização representou 22,84% do orçamento público (SALVADOR, 2015, p.29).

De acordo com Lacerda (2016, apud Salvador, 2017), em 2015 o OGU teve uma execução pífia para as políticas sociais, porém, destinou para pagamento de juros e amortização da dívida, R\$ 417,25 bilhões, isto é, 23,71% do orçamento executado naquele ano e as despesas com os juros nominais da dívida pública, que implicam a necessidade da rolagem da dívida pública, alcançaram o valor histórico de R\$ 501,8 bilhões, isto é, 9% do PIB (SALVADOR 2017, p.71).

Os dados sobre a dívida pública, principalmente no Brasil, não detêm transparência e seu questionamento raramente é pautado³⁸. Ao longo dos últimos anos, o Brasil seguiu pagando a dívida externa e interna e implementando uma política econômica nefasta, que prioriza a criação de superávit primário e o uso do Fundo Público para manter os custos do sistema da dívida. No Governo Dilma, a proposta de uma auditoria cidadã da dívida foi vetada pela então presidente.

A partir da instauração do governo ilegítimo de Michel Temer, a dívida pública alcançou recordes, saltando de 39,2%, em maio de 2016, para 52% do PIB, em fevereiro de 2018, elevação de 32,6% em 21 meses, ou 1,4% ao mês³⁹. Os recordes tiveram continuidade com o governo Bolsonaro⁴⁰ indicando o projeto do ultra neoliberalismo para o país.

Os dados apresentados⁴¹ evidenciam que grande fatia do Fundo Público tem sido destinada ao pagamento da dívida pública ao longo de diferentes governos e impulsionada pela dinâmica da financeirização. A opção por manter os compromissos com os juros, encargos e amortizações tem ocasionado a adoção de um “ajuste” fiscal permanente (BEHRING, 2021) e a consequente precarização da proteção social, principalmente na esfera da seguridade social

³⁸ Em 1988 a Constituição Brasileira promulgada criou a possibilidade da auditoria da Dívida como uma das ações que cabe ao Senado Federal, entretanto, até a atualidade o Senado jamais realizou uma auditoria da Dívida.

³⁹ Disponível em : <<https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-n//a-rede/2018/04/o-silencio-da-midia-ante-o-crescimento-da-divida-publica-sob-temer/>> Acesso em: 08 jun. 2021

⁴⁰ Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/divida-publica-volta-bater-recorde-em-2018-38-trilhoes-23408455>> Acesso em: 08 jun. 2021

⁴¹ Mais dados sobre a dívida na América Latina consultar <<https://pubdocs.worldbank.org/en/202241611602419508/Debt-Report-2021-Edition-I.pdf>> Acesso em: 08 jun. 2021

brasileira. No capítulo 2 nos dedicaremos a analisar a elaboração e implementação da política de saúde brasileira e as contrarreformas que marcam esse processo.

2 A SAÚDE NA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

Para compreendermos a inserção brasileira na dinâmica capitalista dependente e a condição da saúde, inicialmente buscaremos compreender as bases de sua formação econômica e social e, para tanto, é imprescindível nos alimentarmos das análises empreendidas por alguns autores, que se dedicaram a essa construção: Prado Jr. (2011), Fernandes (1987), Netto (2014) e Behring (2008). Posteriormente nos dedicaremos à análise da política de saúde implementada no Brasil no período proposto por este estudo, ou seja, de 1988 a 2018.

Para o desenvolvimento de nossas análises, utilizaremos como fio condutor os planos de governo propostos pelos presidentes eleitos e/ou outros documentos que expressem o direcionamento dos governos brasileiros do período em análise. Buscaremos analisar a política econômica e a política de saúde implementadas (e contrarreformadas) por esses governos. Partimos da compreensão de que o setor da saúde desperta duplo interesse por parte do capital: como instrumento de reparação da força de trabalho e reprodução da classe trabalhadora e como nicho de acumulação e valorização do capital em um setor cada vez mais monopolizado e financeirizado.

Assim, nossas análises sobre o período da redemocratização foram subdivididas em quatro períodos históricos: o período “pré-Real” compreendido entre 1988 e 1994, ano de implementação do Plano Real; O período de efetiva incorporação neoliberal, que compreende os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002; O período dos governos petistas, que apresentam a incorporação da agenda neoliberal e assumem características diversas; e o período pós-golpe de 2016, que representa nova guinada no sentido de uma incorporação “puro sangue” das prescrições de orientação neoliberal. Cabe ressaltar que o último período histórico ao qual nos dedicamos está compreendido entre 2016 e 2018, ano limite do recorte proposto para esse trabalho, ainda que a duração da implementação seja mais extensa.

2.1 A inserção do Brasil no capitalismo dependente

Brasil, país colonizado por europeus, sobretudo portugueses, se constitui como um país de dimensões continentais no qual a economia se desenvolveu calcada na mineração, na agricultura expansiva e no extrativismo, que teve vultuosos recursos expropriados para os países de capitalismo central, deixando marcas profundas na formação social, política e cultural.

A obra de Caio Prado Jr. (2011) indica as marcas deixadas pela colonização escravista que serviu à acumulação originária de capital nos países centrais e perpetuou o peso do escravismo de forma nefasta na sociedade brasileira.

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos (PRADO JR. 1942, p.31).

Prado Jr. busca apontar as diferenças entre a colonização promovida na zona temperada, baseada no povoamento daquela colônia, e a colonização implementada na área tropical, na qual se insere o Brasil, cujos objetivos estavam voltados para fora, sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio (PRADO JR., 1942, p.32).

Conforme afirma Behring (2010), a interpretação da formação sócio histórica brasileira inaugurada por Prado Jr. teve continuidade, não de forma linear, mas a partir de um mesmo campo analítico, por Florestan Fernandes, principalmente a partir de sua obra “A Revolução Burguesa no Brasil” (1987).

Fernandes (1987), ao analisar as implicações da Independência brasileira, se contrapõe ao fato de muitos estudiosos não atribuírem a este momento histórico seu real significado, como se a independência representasse uma transição política pacífica, inteligente e segura da casa de Bragança.

Não obstante a veracidade dessas ilações, a simples extinção do estatuto colonial já tivera um significado socialmente revolucionário. A Independência acrescenta-lhe o início de um novo tipo de autonomia política: com ela instaura-se a formação da sociedade nacional. É nesta conexão que está o aspecto verdadeiramente revolucionário e que transcende aos limites da situação de interesses da casa reinante. Em contraste com o que ocorria sob o estatuto colonial e, mesmo sob a ambígua condição do Reino, o poder deixará de se manifestar como imposição de fora para dentro, para organizar-se a partir de dentro, mau grado as injunções e as contingências que iriam cercear a longa fase do “predomínio inglês” na vida econômica, política e diplomática da Nação (FERNANDES, 1987, p.31).

Florestan explicita que as elites nativas não se erguiam contra a estrutura da sociedade colonial, mas contra as implicações do status colonial que neutralizava sua capacidade de dominação em todos os níveis da vida social. Assim, as elites agiram buscando dois fins políticos interdependentes: “a internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar os centros de poder” (FERNANDES, 1987, p.32). De acordo com Fernandes

Dessa perspectiva, a Independência pressupunha, lado a lado, um elemento puramente revolucionário e outro elemento especificamente conservador. O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma Nação (FERNANDES, 1987, p.32).

Fernandes indica que o elemento conservador atua solapando o revolucionário de inspiração liberal. Para o autor, a atuação das elites se orienta pela manutenção de seu status sem incorporação das massas, numa visão de que o Estado constitui o meio para internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes e, ainda, numa concepção de soberania que pressupõe uma relação de interdependência vantajosa entre as nações. Para o autor, o liberalismo serviu de fermento à revolução nacional brasileira sem perder de vista as deformações e limitações que sofreu nessa sociedade avessa principalmente às suas implicações humanitárias, políticas e intelectuais. Para Fernandes:

Até onde se pode avançar, numa interpretação sociológica segura, é legítimo concluir-se que a falta de elasticidade da ordem social escravocrata e senhorial, diante da emergência e da expansão do capitalismo como uma realidade histórica interna, gerou uma acomodação temporária de formas econômicas opostas e exclusivas. Dessa acomodação resultou uma economia “nacional” híbrida, que promovia a coexistência e a interinfluência de formas econômicas variavelmente “arcaicas” e “modernas”, graças à qual o sistema econômico adaptou-se às estruturas e às funções de uma economia capitalista diferenciada, mas periférica e dependente (pois só o capitalismo dependente permite e requer tal combinação do “moderno” com o “arcaico”, uma descolonização mínima, com uma modernização máxima) (FERNANDES, 1987, p.176).

A construção do “moderno” por meio do “arcaico” se torna uma marca histórica que imprime um caráter particular na inserção do país no mercado mundializado. Na análise de Behring (2008):

Os períodos imperial e da república não alteram significativamente essa tendência de subordinação e dependência ao mercado mundial, embora modifiquem-se as condições dessa relação. Assim, para Prado Jr., a acumulação originária, o colonialismo e o imperialismo são momentos de um sentido geral: uma sociedade e uma economia que se organizam para fora e vivem ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos (BEHRING, 2010, p.86).

Concordamos com as análises de Fernandes, que indicam que a Independência criou as condições para o florescimento do espírito burguês, mas não em sua plenitude, estabelecendo

“um mercado interno nuclearmente heteronômico e voltado para fora” (FERNANDES, 1987, p.88).

A partir dos traços da formação sócio histórica brasileira que apresentamos até aqui, Fernandes divide o desenvolvimento capitalista no Brasil em três fases: a) fase de eclosão de um mercado capitalista eficientemente moderno - é a fase de transição neocolonial e está compreendida entre a abertura dos portos e a sexta década do século XIX; b) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo – caracteriza-se pela consolidação e expansão do capitalismo competitivo e está compreendida entre a sexta década do século XIX e a década de 1950 do século XX; e c) fase de irrupção do capitalismo monopolista - caracterizada pela reorganização do mercado e do sistema de produção através das corporações, tem início na década de 1950 e adquire caráter estrutural após o golpe de 1964 (FERNANDES, 1987, p.224).

Fernandes menciona que, nas três fases, o desenvolvimento capitalista assume traços típicos de nações periféricas e heteronômicas: i) a não ruptura com a associação dependente em relação ao exterior; ii) a manutenção de sequelas do antigo regime e das formas pré-capitalistas de troca e circulação e iii) a não superação de estados relativos ao subdesenvolvimento, inerentes à satelitização imperialista da economia interna à extrema concentração social e regional resultante da riqueza (FERNANDES, 1987, p.223).

Se no sistema colonial era estabelecida uma drenagem extrema e rígida do excedente econômico, na fase neocolonial o estabelecimento do mercado interno possibilita que este excedente retido no país encontre novas formas de reprodução fora do circuito da produção escravista.

Portanto, foi esse mercado que estimulou condicionou, e, com o tempo, intensificou a passagem do entesouramento tradicionalista e da acumulação estamental para transações especulativas mais abstratas e complexas, fundadas em expectativas de que elas eram seguras, honráveis e podiam incrementar o volume do dinheiro, do crédito e, por vezes, da riqueza materializada em ouro, em propriedade ou de valores (FERNANDES, 1987, p.226).

A segunda fase, destacada por Fernandes, é marcada pela formação de um mercado capitalista mais estruturado e competitivo, mas que se manteve fortemente ligado aos movimentos econômicos e políticos dos países centrais. Ainda que se mantenha a arcaica estrutura agrária que impediu qualquer possibilidade de uma reforma agrária, promoveu-se um desenvolvimento acelerado baseado na substituição de importações, que contou com forte sustentação do Estado: “A dominação imperialista cresceu ao invés de diminuir, com a diferenciação e aceleração do capitalismo, atuando a partir de dentro e com vantagens estratégicas imensas diante das empresas nacionais” (BEHRING, 2010, p.104).

A passagem à terceira fase descrita por Fernandes, de emergência e expansão do capitalismo monopolista, ocorre em um cenário diverso daquele que irradiou o capitalismo competitivo tanto nas metrópoles quanto nas periferias. Nos países centrais, a emergência dos monopólios foi marcada tanto pelas tensões em nível tecnológico, econômico e financeiro, quanto pelo “socialismo de um só país”, que se colocava como um padrão de civilização alternativo.

Naquele contexto histórico, o controle dos países periféricos se torna crucial para as economias centrais não só porque detinham matéria-prima, mas também porque esses constituíam o último espaço histórico disponível para expansão do capitalismo. De acordo com Fernandes, a atuação dos países centrais passa a exigir um caráter especificamente político das periferias:

De um lado, as dimensões dos projetos, dos recursos materiais e humanos envolvidos, dos prazos de duração forçam as grandes corporações, e através delas os Governos das nações hegemônicas e suas organizações internacionais, a colocarem em primeiro plano os requisitos políticos da transformação capitalista da periferia. “Sem estabilidade política, não há cooperação econômica” eis a nova norma ideal de comportamento econômico “racional”, que se impõe de fora para dentro, exigindo das burguesias e dos governos pró-capitalistas das nações periféricas que “ponham a casa em ordem”, para que pudessem contar com a viabilidade do “desenvolvimento por associação” (FERNANDES, 1987, p. 254).

Nesse período os governos das economias centrais e os organismos internacionais desencadeiam uma série de projetos de assistência econômica, tecnológica, militar dentre outras, que tinham por finalidade elevar seu poder de decisão sobre as economias periféricas. A tomada de “empréstimos” intensificada neste período terá consequências desastrosas para as economias latino-americanas, que verão nas décadas seguintes a dívida pública explodir.

Ao analisar a entrada brasileira no capitalismo monopolista, Fernandes afirma que a burguesia brasileira não conseguiu levar a cabo a revolução industrial tanto pelas pressões internas quanto externas, perdendo a oportunidade histórica de neutralizar os ritmos desiguais de desenvolvimento do capitalismo, de forma que “a periferia, como um todo atrasou-se em relação às economias centrais, que as engolfaram em sua própria transformação” (FERNANDES, 1987, p. 260).

O essencial do ponto de vista sociológico, parece ser situar a irrupção do capitalismo monopolista de acordo com sua estrutura íntima: um desenvolvimento capitalista provocado na periferia pelas economias centrais e, portanto, extensa e profundamente induzido, graduado e controlado de fora. Por essa razão ela não possui, no contexto das economias capitalistas periféricas, o mesmo significado e as mesmas implicações econômicas que teve na evolução das economias capitalistas centrais (FERNANDES, 1987, p. 268).

Segundo Fernandes, o golpe de 1964 foi fundamental para permitir a liberdade de movimentos para implantação efetiva do capitalismo monopolista, o que se deu através de uma configuração política tecnocrática de democracia restrita que ele intitula “autocracia burguesa”. O processo contrarrevolucionário, que marca a implementação do capitalismo monopolista, torna o desenvolvimento desigual e combinado ainda mais nefasto e aprofunda a dependência.

Ao analisar o cenário da década de 1960, marcado pela instauração do regime autocrático burguês no Brasil, Netto (2014) explicita que, a partir de 1961, o golpismo começava a atuar com forte apoio da mídia, principalmente na disseminação do anticomunismo e em um cenário de crise econômica que reduziu a taxa de crescimento, de 10,3% em 1961, para 1,5% em 1963, ano que antecipa o golpe militar de 1964 (NETTO, 2014, p. 40-43). Segundo Netto:

A alternativa concreta de uma transformação qualitativa no regime democrático brasileiro – e era exatamente isto o que estava ocorrendo: os limites de uma democracia restrita estavam sendo forçados, para abrir o passo a uma democracia de participação ampliada – horrorizava as “classes produtoras”. É preciso esclarecer bem esse aspecto: à diferença do que se alardeava à época (inclusive por alguns setores da esquerda), na realidade não estava em jogo, no Brasil, a alternativa entre capitalismo e socialismo (ou “comunismo”, como então pregava a grande imprensa) - Jango como já sublinhamos, defendia uma proposta de reformas de viés nacionalista e democrático, procurando uma via menos elitista e concentradora para o desenvolvimento do capitalismo no país (até mesmo Brizola, um dos líderes mais à esquerda na época, não se identificava com o projeto explicitamente socialista) (NETTO, 2014 p.48).

O longo período do regime ditatorial militar, implementado no Brasil a partir de 1 de abril de 1964, culminou em uma insatisfação generalizada, no descrédito da política econômica do governo e na deterioração de sua base político-parlamentar, que levou, ao longo de 1983 e especialmente em 1984, ao isolamento do regime. Em 1984, a campanha pelas Diretas já⁴² ganhou enorme apoio popular e, inclusive, da mídia. A emenda Dante de Oliveira, que representava a instauração de eleições Diretas, não passou na Câmara dos Deputados por 22 votos. Segundo Netto (2014), o formidável e extraordinário processo desatado pela mobilização em prol das eleições diretas para a presidência da República não continha somente a vontade política de votar, mas explicitava também a reivindicação de profundas mudanças políticas, as exigências de transformações que afetassem a organização econômica e social do Brasil (NETTO, 2014, p.241).

⁴² Diretas Já foi um movimento popular que reivindicava a retomada das eleições diretas para presidente no Brasil durante a ditadura militar.

A saída, elaborada pelos políticos que até então eram suportes partidários da ditadura e que sabiam que a redemocratização poderia comprometer sua existência política, foi a criação da Frente Liberal, que rapidamente se transformou em partido. A frente expressava o acordo entre as classes dominantes que não mais precisavam dos serviços da ditadura. De acordo com Netto:

A oligarquia financeira, a grande burguesia urbana e rural, o latifúndio integrado a ela e os gestores dos interesses imperialistas a que todos aqueles estratos estavam associados lavavam as mãos por 20 anos de superexploração dos trabalhadores, de transferência de renda para os monopólios, de alienação de riquezas nacionais, de concentração de renda, propriedade e poder, de obscurantismo e de crimes hediondos – e, da noite para o dia tornaram-se democratas (NETTO 2014, p.244).

Em 1985, o pacto “pelo alto”, através de eleições indiretas, elege Tancredo Neves presidente e José Sarney vice. Tancredo faleceu antes de tomar posse e Sarney foi empossado inaugurando a “Nova República” e abrindo institucionalmente a transição democrática no Brasil⁴³.

O governo Sarney foi marcado pela instauração da Assembleia Nacional Constituinte e pela elaboração da Constituição de 1988, que inaugura o período histórico que objetivamos analisar neste trabalho.

2.2 O Período Pré Real

Inicialmente ressaltamos que nesta sessão nos dedicamos à análise do período compreendido entre 1988 e 1994. Ainda que os governos Fernando Collor e Itamar tenham contribuído para a construção das bases do neoliberalismo no país compreendemos que existem diferenças importantes em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso principalmente no que diz respeito à relação aos documentos do Banco Mundial.

Aqui, é importante resgatarmos o cenário da década de 1980 que, se por um lado foi marcado pelo processo de redemocratização brasileira, também o foi pelo avanço das respostas elaboradas pelos países de capitalismo central à crise resultante da década de 1970. A ofensiva

⁴³ Dreifuss (1989), em seu estudo acerca do processo de construção da Nova República, afirma: “A marca registrada das transformações do período republicano brasileiro- seja em sua fase velha, moderna, recente ou prematuramente envelhecida – é a da transição social e política morosa e arrastada, imediatista e preservadora de conteúdo. Trata-se de um constante realinhamento político conservador, apoiado no transformismo institucional e escorado na intervenção corretiva, geralmente administrativa (burocrático-partidária), policialesca, ou manipulativa de opinião pública e, muitas vezes por via militar. Poderíamos dizer que o realinhamento político conservador é da própria essência das elites dominantes brasileiras e tem sido a marca registrada de suas práticas e do processo político por elas encaminhado ao longo deste século” (DREIFUSS, 1989, p.9).

capitalista em resposta à crise estrutural (Mészáros, 2011) do capital se materializava no tripé reestruturação produtiva, mundialização financeira e neoliberalismo que buscamos aprofundar no capítulo 1.

A crise da dívida pública⁴⁴, que explodiu a partir de 1979, resultou da reorientação da política econômica norte americana e do salto nos percentuais de juros pagos pelos países latino-americanos após décadas de incentivo à tomada de empréstimos. De acordo com Behring:

A busca desenfreada de saldos comerciais para cobrir a dívida, a partir da prioridade para as exportações, provocou uma profunda recessão na região, que atingiu os países de forma desigual, dependendo de sua inserção no mercado mundial e situação interna (BEHRING, 2008, p.132).

Enquanto os países da América Latina iniciavam a implementação das prescrições neoliberais, no Brasil dos anos 1980, a efervescência da luta de classes atrasou esse processo. Os anos 1980 foram palco do crescimento do movimento operário na cena política, que pautou alguns eixos na Constituinte, como a reafirmação das liberdades democráticas, defesa da soberania e rejeição aos mandos do FMI, direitos trabalhistas etc. A efervescência das lutas na década de 1980 resultou também na criação de instrumentos políticos organizativos como o Partido dos Trabalhadores (1980), a Central Única dos Trabalhadores (1983) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (1984). De acordo com Coelho

Além das greves por categoria, por quatro vezes nos anos 1980 os trabalhadores realizaram greves gerais, de abrangência nacional: em junho de 1983, dezembro de 1986, agosto de 1987 e abril de 1989 (desta vez por dois dias). E não foi só o movimento sindical que cresceu na década: muito mais difícil de quantificar é a proliferação das experiências organizativas das classes subalternas fora do espaço de trabalho que também ganhava impulso: associações e movimentos de moradores, de usuários de transportes coletivos, de negros, comunidades eclesiais de base, enfim, todas as experiências que habitualmente são identificadas como os “novos movimentos sociais”. Na década de 1980, toda essa diversidade de experiências das classes subalternas foi sintetizada de algum modo, no processo de construção da contra-hegemonia liderado pelo PT (COELHO, 2012, p.283).

A década de 1980 no Brasil foi marcada pela redemocratização e pelo esforço das elites em conduzir esse processo. A eleição indireta de Tancredo Neves significou uma derrota aos trabalhadores que reivindicavam eleições “diretas já” naquele momento. O movimento em prol das eleições diretas forneceu uma radiografia política que, ao mostrar uma sociedade ainda mais efervescente que em 1964, assustou os conservadores e estimulou os militares a se retirarem do

⁴⁴ No próximo item buscaremos aprofundar o processo histórico da Dívida Pública brasileira.

centro do palco e assumirem o posto de guardiões da nova democracia. Conforme afirma Fernandes (1986):

É mister pois que se diga: a ditadura militar sofreu uma derrota, mas é uma derrota que se caracteriza pela autopreservação. As forças conservadoras descobriram, pelo movimento das diretas, que a inquietação social campeava mais solta e mais forte que em 1964. Avançaram no sentido de uma composição pelo alto, respeitando o seu braço armado, já que, “em tempos de democracia”, ninguém sabe qual será a veneta do povo... Uma retaguarda garantida por militares saídos da aventura ditatorial, tismados por ela e ansiosos por encontrar no “governo eleito”, em composição com os antigos sócios civis à testa do poder e do comando de partidos importantes, uma solida garantia de transição prolongada (FERNANDES, 1986, p.22).

Assim, a saída pelo colégio eleitoral da eleição de Tancredo Neves representava ao mesmo tempo uma derrota para a efervescência popular e também uma tentativa de assegurar uma transição democrática prolongada e regada pelas elites e seu braço armado. Tancredo morreu antes de assumir a presidência e coube à Sarney ser o primeiro presidente da Nova República brasileira em 1985.

Sarney, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), assumiu a presidência em contexto de alta inflação e crises internacionais. Conforme Behring (2008) ressalta:

O plano de governo da “Nova República” reconhecia o esgotamento da etapa substitutiva de importações e a prioridade para a modernização do parque industrial, no sentido da introdução de tecnologia eletrônica e biotecnologia, tendo em vista a inserção no cenário internacional. Seus formuladores perceberam os constrangimentos externos para a adoção de medidas nessa direção e apresentaram propostas quanto à: renegociação da dívida externa, como já se observou anteriormente; política fiscal não contencionista com reestruturação da situação financeira do setor público, combate à inflação e redução das taxas de juros, descompressão da massa salarial para estimular a demanda interna (BEHRING, 2008, p.139-140).

Com o objetivo de conter a inflação, o governo lançou em 1986 o Plano Cruzado, que mudou a moeda vigente à época, o cruzeiro, para o cruzado, e instituiu mecanismos, tais como o congelamento de salários com reajustes quando a inflação atingia 20% e o congelamento de preços. Inicialmente, o Plano criou uma sensação de estabilidade, o que elevou a aprovação do governo, garantindo que saísse vitorioso das eleições de 1986 e elegendo maioria no Congresso. Entretanto, em 1987, assiste-se ao fracasso do Plano Cruzado, o que se deu principalmente pela incapacidade dos órgãos estatais em operacionalizá-lo em função da paralisia gerada pela dificuldade de conciliar os interesses das classes e segmentos das classes (BEHRING, 2008).

O contexto histórico era marcado também pela pressão do FMI aos países devedores, para que se adaptassem à economia internacional. Cabe lembrar que o neoliberalismo e suas medidas de austeridade já figuravam como direção aos países devedores, principalmente em

função da crise da dívida. Assim, a partir de 1987, o discurso governamental se volta para a defesa da adoção de medidas que atraíssem o capital estrangeiro, desregulassem a atividade econômica e facilitassem a adoção de novas tecnologias.

Em 1987, cumprindo uma proposta de governo, Sarney instaura a Assembleia Nacional Constituinte, que tinha por objetivo elaborar o texto constitucional após 21 anos de ditadura. Conforme afirma Netto (2014), a possibilidade de travagem do processo de democratização fica explícita com a abertura dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e na atuação do parlamento eleito:

Nele passaram a operar descaradamente grupos de pressão (lobbies) em defesa dos interesses das classes dominantes e no seu interior se articulou um bloco parlamentar, com a clara simpatia e o aberto apoio do presidente da República (para não mencionar o quase absoluto respaldo da chamada grande imprensa), com um objetivo expreso: impedir que o novo ordenamento constitucional abrigasse dispositivos favoráveis a transformações econômico sociais do interesse dos trabalhadores (NETTO, 2014, p.261).

O bloco parlamentar citado por Netto ficou conhecido como “centrão” e foi o responsável por garantir que as prescrições constitucionais⁴⁵ para área econômica não afetassem os interesses do grande capital, coroados mais uma saída “pelo alto”. Segundo Dreifuss (1989), em seu profundo estudo acerca do processo da Constituinte, a campanha pela configuração da Assembleia Nacional Constituinte contou com forte influência em propaganda por parte do empresariado e uma atuação intensa durante o processo que objetivava conter o campo progressista representado naquele momento principalmente pelo PT e pela CUT.

A Constituição resultante desse processo explicita os tensionamentos entre projetos divergentes. Assim, por exemplo, ao mesmo tempo que reconhece os direitos sociais, humanos e políticos, também mantém a militarização do poder. Behring sintetiza a Constituição como “híbrida”, gestada entre o velho e o novo:

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia contemplando alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição cidadã de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção do Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica (BEHRING, 2008, p.143).

No que tange à política de saúde, é importante destacarmos a importância do Movimento de Reforma Sanitária e a VIII Conferência Nacional de Saúde. As bases para a reformulação da

⁴⁵ Sobre a Constituição de 1988, resultante desse processo, trataremos mais à frente.

política de saúde são provenientes do Movimento de Reforma Sanitária⁴⁶ que, organizado desde os anos 70, envolvia intelectuais, profissionais do sistema de saúde, parcela da burocracia estatal, organizações populares e sindicais em torno da luta pela garantia do direito universal à saúde e de um sistema único e estatal. O Movimento caracterizou-se por aliar a produção científica à busca de novas práticas políticas e à difusão ideológica de uma nova consciência sanitária. (TEIXEIRA, 2006).

As reivindicações do Movimento de Reforma Sanitária ganharam forma na 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em março de 1986, em Brasília. De acordo com Bravo (2006), o temário central da Conferência versou sobre: I - A Saúde como direito inerente a personalidade e à cidadania; II - Reformulação do Sistema Nacional de Saúde, III - Financiamento setorial. A 8ª Conferência foi o marco da proposição da política de saúde pública brasileira:

A 8ª Conferência, numa articulação bem diversa das anteriores, contou com a participação de cerca de quatro mil e quinhentas pessoas, dentre as quais mil delegados. Representou, inegavelmente, um marco, pois introduziu no cenário da discussão da saúde a sociedade. Os debates saíram dos seus fóruns específicos (ABRASCO, CEBES, Medicina Preventiva, Saúde Pública) e assumiram outra dimensão com a participação das entidades representativas da população: moradores, sindicatos, partidos políticos, associações de profissionais, parlamento. A questão da Saúde ultrapassou a análise setorial, referindo-se à sociedade como um todo, propondo-se não somente o Sistema Único, mas a Reforma Sanitária (BRAVO, 2006, p.9).

Bravo (2010) destaca que a VIII Conferência Nacional foi considerada uma pré-constituinte da área da saúde, elaborando os principais aspectos e modificações para o setor. A Assembleia Constituinte se tornou palco para a disputa política em que os interesses na saúde se organizaram em dois grupos: o empresarial, liderado pela Federação Brasileira de Hospitais e pela Associação de Indústrias Farmacêuticas; e o grupo que reunia signatários da Reforma Sanitária, representado pela Plenária Nacional pela Saúde na Constituinte, órgão que passou a reunir cerca de 200 entidades representativas do setor (BRAVO, 2010).

O texto constitucional conseguiu estabelecer avanços importantes, como o reconhecimento da saúde enquanto direito a ser garantido pelo Estado; a integração dos serviços em uma rede hierarquizada, descentralizada e com direção única; a participação social através do controle social democrático e a proibição da comercialização de sangue e seus derivados.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 (CF88), resultante de um complexo processo de disputa, como já sinalizamos, inscreveu pontos de fragilidade, como a previsão do sistema

⁴⁶ Para aprofundar o debate acerca da Reforma Sanitária ver Teixeira (2006) e Bravo (2010).

privado como complementar ao público. O sistema privado, conforme veremos mais a frente, irá se expandir, tratando a saúde como um nicho de valorização do capital com grande capacidade de apropriação de recursos do fundo público e de venda de serviços. Além disso, ainda que tenha previsto a dimensão democrática através do controle social democrático e a diversidade da base de financiamento, estes só serão normatizados posteriormente e de forma insuficiente.

O governo Sarney se encerra com a primeira eleição direta para presidência da república em 1989. A década de 1990 no Brasil é marcada por uma nova ofensiva burguesa imposta mais uma vez pelas requisições do capitalismo mundial.

Em 1989, Fernando Collor foi eleito após uma disputa acirrada com a candidatura de Luiz Inácio da Silva, o Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT). Aqui cabe determo-nos em uma análise do significado do Partido dos Trabalhadores alcançar reais condições de se eleger naquele momento. De acordo com Iasi (2012), dois fatores tornaram o cenário de 1989 favorável ao PT, quais sejam: a crise econômica e a crise de legitimidade do governo Sarney que, após planos econômicos fracassados, potencializou a crise econômica e as intensas mobilizações grevistas do período. De acordo com Iasi:

O indicativo mais preciso foi uma abrupta reversão das expectativas eleitorais em novembro de 1988, quando o PT acabou vencendo em 36 prefeituras, inclusive em algumas capitais. Logo que saíram as primeiras pesquisas eleitorais, o país foi informado de que a disputa estava polarizada entre Lula e Brizola. Contribuiu ainda para este cenário a crise do PMDB e a fragmentação do bloco conservador, que não encontrava em suas fileiras alguém para unifica-lo contra uma alternativa a esquerda. Basta lembrar as sucessivas tentativas de catapultar certas figuras como Quéricia (considerado de centro-direita), Afif Domingues, Aureliano Chaves, Ulisses Guimarães, ou mesmo Mario Covas, e que não vingaram. Restava a carta de uma figura fora do eixo tradicional e com capacidade de mobilizar o mesmo descontentamento, mas em um sentido contrário: o governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, acabou sendo a alternativa de unidade do bloco conservador contra Lula (IASI, 2012, p. 444).

Naquela conjuntura o programa do PT apresentava propostas como a criação de um Parlamento Latino Americano pela via das eleições diretas; defesa da participação organizada da população para além da democracia representativa; solidariedade irrestrita às lutas em defesa da independência nacional, da liberdade, da democracia e do socialismo; luta por uma nova ordem econômica internacional, que liquide as relações de subordinação e dependência da maioria dos países, frente às potências imperialistas; dentre outras. O programa eleitoral petista foi considerado muito radical, o que levou o bloco conservador a se articular em torno de Collor, o candidato possível.

De acordo com Behring (2008), Collor representava um “outsider”, tendo em vista que sua base de legitimidade e sua inserção econômico-política corria por fora do núcleo duro das classes dirigentes. No segundo turno eleitoral, Collor se tornou o anti-Lula e contou com o apoio de importantes meios de comunicação, sendo lançado como a “única opção” das classes dominantes. O desfecho eleitoral deu vitória a Collor.

As medidas adotadas por Collor tinham orientação neoliberal e estavam sintonizadas com a cultura econômica que vinha ganhando terreno na década de 1980. O governo Collor foi o responsável por abrir as portas do país ao neoliberalismo, reorientando a política econômica numa direção recessiva, com cortes nos gastos públicos e “reformas” estruturais, com o programa de privatizações⁴⁷ e redução das tarifas aduaneiras. Entretanto, as medidas implementadas ainda podem ser consideradas incipientes tendo em vista o tamanho do desmonte planejado para os países latino-americanos e expressas no Consenso de Washington.

Na tentativa de conter a inflação, o presidente lançou o Plano Collor ou Plano Brasil Novo. Segundo Teixeira, o governo Collor iniciou-se com a "heroica" tentativa de derrotar a inflação com um único tiro e terminou abatido pela saraivada de tiros com que a sociedade política organizada do país, em sua quase totalidade, o alvejou. A inflação se estabilizou em patamares acima dos 20% e os níveis de desemprego se agravaram, apontando para uma recessão mais profunda que a recessão da década de 1980, enquanto as mazelas da institucionalidade financeira permaneceram intactas (TEIXEIRA 1994.p. 172).

Assim, a política econômica nos dois anos de governo Collor pautou-se por uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial. Não houve qualquer ação mais ousada em relação ao problema do endividamento, sem o que é impensável uma perspectiva de investimento e de crescimento, somando elementos ao processo de desarticulação progressiva do padrão de desenvolvimento da economia brasileira, em especial da capacidade do setor público (BEHRING, 2008, p.152).

A elevação do nível de desemprego e a queda no rendimento dos trabalhadores alterou a pauta de greves: se na década de 1980 as greves de trabalhadores se pautavam por demandas

⁴⁷ Collor instituiu, em 12 de abril de 1990, a Lei Nº 8031, que criou o programa de desestatização. Os objetivos fundamentais da referida Lei eram: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

ofensivas, como o aumento dos salários, nesse período, essas assumem um caráter defensivo, na luta pelo cumprimento dos direitos trabalhistas que já contavam com base legal.

Cabe ainda ressaltar o trato arrogante de Collor para com o movimento sindical, principalmente com o funcionalismo público, e a adoção de um discurso voltado aos descamisados, ou seja, aos segmentos não organizados. Deve-se recordar ainda que Collor vetou a Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei Orgânica da Saúde (8142), que instituiu o controle social democrático.

As denúncias feitas pelo irmão de Collor e que o envolviam em esquemas de corrupção levaram à explosão do movimento dos estudantes “Caras Pintadas” que, em 1992, protagonizaram o movimento que pedia o *impeachment*. Somada à pressão popular estava a incapacidade de Collor de implementar as medidas de ajuste propostas pelo Consenso de Washington, tudo isso pesou para a debandada de seus potenciais aliados e nem mesmo a mídia, seu maior apoiador na eleição, não fez o mesmo no seu *impeachment*.

Collor foi sucedido por seu vice, Itamar Franco, cujo governo foi marcado por ações no sentido de recompor a articulação política capaz de criar condições de governabilidade. Behring (2008) elucida que este foi um momento também de união de forças conservadoras constituídas em torno do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, responsável pela elaboração do Plano Real.

O Plano Real tem suas raízes em 1989, quando, diante da crise da dívida, a resposta elaborada pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo Departamento do Tesouro dos EUA foi materializada no “Consenso de Washington”: um receituário a ser seguido pelos países Latino Americanos. De acordo com Soares

O novo enfoque, chamado de ajuste estrutural, pretende desencadear as necessárias mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. A proposta desse ajuste resume-se, para o chamado curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros “real positiva” e um tipo de câmbio “real adequado”. A médio prazo, os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado; concentrar o investimento no setor privado, cumprindo a presença do setor estatal, e promover uma estrutura de preços e distorções (SOARES, 2002, p.14).

O receituário neoliberal propunha para a América Latina a total liberalização comercial e financeira, seguindo a lógica da dependência, o que contrasta com os países do capitalismo central e sua política protecionista. As estratégias para que esses países alcancem uma balança comercial equilibrada, que oportunize o pagamento da dívida externa e as importações, fazem

parte de um movimento de ajuste global que se desenvolve em um contexto de mundialização financeira e produtiva (CHESNAIS, 1996).

Em 1993, O BIRD e o FMI promoveram a reunião de Washington, que tinha por objetivo traçar um plano de ajustamento único a ser seguido pelos diversos países periféricos e que promovesse a estabilização de suas economias. Tal plano seria operado em países como o Brasil, que detinha um corpo burocrático mais estruturado e que o grupo de Washington chamou de “technopols”: economistas capazes de implementar em seus países a agenda do Consenso, o que no Brasil foi desenvolvido por Zélia Cardoso de Melo, Antônio Kandir e Bresser Pereira. De acordo com Fiori:

Um programa ou estratégia sequencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda dedicada ao que o Banco vem chamando de “reformas estruturais”; liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados, e a privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico (FIORI, 1994, p.2).

A campanha em torno do Real como estratégia de estabilização econômica exigia condições de poder inalteráveis por um longo período de tempo e esse argumento foi largamente utilizado na campanha de Fernando Henrique Cardoso à presidência. Conforme afirma Fiori, O Plano Real não foi concebido para eleger FHC, foi FHC que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalisão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das “reformas” preconizadas pelo Banco Mundial (FIORI, 1994, p.4)

O plano real induziu uma dolarização indireta como âncora cambial, o que rebaixou o controle monetário nacional e estabeleceu a necessidade de captação permanente de recursos no exterior para equilibrar a balança de pagamentos.

Aí reside a tendência altista da taxa de juros para atrair capitais especulativos, o que promove uma ampla transferência de lucros para setores improdutivos. Os impactos dessa engenharia de curto prazo do Plano Real têm sido: o bloqueio de qualquer possibilidade de desconcentração de renda; uma desproporção entre acumulação especulativa e base produtiva real, cujo custo recai sobre o Estado na forma de crise fiscal e compressão de gastos públicos em serviços essenciais; alienação e desnacionalização (BEHRING, 2008, p.157).

Segundo Sampaio Jr. (2017):

O Plano Real entrará para a história econômica mundial como um exemplo gigante de gestão temerária das contas externas. A vulnerabilidade externa do Brasil não deriva da presença de “erros” de política econômica. Ela é produto do próprio modelo econômico,

pois a absoluta dependência de capitais internacionais é inerente à precária estabilidade dos preços patrocinada por FHC. Os erros da política econômica só agravam o problema. A abertura da economia brasileira à concorrência de produtos importados e a crescente desnacionalização da economia – elementos estratégicos para manter a inflação sobre controle e acelerar a modernização dos padrões de consumo – provocam desequilíbrios gigantescos no balanço de pagamentos em conta corrente – que registra diferença entre despesas e receitas de comércio internacional de mercadorias e serviços – e aumento exponencial do passivo externo – que registra o montante do estoque de ativos de capital estrangeiro no Brasil (dívida externa + investimentos diretos + aplicações financeiras) (SAMPAIO JR., 2017, p.26-27).

Conforme buscamos discutir até aqui, esse período constituiu as bases para a incorporação efetiva da política neoliberal do país, que será intensificada no período FHC, o qual analisaremos a seguir.

2.3 A efetiva incorporação neoliberal: os governos de Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique contou, em sua campanha, com o apelo do Plano Real ou, nos termos de Behring, com uma verdadeira chantagem eleitoral que previa a volta da inflação, o aumento de preços e o fim da estabilidade da moeda caso o então ministro da Fazenda não fosse eleito. Ele, diferente de Collor, não representava um *outsider*, e sim um membro do núcleo econômico e político do país. FHC, sociólogo de formação, iniciou sua carreira política em 1978, concorrendo ao senado, sendo membro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 1988, junto a outros dissidentes de seu partido, ajudou a fundar o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), sigla com a qual se elegeu.

Com o programa intitulado “*Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*” FHC explicitou sua identificação com os preceitos do Consenso de Washington. No referido documento, FHC afirma serem necessárias três políticas para um novo modelo de desenvolvimento:

É preciso garantir a estabilidade do ambiente econômico. Isto significa não só a estabilidade da moeda, mas também a definição de regras básicas sobre investimentos e a redefinição dos esquemas de financiamento. É preciso dar indicações claras sobre quais são nossas prioridades em matéria de política econômica: que setores vão constituir os polos de expansão, que setores estarão abertos ao capital estrangeiro e como se montará a infraestrutura para a sustentação de novos investimentos nacionais e internacionais. É preciso, ainda, formular uma política clara em relação às regras negociadas internacionalmente, porque em paralelo ao processo de globalização existe outro processo, que é o da uniformização legal de normas internacionais relativas a investimentos e comercialização. Nenhum país pode mais passar ao largo deste último processo, que abrange desde normas sobre propriedade intelectual até normas sobre a preservação do meio ambiente. Face a ele, trata-se de preservar os interesses nacionais, num processo de negociação bilateral ou multilateral, em todos os foros necessários (CARDOSO, 2008a, p. 9-10).

A proposta de FHC segue a estratégia sequencial de três fases indicada por Fiori na implementação do Consenso de Washington. Pautava-se na estabilização (aqui já iniciada no governo anterior com a implementação do Real), nas chamadas “reformas” estruturais, que foram desenvolvidas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado e, por fim, na retomada de investimentos, que significaria a abertura ao capital estrangeiro.

Para analisar a sintonia entre o programa de FHC e os preceitos neoliberais, é importante destacarmos alguns pontos. Sobre o financiamento das ações do governo:

Os recursos necessários para este programa virão de seis fontes principais: as verbas tradicionais do orçamento público, saneado e revigorado por uma reforma fiscal; os fundos provenientes do processo de privatização; a criação de um Fundo de Financiamento do Desenvolvimento, usando parte das reservas internacionais do país; a participação nos mercados financeiros nacional e internacional, mediante a emissão de títulos de longo prazo, possibilidade concreta a partir da estabilização macroeconômica; a definição de uma nova parceria com o setor privado na realização de investimentos públicos, na forma de concessões ou de associações com empresas nacionais e estrangeiras; e, finalmente, as fontes usuais de financiamento externo (CARDOSO, 2008a, p. 11).

Entre os instrumentos criados por FHC, ainda como ministro da economia de Itamar (entre 1993 e 1994), para ajustar as contas brasileiras, é importante ressaltar o Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas de seguridade social e do orçamento fiscal. Posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a partir do ano 2000 Desvinculação das Receitas da União (DRU), esse “roubo” institucionalizado de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais representará um forte determinante para a precarização das políticas sociais.

No que diz respeito aos organismos internacionais como fonte financiadora dos investimentos previstos, o programa de FHC instituiu um item específico, intitulado os “Organismos e agências bilaterais e multilaterais de crédito”. De acordo com Cardoso (1994)

Historicamente, o Brasil tem se constituído num dos principais tomadores de empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Com a estabilização da economia e com a regularização das relações com a comunidade financeira internacional, os recursos desses organismos destinados ao Brasil poderão ser ampliados.

Nos últimos anos, as operações com o BID se situaram ao redor de R\$ 1 bilhão anuais, cifra que poderá ser elevada em função do aumento recente do seu capital. Os empréstimos poderão alcançar cerca de R\$ 5 bilhões nos próximos quatro anos. Com o Banco Mundial, os empréstimos têm variado entre R\$ 700 milhões e R\$ 1,5 bilhão ao ano. Os recursos poderão estabilizar-se em níveis elevados, estimando-se uma captação de cerca de R\$ 5 bilhões durante o Governo Fernando Henrique. Também como resultado da retomada sustentada do crescimento e da renegociação da dívida externa, as fontes bilaterais – Eximbanks⁴⁸, por exemplo – deverão voltar a conceder

⁴⁸ Eximbanks sigla em inglês para Export-Import Bank cuja finalidade é financiar o comércio exterior do país. São instituições oficiais dos governos orientadas ao apoio de exportadores locais nas transações com

expressivos financiamentos ao Brasil, com recursos estimados em R\$ 5 bilhões no período de 1995 a 1998.

Em resumo, através das fontes bilaterais e multilaterais de crédito poderão ser obtidos R\$ 15 bilhões nos próximos quatro anos. Desse total, cerca de R\$ 5 bilhões deverão ser aplicados nos programas sociais e os restantes R\$ 10 bilhões no financiamento dos projetos de infraestrutura. Os recursos nacionais de contra partida caberão tanto à União quanto aos estados e municípios (CARDOSO, 2008a, p.8).

Ao se comprometer a implementar no Brasil a integração à dinâmica capitalista mundializada e direcionada pela financeirização, FHC subscreve a direção posta pelos organismos internacionais, que prevê a realização de ajustes estruturais e que tem por objetivo a atração de investimentos do capital privado, principalmente o estrangeiro. FHC afirma:

Para que o Brasil possa tirar o maior proveito possível da situação externa de oferta de recursos, conjugada com as condições internas favoráveis resultantes da retomada do crescimento com estabilização, é necessário garantir um ambiente atrativo e confiável para os investidores estrangeiros. Por isso, o Governo Fernando Henrique vai manter regras claras e estáveis para o capital estrangeiro, garantindo liberdade nas decisões de investimento e mobilidade dos recursos. Por outro lado, será preciso estabelecer claramente o papel do governo na regulação destas atividades para assegurar qualidade, competição e tarifas adequadas na concessão de serviços públicos (CARDOSO, 2008a, p.10).

Assim, logo no início de seu governo, FHC implementou “reformas” estruturais já previstas em seu plano, como a garantia para a atratividade de capitais. De acordo com Cardoso (2008a),

Para otimizar a aplicação de recursos é fundamental, ainda, determinar claramente as competências e responsabilidades das três esferas de governo: União, estados e municípios. Em resumo, é inadiável a definição de um novo pacto federativo, que estabeleça formas cooperativas e complementares de atuação dos governos federal, estaduais e municipais. A descentralização permite maior eficácia e controle social das ações governamentais, diretriz que permeia as propostas deste programa de Governo nas diferentes áreas de atuação. Estes são os objetivos das reformas administrativa e fiscal, da redefinição das competências federativas, do estabelecimento de novas formas de parceria com o setor privado e de um programa reformulado de privatizações, cujo conjunto constitui o núcleo da reforma do Estado que será realizada pelo Governo Fernando Henrique (CARDOSO, 2008a, p.82).

Souza e Filho e Gurgel (2016) indicam que, em 1995, antes da publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, o governo aprovou a Emenda Constitucional nº6, que revogou o artigo 171 da Constituição, que tratava da empresa brasileira de capital nacional. De acordo com o artigo 171, a empresa brasileira era considerada aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País e cujo controle efetivo estivesse em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de

importadores. O banco, além de viabilizar operações estruturadas de financiamento de exportações, assume como instituição financeira o risco do país importador.

entidades de direito público interno. A Lei assegurava ainda a possibilidade dessas empresas contarem com proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País e teria ainda tratamento preferencial pelo poder público na aquisição de bens e serviços. A revogação desse artigo abre as portas ao capital estrangeiro.

O Plano Diretor, elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), coordenado por Bresser Pereira, é concebido a partir de críticas ao nacional desenvolvimentismo de esquerda, taxado como “arcaico e populista” e, em contraposição, o centro social liberal se une à direita pragmática, objetivando uma reconstrução do Estado (Behring, 2008).

Com o objetivo de empreender a “reforma” do Estado, o governo brasileiro, em 1995, encaminhou ao Congresso o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que criava as bases para implementação de uma administração gerencial que, segundo seus formuladores, seria capaz de reestruturar a administração pública em bases modernas e racionais.

A principal crítica feita pelos ditos reformadores, a fim de justificar a necessidade de uma administração gerencial, se assentava na ideia de que a Constituição de 1988, ao implementar uma forma de gestão burocrática considerada extremamente rígida, criou amarras ao Estado.

De acordo com seus propositores, a “reforma” do Estado demandava quatro componentes ou processos básicos, necessários para sua efetivação, que seriam: 1- a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho (em termos principalmente de pessoal) através de programas de privatização, terceirização e publicização; 2- a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, que ocorreria através de programas de desregulação que pudessem aumentar o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; 3- o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial; 4- a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e sua execução; 5- o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que pudessem garantir uma intermediação de interesses e tornassem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social democrático ou democracia direta.

A partir destes componentes, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado concebeu o Estado em quatro setores importantes: 1- o núcleo Estratégico, que deveria ser exclusivo do Estado e se dedicaria à defesa do território, às relações diplomáticas e a preparar, definir e fazer cumprir leis; 2- as atividades Exclusivas, setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Essas seriam atividades não lucrativas e, portanto, deveriam permanecer como propriedade do Estado, embora defendesse sua execução a partir de agências autônomas, assegurando a flexibilização das relações de trabalho e dos controles da sociedade sobre as políticas públicas. Como exemplos de serviços que compõem esse setor podemos citar: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de emprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.; 3-Serviços não exclusivos ou serviços sociais competitivos, que correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As referidas organizações seriam as OS's (organizações sociais)⁴⁹. São exemplos deste setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus; e 4- Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Esse setor corresponde ao de serviços, que na época era constituído por empresas públicas que garantiam o acesso da população a bens e serviços. Os propositores da “reforma” acreditavam que esse setor deveria ser transferido para o mercado e regulado por meio de agências. São exemplos desse setor os serviços de Água, Luz, Correios, Bancos, Pesquisas, etc.

De acordo com essa divisão, foram propostas três formas de propriedade que seriam mais adequadas a cada setor: Estatal, privada e pública não estatal. A delimitação das funções do Estado se efetivaria através da privatização, da terceirização e da publicização. A publicização está relacionada à propriedade pública não estatal e, de acordo com Bresser Pereira:

O processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se

⁴⁹ As Organizações Sociais constituem entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que deveriam celebrar contratos de gestão com o Governo sendo que o Estado disponibilizaria pessoal, recursos orçamentários e patrimônio e, em contrapartida, as organizações se responsabilizariam por um nível de atendimento. As instituições desse setor não deveriam possuir o poder de Estado e ficariam à disposição da livre disputa de mercado, que, na concepção de seus formuladores, promoveria a eficiência e o menor custo dos serviços sociais oferecidos. Essa proposta se assentava na ideia do desperdício da administração pública e dava a essas entidades o caráter público não estatal.

evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal (BRESSER PEREIRA, 1996, p.23).

A criação desta nova forma de propriedade, pública não estatal possibilitaria a retirada da responsabilidade da função de execução pelo Estado dos serviços considerados não “exclusivos do Estado” ao destiná-los a organizações que não se submetem aos processos burocráticos considerados excessivamente rígidos. A proposta da instituição das organizações sociais no Brasil, feita pelo então dirigente do MARE, acreditava que o Estado deveria deixar de ser produtor de serviços, objetivando a recuperação da poupança pública, porém, suas propostas também deixam clara sua concepção de financiamento a partir do fundo público para essas organizações.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1995, p.12).

Visando implantar a “reforma” do Estado, o governo Fernando Henrique Cardoso elaborou emendas constitucionais que visavam oferecer sua sustentação jurídico burocrática. Entre as ações, consideramos que as medidas mais importantes do primeiro mandato foram a aprovação da Lei Nº 9491/97, que trata de alterações no programa nacional de desestatização; a Lei 9.401/97, que instituiu as agências executivas; a Lei 9.637/98, que instituiu as Organizações Sociais (OS), Contratos de Gestão e o Programa Nacional de Publicização e a Lei Federal n.º 9.790, de 23 de março de 1999, que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em relação às organizações sociais, segundo Simões (2007), essas passam a exercer serviços públicos até então atribuídos à administração direta estatal, que assume o papel de apenas supervisioná-las por meio de um contrato de gestão no qual são descritas as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações. O financiamento destas organizações é público, podendo ter permissão para o uso de bens públicos e até mesmo a cessão de servidores públicos.

De acordo com a Lei n.9637/98, em seu art. 2º que estabelece os requisitos específicos, dentre outros, para que as entidades privadas habilitem-se à qualificação como organização

social, é instituído o conselho executivo, o qual, entre as atribuições privativas, se destaca a possibilidade deste dispor de autonomia para decidir sobre contratações, plano de cargos e salários, compras e alienações e, ainda, aprovar as contas anuais dessas organizações desconsiderando o controle social democrático e os acordos coletivos a serem pactuados via sindicatos e evidenciando a intenção do governo de se retirar da execução direta, garantir a transferência do fundo público ao setor privado e desprezar espaços democráticos organizativos.

Behring (2008), ao analisar o PDRE, indica como a localização da crise no Estado representa uma visão unilateral que empobrece seu debate e localiza a “reforma” proposta como uma estratégia de “inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional, representando um escolha político econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos” (BEHRING, 2008, p.198).

É importante mencionar também que, em 1996, foi aprovada a Lei Complementar N87/1996, chamada “lei Kandir”⁵⁰. Um importante pilar no governo de FHC durante a década de 90 foi a abertura ao comércio internacional, cuja política de exportação foi modificada em benefício das grandes corporações a partir “lei Kandir”, que isentava empresas exportadoras de produtos primários e semielaborados, ou seja, *commodities*, do pagamento do principal imposto estadual, o ICMS, com compensação futura do Estado (União, Estados, DF e Municípios) através das transferências obrigatórias. Esse processo ocorreu, porém, de maneira insuficiente em relação ao passivo. De acordo com dados apresentados pela Auditoria Cidadã da Dívida, entre 1999 e 2018, implicou em um prejuízo ao Fundo Público de cerca de R\$ 637 bilhões⁵¹.

Conforme Cardoso afirma, seu futuro governo contava com os recursos provenientes das privatizações. Após eleito, FHC foi responsável pelo maior volume de privatizações da história do país, sendo 80 empresas privatizadas apenas no primeiro mandato. Em seu plano de governo FHC sinaliza:

O processo de privatização será acelerado, segundo as diretrizes definidas nesta proposta. Mesmo com estimativas conservadoras, a venda dos ativos públicos deverá gerar recursos da ordem de R\$ 15 bilhões nos próximos quatro anos para investimentos em projetos de infraestrutura (CARDOSO, 2008a, p.8).

⁵⁰ Em referencia ao então deputado Antônio Kandir e exintegrante da equipe econômica do governo Collor.

⁵¹ Disponível em <https://auditoriacidada.org.br/nucleo/o-impacto-do-sistema-da-divida-por-marcelo-marcelino-e-paulo-lindesay/> Acesso em 12 de Jun de 2021.

O processo de privatização no primeiro mandato de FHC envolveu grandes empresas nacionais, como a Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, a Telebrás, dentre outras e, a despeito do anunciado pelo governo, essas privatizações acabaram por representar um prejuízo aos cofres públicos. Enquanto o governo FHC indicava que a União e os estados arrecadaram 68,7 bilhões de reais com a venda das estatais, até dezembro de 1998, e que a esse valor é preciso, ainda, somar outros 16,5 bilhões de reais representados pelas dívidas “transferidas” para os compradores, totalizando 85,2 bilhões de reais, Biondi (2003,) afirmava se tratar, na verdade, de um “blefe”. De acordo com Biondi, vários motivos desmontam os valores propagandeados pelo governo. Buscaremos aqui destacar alguns. Inicialmente é importante resgatar que o governo aceitou moedas podres na compra dessas empresas:

Nas primeiras privatizações, o governo chegou a aceitar que o pagamento fosse totalmente feito em “moedas podres”, isto é, títulos antigos emitidos pelo governo e que podiam ser comprados por até 50% do seu valor. A própria Companhia Siderúrgica Nacional foi “vendida” no leilão por 1,05 bilhão de reais, mas esse valor foi pago em sua quase totalidade, ou 1,01 bilhão de reais, com “moedas podres”, com apenas 38 milhões de reais pagos em dinheiro. Em outras palavras, foi nula a entrada de dinheiro nos cofres do governo, que na prática apenas recebeu de volta uma parcela de sua dívida em títulos (exemplo: Títulos da Dívida Agrária, espécie de “promissória”, a ser paga ao longo dos anos, entregue a proprietários rurais que tiveram suas fazendas desapropriadas). E os grupos “compradores”? Usaram títulos, que compraram pela metade do preço, para “pagar” ao governo, isto é, na verdade compraram as estatais pela metade do preço anunciado. Há mais surpresas, porém: por incrível que pareça, e o que é geralmente desconhecido pela opinião pública, mesmo “moedas podres” usadas nos leilões também foram vendidas a prestação, financiadas pelo BNDES. Como assim? Era o próprio banco do governo que tinha “moedas podres” guardadas e as colocava em leilão, para os interessados em “comprar” estatais, em condições incríveis: até 12 anos para pagar e com juros privilegiados (BIONDI, 2003a, p.18).

Em um curto espaço de tempo antes das privatizações, o governo realizou investimentos nas empresas, criando as condições para um aumento de lucros falsamente atribuídos a uma eficiência da gestão privada. Além dos investimentos prévios, o governo assumiu os encargos trabalhistas de demissões realizadas às vésperas dos leilões, custo esse que deveria ser assumido pelas compradoras; além de elevar as tarifas em porcentagens que atingiam até 500% e inserir cláusulas que permitiam uma redução mínima no valor tarifário dos serviços a serem prestados, o que contrariava inclusive o discurso midiático em prol das privatizações. O governo assumiu ainda os custos relacionados aos fundos de aposentadoria dos trabalhadores ligados às empresas vendidas (BIONDI, 2003a). Sobre os fundos de pensão e a privatização tucana Biondi afirma:

Em vários casos, os “compradores” ficaram livres também desses compromissos. Como assim? O governo – estados ou União – “transferiu” os aposentados para sua folha de pagamentos ou se responsabilizou, no caso dos fundos de pensão, pelo pagamento dos

benefícios aos funcionários existentes. No caso da Fepasa, o número de aposentados que “ficaram” com o governo chega a nada menos de 50 mil. No entanto, o mais escandaloso foi o caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro. Para privatizá-lo, o governo “engoliu” todos os compromissos futuros do plano de pensão dos funcionários. Para isso, o então governador Marcello Alencar tomou um empréstimo de nada menos de 3,3 bilhões de reais, mesmo sabendo que o banco seria vendido por apenas 330 milhões de reais, isto é, um preço dez vezes menor. Pior ainda: esse valor foi pago em “moedas podres”, negociadas no mercado com desconto de 50%, ou seja, os 330 milhões de reais representavam mesmo, no final das contas, apenas 165 milhões de reais, ou praticamente 20 vezes menos do que o valor do empréstimo de 3,3 bilhões... Tudo para livrar os “compradores” de futuros gastos (BIONDI, 2003a, p.15).

Ao assumir os custos trabalhistas, o governo utiliza o fundo público no custeio das privatizações, oferecendo vantagens aos compradores e prejuízos à população brasileira. Ainda acerca da previdência, o plano de governo de FHC em busca da reestruturação do sistema público, que permitiria um superávit primário e com a intenção de promover a financeirização via previdência privada, indica:

No Brasil, a previdência complementar é ainda muito incipiente. Seus ativos somam cerca de R\$ 34 bilhões e as projeções indicam um potencial da ordem de R\$ 90 bilhões no ano 2000. Isto fará com que os fundos de pensão tenham que buscar alternativas de aplicações rentáveis para seus recursos nos próximos anos, como ocorre nos países mais desenvolvidos. A própria regulamentação dos fundos deverá ser revista para estimular a diversificação das aplicações (CARDOSO, 2008a, p.8).

Em 1998, FHC promoveu a contrarreforma estrutural da previdência com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 20, que instituiu a exigência de uma idade mínima para a aposentadoria de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens (até então a aposentadoria valia para quem contribuísse por 25 a 30 anos, no caso das mulheres; e 30 a 35 anos, no caso dos homens, mas sem limite mínimo de idade). Também criou o Fator Previdenciário na Emenda Constitucional, além de uma regra de transição para aqueles já contribuintes do sistema antes da aprovação da PEC. FHC também instituiu a Lei Complementar nº 109, em 2001, que no Capítulo III define o que são as Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Sobre os fundos previdenciários privados, Granemann (2006) explicita:

Das estruturas dos mercados de capitais às instituições financeiras, das responsabilidades pela falências e quebras das empresas aos direitos trabalhistas da força de trabalho quando eventos críticos ocorrem ao capital, da liberdade migratória dos capitais pelo planeta às privatizações, tudo deve ser reformado para receber os volumosos recursos das ‘previdências privadas’ a serem convertidas em capital. Como já o indicamos, removidos os obstáculos, porções do trabalho necessário, a renda do trabalho, podem ser vertidas em capital em geral e em capital que rende juros, em particular (GRANEMANN, 2006, p.34).

FHC, através de suas contrarreformas, conseguiu atingir o objetivo de alavancar a previdência complementar: de acordo com Granemann⁵² (2006), entre 2004 e 2005, os capitais manipulados pelos fundos de pensão no Brasil representavam 17% do Produto Interno Bruto (PIB), evidenciando a influência que esta modalidade de ‘previdência privada’ alcançava na definição dos rumos da economia do planeta. Todas as determinações referentes às privatizações, como a obtenção de empresas muito abaixo do seu real valor de mercado, a injeção de investimentos públicos feita às vésperas, a apropriação de potenciais fundos de previdência complementar dos trabalhadores dessas empresas, dentre outros, justificam o enorme interesse do capital estrangeiro, que representou 53% das receitas obtidas com as vendas (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.178).

No que tange a saúde, o texto do programa de governo afirma a importância do SUS na melhoria dos indicadores de saúde, mas também reconhece a existência de fragilidades do sistema e a necessidade de ações de saneamento, acesso à água e à educação como fundamentais para a garantia da saúde. O programa sinaliza o fortalecimento do controle social democrático como objetivo a ser alcançado, propõe a regulação do sistema suplementar (privado) e, entre as medidas apresentadas, é importante destacarmos:

- Estímulo à prescrição de medicamentos genéricos, por meio de campanhas de esclarecimento, de articulação entre governos e Conselhos das categorias de saúde e universidades, e exigência da prescrição de genéricos na rede pública.
- Garantia, pelo SUS, do acesso aos medicamentos relacionados a programas específicos de alta prioridade.
- Utilização de toda a capacidade instalada dos laboratórios oficiais para a produção de medicamentos da Rename.
- Modernização do sistema nacional de vigilância sanitária, a fim de garantir a eficácia e a qualidade dos medicamentos colocados à disposição da população.
- Fortalecimento do programa nacional de auto-suficiência em imunobiológicos e hemoderivados. (Cardoso, 2008a, p. 70)

Entre tais proposições, o primeiro ponto a ser destacado é a questão dos laboratórios e da produção de medicamentos, que constitui um ponto de interesse do grande capital por meio da indústria farmacêutica e que historicamente, no Brasil, foi alvo de práticas de desvios e superfaturamento com uso de recursos públicos. De acordo com o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito⁵³:

⁵² Granemann (2006) desenvolveu importante análise acerca da relação das contrarreformas da previdência e sua relação com os documentos do Banco Mundial.

⁵³ A Comissão Parlamentar de Inquérito intitulada CPI dos Medicamentos foi instituída em 1999 pelo Deputado Nelson Marchezan, em face de diversas denúncias veiculadas pelos meios de comunicação, relativas às seguintes práticas: aumentos constantes e excessivos de preços de medicamentos; acordos realizados por laboratórios para impor preços; falsificação de vários tipos de remédios, causando graves prejuízos para a saúde dos consumidores e provocando, em alguns casos, até mesmo a sua morte, principalmente nas hipóteses de uso contínuo do medicamentos.

O Brasil é o 5º maior produtor mundial de medicamentos, suplantado apenas pelos Estados Unidos, Japão, Alemanha e França. Na América Latina, o faturamento dos laboratórios brasileiros representou cerca de 40% do total das indústrias farmacêuticas do continente em 1996, vindo, em segundo plano, a Argentina e o México, cuja produção conjunta foi menor do que a brasileira. No período 1992/1996, o setor farmacêutico brasileiro foi o que mais cresceu na América Latina, 15,3% ao ano, contra 8,5% da indústria farmacêutica continental e 7,4% do mercado mundial desses produtos. Segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS, existem 980 empresas farmacêuticas no Brasil, exclusive distribuidoras, drogarias e farmácias, sendo que, desse total, 628 são laboratórios produtores (a ABIFARMA registra a existência de somente 350 laboratórios, provavelmente os que a ela são filiados) (Câmara dos Deputados, 2000, p. 36).

Ainda que o Brasil tivesse uma alta capacidade de produção de medicamentos, o relatório da CPI evidenciou como cresceu a importação de medicamentos em relação à exportação alcançando, no período 1992/1999, o déficit de quase 1.100% e impactando negativamente a balança comercial. De acordo com o relatório da comissão:

Quadro 1- exportações e importações de medicamentos

Anos	Exportações	Importações	Saldo	%
1992	66.037.917	184.776.826	-118.738.909	100,0
1993	62.337.778	232.931.322	-170.593.544	143,7
1994	83.182.084	413.778.856	-330.596.772	278,4
1995	111.194.718	529.410.296	-418.215.578	352,2
1996	285.493.028	835.308.193	-549.815.165	463,0
1997	154.306.311	1.013.857.647	-859.551.336	723,9
1998	195.127.915	1.213.269.076	-1.018.141.161	857,5
1999	231.557.980	1.511.739.862	-1.280.181.882	1.078,1

Fonte: Relatório da CPI 2000.

O relatório da CPI identifica que tal déficit resulta da especialização que tem feito com que as multinacionais importem cada vez mais de suas matrizes, em especial novos medicamentos, de alto conteúdo tecnológico, e da importação de princípios ativos, tendo em vista que o parque farmacêutico nacional só produz cerca de 20% de sua demanda⁵⁴ (AKKARI, 2016).

⁵⁴ Sobre a dependência brasileira na área farmacêutica: <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2020/06/23/por-que-brasil-ainda-e-tao-dependente-de-importacoes-na-area-farmaceutica.htm> > e <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/09/genericos-do-serra-maqueiam-desfalque-de-fhc/> consultado em 04 de ago. de 2021.

Cabe ressaltar que, em 1994, FHC assinou o Acordo TRIPS (Acordo Relacionado aos Direitos de Propriedade Intelectual), a partir do qual implementou-se a padronização do sistema internacional de Propriedade Intelectual (PI) ⁵⁵, impondo regras iguais para todos os países signatários, que sentiram seus efeitos de forma diversa. O acordo previa que países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, teriam até 2005 para incorporar o padrão mínimo de concessão de direitos de propriedade intelectual em suas legislações internas. De acordo com relatório produzido pela Câmara dos Deputados (2013), o Brasil alterou sua legislação de propriedade industrial em 1996, adequando-se às novas regras estabelecidas em âmbito internacional e indo além do patamar mínimo exigido pelo Acordo TRIPS. Ao antecipar essa implementação no ordenamento jurídico nacional, em prejuízo próprio, deixou de fazer uso do período de transição, que serviria para capacitar a indústria nacional e melhor posicionar o país no sistema de concorrência internacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.31).

De acordo com Akkari

No Brasil, para sua adequação aos termos do acordo TRIPS, foi criada a Lei de Propriedade Industrial, também conhecida como Lei de Patentes (Lei 9.279 de 1996), a qual passou a permitir a proteção de produtos farmoquímicos. A adesão do Brasil ao TRIPS conferiu uma severa restrição ao aumento da capacitação tecnológica nacional por meio do mecanismo *learning by copying*, sendo esta uma forma de aquisição de conhecimento muito utilizada em países de ponta, como EUA e Japão. Assim, a estratégia de cópia manteve-se somente para a produção de medicamentos com patentes expiradas. Outra consideração diz respeito à instituição do *pipeline*, mecanismo de pedido de patente que permitiu, durante 1996 e 1997, que todo depositante que tivesse obtido uma patente em qualquer outro país pudesse solicitá-la no Brasil, sem a necessidade de análise dos requisitos de patenteabilidade de acordo com a legislação brasileira, sendo que exames técnicos adicionais seriam apenas exigidos para inventores nacionais (AKKARI, 2016, p.367).

O *pipeline*, que concedeu patentes durante o período de vacância da lei de propriedade intelectual brasileira, alterada em 1996, representou a concessão de privilégios a invenções que já se encontravam em domínio público e, portanto, não poderiam mais ser protegidas. Assim, as patentes *pipeline* ferem a Constituição Federal por concederem proteção patentária a conhecimentos que já estavam em domínio público e também por não atendem ao interesse econômico e tecnológico do país. Estima-se que as patentes *pipeline* causaram um prejuízo econômico na ordem de bilhões de dólares. No final de 2007, o Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual (GTPI), da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) apresentou ao Procurador Geral da República uma representação que demonstra a

⁵⁵ O Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual (GTPI), da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), reúne entidades da sociedade civil que discutem temas e propõem ações sobre propriedade intelectual, sobretudo buscando alternativas para minimizar o impacto das patentes farmacêuticas no acesso aos medicamentos essenciais.

inconstitucionalidade do mecanismo *pipeline*. A representação pedia ao Procurador Geral da República que este ingressasse com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que organizações da sociedade civil não possuem legitimidade para ajuizar este tipo de ação (CHAVES, 2008).

A Lei das patentes resultante da assinatura do acordo TRIPS reforçou, portanto, a condição de dependência do Brasil na área de produção de fármacos. Em 2013, o relatório de revisão da Lei⁵⁶ indicou que, ao contrário do que os países de capitalismo central mais desenvolvidos tecnologicamente prometiam, a partir da adoção do Acordo TRIPS no Brasil, não houve um maior número de pedidos de patentes feitos por nacionais ou mesmo por estrangeiros residentes no país, o que indica que não houve transferência de tecnologia, quer por meio de investimento direto de capital estrangeiro, quer por meio de difusão de tecnologia supostamente propiciada pela concessão de patentes. Além disso, o Brasil elevou suas importações de farmacológicos, como já indicamos anteriormente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

No Brasil, dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) apontam que os investimentos na área de biotecnologia caíram de US\$ 28 milhões em 1994 para US\$ 15 milhões em 2003. Na área farmacêutica, caíram de US\$ 91 milhões em 1994 para US\$ 37 milhões em 2003⁵⁴. Assim, a concessão de patentes nas áreas de biotecnologia e farmacológica no Brasil levou, ao contrário do esperado, a uma queda de investimentos externos, em contradição aos objetivos visados quando da negociação do Acordo TRIPS e da elaboração da atual Lei de Patentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.53).

Assim, a despeito do discurso de FHC de que a lei das patentes constituiu um enorme avanço e poupou recursos públicos, o que se evidencia nas medidas tomadas em relação à produção de medicamentos é o desmonte da capacidade produtiva brasileira na área e o aprofundamento da dependência e submissão do país a um setor extremamente monopolizado e objeto de valorização do capital.

Em relação ao financiamento do setor saúde FHC sinaliza:

Não menos importante, contudo, é assegurar recursos suficientes e estáveis para a aplicação na área de saúde. As despesas federais representam, historicamente, cerca de 75% dos gastos públicos totais no financiamento da saúde. Portanto, garantir fontes estáveis e suficientes de recursos será uma das principais ações do Governo Fernando Henrique. Esse objetivo será alcançado com a reforma tributária e fiscal, indispensável para mudar o quadro atual (CARDOSO, 2008a p. 66).

⁵⁶ Em 2013, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, elaborou sua primeira publicação da série Estudos Estratégicos, produzida a partir do debate organizado para discutir a revisão da legislação sobre patentes no país. Com o título A Revisão da Lei de Patentes: Inovação em prol da Competitividade Nacional, o trabalho conta com a relatoria do Deputado Newton Lima, que procura delinear caminhos voltados para o estímulo à inovação e o fortalecimento da indústria nacional.

É importante resgatarmos a crise que o setor da saúde vivenciou devido à falta de recursos conforme matéria da Folha de São Paulo⁵⁷:

O Ministério da Saúde está passando por sua pior crise desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso. As dívidas com fornecedores, hospitais e órgãos públicos chegam a R\$ 4,7 bilhões. Os laboratórios oficiais -que fabricam 50% dos medicamentos distribuídos à rede hospitalar pública- suspenderam a produção na semana passada devido ao não pagamento, pelo ministério, de uma dívida de R\$ 48 milhões. Caso o ministério não pague dívidas de R\$ 850 milhões aos hospitais particulares até 15 de dezembro, a FBH (Federação Brasileira dos Hospitais) ameaça adotar medidas judiciais para que seus filiados não sejam responsabilizados por mortes que ocorrerem em consequência das más condições de funcionamento. (...) O ministério deve R\$ 260 milhões a fornecedores de vacinas e precisa repassar R\$ 456 milhões à Fundação Nacional de Saúde até o fim do ano para que sejam feitas licitações para compra de inseticidas, medicamentos e vacinas. Caso o processo de licitação não esteja concluído até o fim de dezembro, o programa de combate a endemias -entre as quais febre amarela, dengue e malária- para 1997 será interrompido. A dívida total que o Ministério da Saúde tem hoje (R\$ 4,7 bilhões) equivale ao valor que deveria ter sido arrecadado pela CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), caso ela tivesse começado a ser cobrada ainda em 1996 (R\$ 4,3 bilhões) (FALCÃO E GUIBU, 1996, p. 43).

Diante da grave crise, o então ministro da saúde, Adib Jatene, propôs que a equipe econômica concedesse uma verba suplementar de R\$ 1,6 bilhão para compensar parte do prejuízo pela não-cobrança da CPMF em 1996, que poderia ser retirado do Fundo de Estabilização Fiscal. Diante da negativa nessa concessão, Jatene pediu demissão. A negativa em usar o FEF reafirma os compromissos do governo com uma política econômica dissociada dos interesses e necessidades da população e comprometida com as orientações de Washington.

A proposição de medidas que tinham por objetivo a implementação de ajustes estruturais no Brasil teve por consequência a ampliação do desemprego, com diminuição do emprego formal e ampliação do trabalho informal, além do desmonte aos direitos dos servidores públicos. Em um cenário adverso de agravamento da crise econômica, com entrega do patrimônio público aos interesses do capital, os trabalhadores vão realizar o enfrentamento coletivo com deflagração de sucessivas greves, que contaram com as maiores centrais sindicais e setores importantes, como os petroleiros, os trabalhadores das universidades federais e os previdenciários.

⁵⁷ Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/28/cotidiano/4.html>> Acesso em: 08 jun. 2021

O trato de FHC às mobilizações é um ponto a ser destacado. Logo no início de seu governo, FHC teve que lidar com a greve dos petroleiros, que se somou a outras categorias, como os trabalhadores da previdência e das telecomunicações. Os trabalhadores reivindicavam o cumprimento de acordos estabelecidos anteriormente e seria a primeira oportunidade de negociação com governo recém empossado. Entretanto, a forma como FHC tratou o movimento explicitou sua direção intransigente.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) julgou a greve dos petroleiros abusiva e, no dia seguinte, o governo ordenou que o exército ocupasse as refinarias. As empresas também cortaram o salário e o exército abriu inquérito policial contra os grevistas. Ao longo dos quatro primeiros anos do governo FHC ocorreram muitas manifestações trabalhistas, principalmente contra o processo de privatização das empresas estatais, porém, foi um período de lutas com caráter defensivo diante da cadência de ataques aos direitos imposta pelo governo.

A análise que buscamos empreender até aqui evidencia que, em seu primeiro mandato, FHC buscou cumprir efetivamente aquilo que propôs em seu plano de governo: alavancar a inserção dependente do Brasil ao sistema capitalista mundial, vendendo o patrimônio público e instituindo um arcabouço jurídico que permitiu o desmonte das políticas públicas, principalmente aquelas que compõem a seguridade social instituída em 1988.

Em 1997 foi aprovada a emenda constitucional n.º 16, que passou a permitir a reeleição para um mandato subsequente e sem restrição para um pleito não-consecutivo. A manobra de aprovação da reeleição, que inclusive foi alvo de denúncias de compra de votos de deputados, está articulada ao discurso de que o plano Real exigia um longo período de manutenção da direção política para que obtivesse êxito. Assim, no pleito eleitoral de 1998, FHC, em uma coligação que incluía o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido da Frente Liberal (PFL, atual DEM) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que ofereceu apoio informal ao PSDB, foi reeleito em primeiro turno com cerca de 53% dos votos válidos. A disputa eleitoral trouxe novamente o embate com Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que ficou em segundo lugar, com quase 32% dos votos.

A proposta de governo de FHC, intitulada “Avança Brasil” (2008 b), apresentou quatro grandes objetivos: 1- consolidar a estabilidade econômica; 2- promover o crescimento econômico sustentando a geração de empregos e oportunidades de renda; 3- eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda e 4- consolidar e aprofundar a democracia, promovendo os direitos humanos.

Em relação à estabilidade econômica e ao crescimento econômico, além de retomar o “louvor” ao Plano Real, FHC afirma:

Com as reformas da ordem econômica, o governo abriu espaço ao capital privado na modernização da infraestrutura básica do país – que tanto tardava – e cuidou de criar órgãos capazes de regulamentar e fiscalizar essa participação, de modo a garantir à população serviços de boa qualidade a preço justo. Assim, de um lado, criaram-se as condições para a retomada dos investimentos em infraestrutura, cruciais para a expansão econômica. Considerando o volume de recursos necessários e o virtual esgotamento da capacidade de investir do Estado, essa tarefa somente poderia ser cumprida pelo capital privado, nacional e estrangeiro. De outro lado, garantiu-se que esta nova etapa de expansão do setor não reproduziria os vícios e problemas que caracterizavam o monopólio estatal: tarifas elevadas, para serviços frequentemente precários; ou tarifas artificialmente baixas, para servir de instrumento de controle da inflação, que descapitalizavam as empresas, impedindo a melhoria dos serviços (CARDOSO, 2008b, p. 12).

Ainda que o Plano Real, no princípio, tenha controlado a inflação, a manutenção da sobrevalorização da moeda e os altos juros praticados, com o objetivo de atrair o capital privado, exaltado por FHC como determinante para a retomada dos investimentos, teve por consequência o aumento da dependência econômica. As privatizações, realizadas no primeiro mandato, acabaram por reduzir as receitas do Estado, e não significaram nem a melhoria dos serviços prestados, nem a redução das tarifas praticadas, apenas abriram as portas à entrada do capital estrangeiro. As privatizações também contribuíram para o aumento dos índices de desemprego tanto pelos programas de demissão voluntária quanto pela instituição das organizações sociais e agências regulatórias, cujas contratações não previam a estabilidade. Soma-se a estes elementos a incorporação da reestruturação produtiva e sua ofensiva contra os direitos trabalhistas e a incorporação de tecnologias poupadoras de tempo e trabalho humano. A junção de todos estes elementos resultou em índices de desemprego em torno de 20% nas grandes metrópoles (BEHRING, 2008).

Em um cenário agravado pela crise da Rússia e da Ásia, FHC se viu “obrigado” a recorrer ao FMI em um momento que este organismo mudou sua posição. O FMI passou a definir não apenas as metas fiscais nos programas de assistência financeira acertados com os países, mas a interferir nos caminhos do ajuste fiscal. A partir da década de 1990, a assinatura dos acordos se atrelou à aceitação de condicionalidades específicas (micro-condicionality) envolvendo a introdução de normas na definição da política tributária e orçamentária (LOPREATO, 2006, p. 191).

Em 1998, logo após o pleito eleitoral, foi assinado o primeiro de três acordos com o Fundo Monetário Internacional⁵⁸, acordo que previa o empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, sendo US\$ 18 bilhões recursos do próprio FMI e outros US\$ 9 bilhões do Bird (Banco Mundial) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Esses acordos impuseram ao país a adoção de medidas macroeconômicas que foram baseadas no tripé câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação que incidiram diretamente na proposta de governo e na condução política, econômica e social.

Em 1999, diante do cenário de déficit fiscal, juros altos e câmbio irrealista, o governo se viu obrigado a abrir mão do câmbio sobrevalorizado que constituía o fetiche da eficiência do Plano Real. Entretanto, conforme alerta Behring (2008), essa saída não diminuiu a vulnerabilidade externa em função da alta importação, que não era compensada pelas exportações diante da abertura econômica e das privatizações.

A intensificação do ajuste fiscal a partir do acordo com o FMI teve por pilares a Lei Complementar 101/2000 ou Lei da Responsabilidade Fiscal, que tinha por finalidade real garantir o superávit primário, uma das exigências do acordo, e a transformação do Fundo de Estabilização Fiscal de 1996 na Desvinculação de Receitas da União (DRU).

FHC transformou o Fundo de Estabilização Fiscal na DRU, que retira diretamente da fonte bilhões de reais do fundo público (que deveriam ser aplicados na saúde, educação, previdência e assistência social) e os redireciona ao mercado financeiro por meio do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública. O acordo com o FMI exigia a realização de poupança forçada no orçamento primário, ou seja, o superávit primário, cuja meta projetada em 1999 era de 2,6% do PIB. Essa projeção foi sistematicamente elevada ao longo dos anos, atingindo 3,5% em 2002. Ainda que a meta de superávit sempre tenha sido excedida, os recursos foram insuficientes para o pagamento de todas as despesas com juros, encargos e amortizações da dívida. De acordo com Salvador (2010), em 2000 o desvio realizado pela DRU foi equivalente a 73% do superávit primário, o que teria por consequência um impacto destruidor para as políticas das quais esses recursos foram desviados.

A perda de ativos, decorrente das privatizações, associada à política de altas taxas de juros e câmbio valorizado, implementadas no primeiro mandato, geraram a desconfiança dos credores, detentores dos títulos da dívida mobiliária e o temor por um calote. Visando atrair a confiança na rentabilidade dos investimentos no país, é instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal, como uma série de mecanismos que visam assegurar a geração de superávit primário.

⁵⁸ Ver “FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico” Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml> Acesso em 2 de ago. de 2021.

De acordo com Salvador (2010), a LRF objetiva limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, e, para tanto, introduziu mudanças nas peças orçamentárias da União, estados, Distrito Federal e municípios. A Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a ter um Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida, definidos para os dois anos seguintes. O anexo também passou a incluir a avaliação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência e do Regime Próprio dos servidores públicos e a previsão da avaliação bimestral do cumprimento das metas estabelecidas. Caso as metas não fossem alcançadas nas avaliações, era determinado o ajuste nas despesas. De acordo com Salvador:

O anexo de metas fiscais que passa a integrar a LDO a cada ano não estabelece nenhum parâmetro para metas sociais que os governos tenham de cumprir, pelo contrário, ele funciona exatamente como limitador para gastos discricionários na área social. Portanto, a eficiência do gestor público limita-se ao bom manejo do orçamento para honrar a transferência de recursos do fundo público para os credores financeiros; não há metas de redução das desigualdades sociais e muito menos uma avaliação permanente de quanto se gastou e qual o volume de recursos que serão destinados nos anos seguintes para as políticas sociais (SALVADOR, 2010, p.383).

Outra importante mudança prevista pela LRF foi o enquadramento dos estados e municípios para atender a todos os objetivos postos pelo FMI. A privatização dos bancos estaduais, consolidada pelo governo FHC através do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), limitou as possibilidades de financiamento dos governos estaduais e a expansão dos gastos sociais locais. Diante da limitação para obter recursos junto aos bancos públicos e a partir da promulgação da LRF, que impôs punições aos gestores que descumprissem as determinações legais orçamentárias, os governos estaduais se viram obrigados a aderir ao ajuste fiscal federal, o que foi determinante para o cumprimento das metas de superávits acordados com o FMI (SALVADOR, 2010).

Assim, o segundo mandato de FHC consolida a inserção brasileira na dinâmica da financeirização mundializada, com mecanismos que impuseram ao Estado a destinação de parte do fundo público para os juros, encargos e amortização da dívida, utilizando um discurso de que esta era a única saída possível para o crescimento econômico. De acordo com Lopreato:

A política fiscal, nessa perspectiva, incorporou o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de *default* da dívida pública. O clamor favorável à consolidação fiscal virou lugar comum e mostrou-se parte inescapável da busca por credibilidade da política econômica. A mudança colocou em segundo plano o resultado fiscal tradicional (Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP) e alçou ao lugar de principal indicador a visão de sustentabilidade

da dívida. A relação dívida/PIB tornou-se a base das expectativas sobre o comportamento futuro da situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento (LOPREATO, 2006, p. 185).

O desequilíbrio econômico gerado por fatores já indicados, como a perda de ativos através das privatizações e implementação dos mecanismos como a DRU e a LRF, que garantiram a retirada de recursos do orçamento, gerou um déficit crescente nas contas públicas, que o governo atribuía aos gastos com as políticas decorrentes da ordem social da Constituição de 1988. Entretanto, é importante elencar mais algumas ações do governo que tem por consequência esse déficit, como a ampliação dos incentivos fiscais que corroem o orçamento público, a política tributária regressiva, o aumento da demanda pelos serviços sociais devido ao contexto de ampliação do desemprego e a forte especialização das fontes orçamentárias em detrimento do orçamento global.

De acordo com Salvador (2010), a carga tributária indica a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade via impostos, taxas e contribuições para financiar suas atividades e o PIB. O aumento da carga tributária brasileira se baseou em tributos sobre o consumo, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e o aumento do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), via congelamento da tabela e das deduções do imposto de renda. De acordo com Salvador, a carga tributária aumentou de 20% para 35% do PIB no período entre 1994 e 2006. A elevação da arrecadação tributária, no entanto, não foi destinada aos serviços públicos, mas sim para cobrir parte dos juros e amortizações da dívida pública graças aos tributos indiretos, que oneram mais o trabalhador e os mais pobres (SALVADOR, 2010, p.208).

A saída indicada pelo plano de governo de FHC para a crise fiscal mais uma vez se concentra nas contrarreformas, principalmente da previdência. De acordo com Cardoso:

Com a estabilização e a impossibilidade de valer-se da inflação para mascarar os problemas, o governo tem de acertar as dívidas acumuladas do passado, antes invisíveis, cujo impacto sobre as finanças federais não pode ser subestimado. O maior desajuste patrimonial na área da União é, sem dúvida, o previdenciário – do INSS e do funcionalismo federal.

Por não operar em regime de capitalização, o INSS não estava preparado para enfrentar o previsível crescimento no montante dos desembolsos. Além disso, a Constituição de 1988 ampliou os benefícios sem dizer de onde deveriam vir os respectivos recursos. Isso fez com que nos últimos dois anos o INSS incorresse em crescentes déficits. O de 1998 deve chegar a quase R\$ 7 bilhões.

O desajuste no âmbito do funcionalismo é ainda pior. Ele só não é explícito porque, inexistindo um sistema previdenciário separado, o Tesouro Nacional cobre o déficit diretamente no pagamento da folha. De cada R\$ 100 gastos com os servidores

federais, cerca de R\$ 45 destinam-se aos inativos. Isso dá R\$ 20 bilhões ao ano, mais de sete vezes o total das contribuições dos funcionários na ativa – R\$ 2,7 bilhões. Somando-se esse déficit de R\$ 17 bilhões ao do INSS, tem-se um rombo de R\$ 24 bilhões por ano (CARDOSO, 2008 b, p.16).

De acordo com Silva (2011), três processos incidem profundamente na arrecadação da previdência social na década de 1990. O primeiro consiste na retração da camada da população economicamente ativa (PEA), ocupada em 6%, que tem como consequência o segundo processo de redução, estimado em 10% da PEA, que contribuía para algum regime de previdência social. O terceiro processo foi a redução do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em cerca de 5% e o aumento da cobertura do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), que tem relação com a organização do Regime durante a década de 1990 devido à migração de servidores públicos do RGPS para o RPPS nos estados e municípios que criaram regimes próprios. (Silva, 2011: 205). FHC insiste na proposição da contrarreforma da Previdência em seu plano de governo:

Visto que o déficit é coberto com receitas correntes, são R\$ 24 bilhões a menos para outros gastos do governo federal. Daí o imperativo de reformar a previdência, pois quanto mais esse déficit crescer, menos recursos haverá para as áreas essenciais de atuação do Estado, como educação e saúde. Na primeira fase da reforma, procurou-se fazer as alterações necessárias na Constituição e tomar as medidas mais urgentes para evitar que o rombo se tornasse um problema financeiro fora de controle. Mas, é preciso avançar para uma solução duradoura. Por isso, uma das tarefas fundamentais do governo no período a se iniciar em 1999 continuará a ser o aperfeiçoamento do sistema previdenciário, respeitados os direitos tanto dos que já se aposentaram como dos contribuintes atuais. O processo será longo e seus resultados não serão visíveis tão cedo. Mas deverá ser desenvolvido sistematicamente, pois seu êxito significa mais recursos para as prioridades da área social (CARDOSO 2008 b, p.17).

Conforme afirma Silva (2011), a metodologia do governo considera apenas as fontes de recursos diretamente vinculadas ao RGPS, enquanto outras análises, como a da ANFIP, considera os recursos do conjunto da seguridade social. Assim, em 2001, o governo alardeava um déficit na previdência de R\$ 17,858 bilhões, enquanto a ANFIP indicava um superávit de R\$31,46 bilhões. A previdência, por representar um nicho de acúmulo de capital, conforme demonstramos em nossa análise sobre o primeiro governo, ocupa lugar central no discurso de desmonte dos direitos sociais. A destruição do sistema público tem por consequência a atração de trabalhadores com melhores rendimentos para a “compra” de serviços de previdência privada. Ainda que FHC tivesse o objetivo de contrarreformar a previdência dos servidores públicos, esse ponto ficará para o próximo governo federal.

É importante sinalizarmos como o projeto do capital concebe as políticas sociais, principalmente aquelas que compõem a Seguridade Social. Netto (1999) indica que o projeto

político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a mundialização, não exclui a vigência de políticas sociais, mas as situa em uma lógica diversa daquela que foi inscrita na Constituição ou, “numa palavra, o que o projeto conduzido por FHC interdita é uma política social capaz de efetivamente restringir a voracidade do capital” (NETTO, 1999, p.87).

Mota (2008), em sua análise sobre as tendências da seguridade social brasileira a partir dos anos 80, indica o movimento de formação de uma cultura política da crise que é marcada pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão consumidor. Mota indica que, a partir de 1989, há um deslocamento de natureza ideológica na ofensiva do capital e na posição dos trabalhadores, que passam a privilegiar a conjuntura de crise econômica em detrimento do embate em torno de projetos societários. As repercussões desse deslocamento têm implicações diversas para o capital e o trabalho. Para o capital, este era o momento de imprimir nova direção às relações entre sociedade, mercado e Estado a partir da alegação da necessidade de “reformas” e “ajustes” à nova dinâmica do capitalismo mundial. Para os trabalhadores, os impactos da crise econômica nas suas condições de vida e trabalho e a fragmentação de suas formas organizativas redireciona suas reivindicações para o campo de suas necessidades básicas (MOTA, 2008, p.191).

Assim, a política social, subordinada à estratégia macroeconômica, tem como orientações gerais a focalização, a privatização e mercantilização, que incidem na seguridade social prevista constitucionalmente por meio da separação das fontes de financiamento e na imposição de “reformas” no sentido de tornar a previdência social cada vez mais restrita. Nesse sentido, a saúde fica dividida em um sistema básico, direcionado à população pobre; e em um sistema de serviços de atendimento especializado, dirigido a parte da população que pode “consumi-los” ou comprá-los como mercadorias, e uma assistência social focalizada nos mais pobres, principalmente considerando a relação de atração e repulsão entre as políticas de assistência e trabalho ⁵⁹.

Em relação à política de saúde, durante o governo de FHC foram instituídos avanços legais importantes em termos de um sistema público de saúde universal e já previstos pela CF de 1988, como a Lei dos transplantes (institui o serviço nacional de transplantes), a Lei do Sangue (Lei no 10.205, de 21 de março de 2001, que dispõe sobre a coleta, processamento, estocagem, distribuição e aplicação do sangue, seus componentes e derivados), o piso da

⁵⁹Essa relação é analisada e elaborada por BOSCHETTI (2003b).

atenção básica⁶⁰, que é um valor per capita, o qual, somado às transferências estaduais e aos recursos próprios dos municípios, deverá financiar a atenção básica à saúde, dentre outros.

Sobre a atenção básica, é importante ressaltar que a NOB 96 ao estabelecer a transferência de valores vinculados a adesão a programas segue a lógica de propostas que o Banco Mundial indica aos sistemas de saúde. Aprofundaremos essa discussão no capítulo 4. No primeiro governo FHC, foi instituído o programa saúde da família, que constitui uma nova forma de organização do sistema único de saúde baseado na lógica territorial, com cobertura realizada por uma equipe mínima, composta por profissionais de medicina e enfermagem e que se somou ao (também instituído por FHC) programa de agentes comunitários da saúde (PACS), que realizam a cobertura no nível primário de saúde. O PSF, modelo inspirado em sistemas já implementados em outros países, mas também um modelo focalizado na família defendido pelo Banco, é reconhecido por sua enorme capacidade de elevar os índices de saúde, como ocorreu no Brasil, reduzindo a mortalidade infantil e materna, ampliando a atenção e o controle de doenças que acometem grande parte da população, o que consequentemente poderia reduzir a demanda pelos serviços dos demais níveis de complexidade e reduzir o desperdício de recursos financeiros.

De acordo com Cardoso:

O PSF atua com enfoque comunitário e de educação para a saúde, dando prioridade à prevenção e ao atendimento de todos os membros de cada família, de modo a transformar o comportamento, as práticas e a organização dos serviços. Essa reorientação permite que as ações focalizem adequadamente os problemas, ampliando o acesso da população aos serviços de saúde e aumentando a cobertura assistencial, em especial nas áreas de baixa renda, onde a oferta é mais escassa. A mudança promove a equidade, discrimina positivamente a população conforme suas necessidades básicas, humaniza o atendimento e reorganiza a referência para os serviços de maior complexidade. Além das mudanças estruturais no modelo de assistência, de forma objetiva e pragmática, o Programa de Saúde da Família produz impactos nas condições de saúde da população: aumenta a cobertura vacinal, reduz as internações de causas preveníveis, diminui sensivelmente a mortalidade e morbidade infantil, materna e geral, ampliando assim de forma perceptível o grau de satisfação da população assistida (CARDOSO, 2008 b, p. 80).

⁶⁰ A Norma Operacional Básica de 1996 estabeleceu o chamado Piso de Atenção Básica fixo (PAB fixo) que estabelecia que os valores a serem transferidos da esfera federal para a municipal eram definidos pela multiplicação de valor per capita nacional pela população de cada município. Além do PAB fixo, posteriormente passaram a compor o financiamento em atenção primária à saúde os incentivos vinculados à adesão e a manutenção de programas definidos em nível federal o chamado Piso de Atenção Básica variável (PAB variável). A adesão a políticas/programas do PAB variável pode ser outra fonte de receita. As principais iniciativas estão atreladas às seguintes iniciativas: Estratégia Saúde da Família (ESF), agentes comunitários de saúde (ACS), equipes de saúde bucal na ESF (ESB) e Núcleos de Saúde da Família (NASF). Esse modelo de financiamento que vigorou por 21 anos e em 2019 foi alterado por um novo modelo. Cabe ressaltar que ambos os modelos abarcam orientações expressas nos documentos do Banco Mundial.

Cabe ressaltar que historicamente se registra um descompasso entre a cobertura do PACS e do PSF, com uma cobertura realizada por equipes que contam apenas com agentes comunitários, ou seja, que são em quantitativo maior em relação às equipes de atenção primária, que enfrentam, na grande maioria dos municípios do Brasil, a falta de uma rede hierarquizada e regionalizada. O investimento na atenção primária constitui um dado positivo para a organização do sistema de saúde, mas que merece ser problematizado a partir da própria afirmação do plano de governo “Essa reorientação permite que as ações focalizem adequadamente os problemas, ampliando o acesso da população aos serviços de saúde e aumentando a cobertura assistencial, em especial nas áreas de baixa renda, onde a oferta é mais escassa” (CARDOSO, 2008 b, p. 81). O que FHC explicita é a direção de seu governo em implementar serviços de atenção básica em localidades de renda mais baixa, o que atinge frontalmente o sentido da política de saúde prevista pela Constituição, mas está afinado com a lógica neoliberal de uma política pobre para os pobres.

Rizzoto (2012) indica que, além dos programas da atenção primária, parte dos programas e ações do governo dirigidas para área da assistência e gestão implementados por FHC estavam circunscritos a projetos financiados por organismos internacionais e, portanto, submetidos às condicionalidades expressas em seus contratos, a exemplo do Reforsus, Vigisus e DST/Aids⁶¹: “Em assinando os contratos e aceitando as condicionalidades do banco financiador, estas são apresentadas para a sociedade como decisões e inovações de órgãos nacionais e não como imposição externa”(RIZZOTO, 2012, p.203).

A “reforma” do setor da saúde, elaborada pelo ministério da saúde de FHC, propunha uma divisão no sistema de saúde a partir da qual os serviços de atenção primária e secundária seriam de responsabilidade dos municípios, enquanto os hospitais de nível terciário e de alto custo seriam de responsabilidade dos governos estaduais e federal. O setor da saúde também foi objeto de formulação pelo MARE. Bresser propunha a transformação da gestão dos hospitais estatais em organizações sociais, o que, como já indicamos, representa um novo formato de privatização dos serviços. A proposta de Bresser não se ocupava da atenção primária e secundária, se concentrando na área hospitalar e propondo uma ruptura na forma de gestão desse nível de atenção. Todos os hospitais, até mesmo os estatais, fariam parte do sistema de oferta de serviços e os gestores públicos, nos três níveis, comporiam o sistema de demanda, ou seja, seriam os compradores dos serviços ofertados no mercado (RIZZOTO, 2012, p.190).

⁶¹ No anexo 1 deste estudo apresentamos uma tabela que apresenta todos os projetos do Banco para o setor Saúde do Brasil.

De acordo com Rizzoto, não havia divergências substanciais entre os dois ministérios, mas sim uma convergência do governo FHC no sentido de não cumprir a previsão constitucional da participação de forma complementar do setor privado.

A direção que FHC imprime em seu plano e executa ao longo do seu governo busca inserir o setor da saúde no campo dos serviços não exclusivos ou serviços sociais competitivos no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Ao setor público caberia ofertar uma atenção básica focalizada ou uma política pobre para os mais pobres; e os serviços de maior complexidade e que também representam um nicho de acumulação, como o setor terciário, seriam apenas regulados pelo Estado através de agências reguladoras. Para materializar essa concepção, FHC criou, em 28 de janeiro de 2000, a Agência Nacional de Saúde (ANS), que tem por objetivo a regulação do mercado de planos e serviços que compõe o sistema privado de saúde; e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que tem por finalidade promover a proteção da saúde da população, realizando o controle sanitário de produção e consumo em diversos produtos e serviços, como remédios, alimentos, cosméticos, derivados do tabaco, sangue, agrotóxicos dentre outros. A ANVISA também realiza o controle de portos, aeroportos e fronteiras. Assim:

Com a criação de agências reguladoras com tal natureza e poder, o Estado transferiu para órgãos não estatais o controle e a avaliação de processos que são do interesse de todos os cidadãos do país, deslocando o foco de cobrança e de responsabilidade do governo para setores da sociedade. Posição e estratégia que o Banco Mundial defendeu desde sempre (RIZZOTO, 2012, p.197).

Rizzoto analisa a relação entre as formulações do governo FHC e o Banco Mundial acerca do setor privado

Sobre essa questão, o Banco Mundial sugeriu, insistentemente, a transferência de um volume maior da assistência para o setor privado, pois segundo essa instituição, a Constituição brasileira de 1988 teria tratado de forma desigual os dois setores. Segundo dados do IBGE de 1999, na área hospitalar, a mais lucrativa do setor saúde, a quantidade de leitos privados é de 341.427, que corresponde a 70,4% do total, ao passo que os leitos públicos são 143.518, que significa 29,5% do total de leitos disponíveis para internações no Brasil (RIZZOTO, 2012, p.190).

FHC regulamentou os planos privados e ampliou as possibilidades desse setor através das terceirizações, que constituem uma forma de privatização do setor. A título de exemplo, em 1990 existiam, segundo o IBGE, 662 unidades de saúde cuja gestão era terceirizada e ou filantrópica e, em 2000, já se contabilizavam 1265 unidades.

Bravo (2006), ao analisar a política de saúde implementada no Brasil na década de 1990, indicou a convivência tensionada entre dois projetos distintos: o projeto de reforma sanitária,

que, conforme discutimos anteriormente, foi a base de construção do sistema público inscrito na Constituição Brasileira de 1988, e o projeto de saúde articulada ao mercado ou privatista, hegemônico na segunda metade da década de 1990.

Em relação ao projeto de saúde articulado ao mercado ou à reatualização do modelo médico assistencial privatista, Bravo destaca que este é pautado na política de ajuste e tem como principais tendências a contenção dos gastos com racionalização da oferta; descentralização com isenção de responsabilidade do poder central; caráter focalizado para atender às populações vulneráveis através do pacote básico para a saúde, ampliação da privatização, estímulo ao seguro privado, descentralização dos serviços ao nível local, eliminação da vinculação de fonte com relação ao financiamento. (BRAVO, 2006, p. 15) As medidas e proposições do plano de governo de FHC explicitam como o governo buscou efetivar o projeto privatista no âmbito da saúde.

Sobre a “reforma” do Estado, além de reafirmar a direção dada pelo PDRE o plano de governo inclui o “*accountability*”, termo difundido pelo Banco Mundial como uma ampliação da responsabilização de servidores, que reforça a lógica produtivista.

A **responsabilização** (*accountability*) amplia o conceito convencional de responsabilidade do servidor público. Significa avaliar se os objetivos a seu cargo foram alcançados de acordo com os padrões previstos de produtividade e qualidade. Estes passam a ser os critérios de julgamento de seu desempenho pessoal. A responsabilização é inerente ao conceito moderno de gestão em qualquer esfera de atividade (CARDOSO 2008b, p.141).

FHC elegeu, ao longo de seu governo, os servidores públicos como alvo de várias medidas que visavam desmontar os direitos conquistados⁶². Se, no primeiro mandato, a resistência dos trabalhadores teve um caráter defensivo, o segundo mandato é marcado pelo aprofundamento da crise econômica e reacende as mobilizações:

Aos gritos alternados de “Fora” e “Basta de FHC”, em defesa do impeachment e até da renúncia do presidente Fernando Henrique Cardoso, partidos de oposição e entidades da sociedade civil promoveram ontem a maior manifestação contra o governo em quase cinco anos com um recado: o protesto em Brasília foi apenas o primeiro. O cálculo do número de pessoas presentes à “Marcha dos 100 Mil” variou. Os organizadores do ato estimaram mais de 100 mil pessoas. Foram 60 mil, segundo o comandante do grupamento de operações especiais da Polícia Militar, coronel Renato Azevedo. A Secretaria da Segurança do Distrito Federal contou pouco mais de 40 mil manifestantes.

Projeções feitas pela Folha com base em fotos aéreas e na averiguação da densidade de manifestantes por metro quadrado no ato indicam a presença de cerca de 75 mil pessoas.

⁶² De acordo com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) foram suprimidos 50 direitos dos servidores públicos. Disponível em: < <https://www.cut.org.br/noticias/fhc-suprimiu-50-direitos-dos-servidores-publicos-69f5#>> Acesso em 12 de jun. de 2021.

O tamanho da manifestação da oposição em Brasília só perdeu para a visita do papa João Paulo 2º, em outubro de 1991, quando a PM apontou a presença de 300 mil pessoas na Esplanada dos Ministérios. (Folha de São Paulo, 1999).

FHC adotou como postura o menosprezo ao movimento que tinha por pauta emprego para todos, aumento geral de salários, redução da jornada de trabalho, fim das privatizações e auditoria nas empresas já privatizadas, suspensão do pagamento da dívida externa e ampla reforma agrária.

Organizadores da marcha atribuíram ao próprio governo federal parte do sucesso da mobilização.

Classificar os manifestantes de sem-rumo e golpistas foi a principal reação do presidente e seus assessores à marcha. Mas ontem o governo começou a mudar o discurso e passou a reconhecer que os descontentes têm motivos para reclamar. Segundo a Folha apurou, a estratégia do governo é evitar que FHC, já abalado por altos índices de impopularidade, se isole da sociedade. A ideia no Planalto é investir mais na comunicação do governo. FHC não aceita discutir o pedido de renúncia nem a proposta de romper com o FMI. O próximo protesto nacional contra FHC está marcado para acontecer em menos de duas semanas. No feriado de 7 de Setembro, data do "Grito dos Excluídos", estão previstas manifestações nas capitais. O calendário da oposição inclui a proposta de uma greve nacional em 8 de outubro "contra o governo neoliberal de FHC". As palavras de ordem são as mesmas: "Basta de FHC e Fora o FMI", expostas nas faixas que decoraram o palanque de ontem (FOLHA DE SÃO PAULO, 1999).

Os mandatos de FHC impuseram aos trabalhadores uma série de derroas próprias da pauta neoliberal. Nesse cenário histórico, assistiu-se ao crescimento político alcançado pelo Partido dos Trabalhadores, que ao longo dos governos FHC ampliou o número de parlamentares e de administrações, compondo um bloco importante de oposição às medidas de FHC.

Ao longo de seu segundo governo, FHC recorreu três vezes ao FMI, sendo a primeira em 1999, conforme já discutimos; a segunda em 2001, motivada pela queda no volume de recursos de investimentos externos, que resultou na busca preventiva ao Fundo, obtendo 15 bilhões de dólares; por fim, a terceira vez, em 2002, quando a liderança de Lula, no pleito eleitoral e o terrorismo difundido a partir disso, elevou o risco país e teve, por consequência, a desvalorização dos títulos brasileiros. Nessa terceira ocasião, foram obtidos 30 bilhões materializados em saques e postergação de pagamentos referentes a empréstimos anteriores (PAULANI, 2003, p.27).

As ações implementadas por FHC, no segundo mandato, baseadas na busca pela inserção global capitalista, tiveram por consequência o aumento do desemprego, o baixo crescimento econômico, o ataque destrutivo à Seguridade Social em sua incipiente tentativa de implementação e o crescimento da dívida interna, que atingiu 56% do PIB. Assim, dos dois

mandatos de FHC decorreu o aprofundamento da inserção dependente do Brasil na economia mundial. O desfecho do pleito eleitoral de 2002 evidenciou o descontentamento da população brasileira com os anos de implementação intensiva do neoliberalismo e abriu espaço para eleição do Partido dos Trabalhadores que trataremos a seguir.

2.4 Os governos petistas

Antes de nos dedicarmos à análise dos governos do Partido dos Trabalhadores, é importante realizar um resgate sobre o sentido histórico da chegada desse partido ao governo central.

Criado em 1980, em um cenário político de luta concreta contra o capitalismo e a ditadura militar instaurada em 1964, de acordo com Iasi (2012), sua primeira expressão política configurava um partido classista, anticapitalista, democrático e com uma meta socialista claramente estabelecida, que se propunha a ser a expressão política da classe trabalhadora e de setores médios radicalizados, incluindo diversas gamas de militantes de esquerda e socialistas (IASI, 2012, p.550).

Ao longo dos anos, foram introduzidas alterações importantes nas resoluções e na prática do partido, que indicam o sentido da mudança de sua direção. Iasi indica alguns elementos dessa mudança, já em 1989

Um fato da maior importância é que a meta socialista praticamente desapareceu na ação concreta da campanha, ainda que o caráter popular e de mobilização militante tenha marcado a disputa de 1989. Na ação de massas e na perspectiva eleitoral, o partido foi às ruas ganhar votos com resumos de 13 pontos que traduziam de forma bem mais moderada as diretrizes apontadas no encontro partidário. As próprias diretrizes já indicam uma certa moderação se as compararmos às plataformas anteriores. Alguns aspectos podem revelar isto. Por exemplo, em 1979 o PT propunha a “nacionalização e estatização de todas as empresas estrangeiras”, assim como a “estatização das grandes empresas e bancos”; agora, nas diretrizes do PAG, a coisa muda um pouco. Afirma-se que “a presença do capital estrangeiro nas atividades produtivas deve se subordinar às prioridades da política econômica, do mesmo modo que a intenção de estatizar o sistema financeiro aparece agora como tentativa de utilizar o “setor bancário estatal para forçar o sistema privado a se adaptar às orientações propostas utilizando ativamente variadas opções de aplicação de recursos e de créditos”. A histórica bandeira do não pagamento da dívida externa se transforma em “suspensão do pagamento” e estabelecimento de uma “auditoria”, convocando-se um plebiscito que visaria acumular forças para chegar a posição do “não pagamento”. Quanto à propriedade dos meios de produção, temos que nos contentar com a afirmação de que “a propriedade privada dos meios de produção e distribuição [se subordinará] aos objetivos sociais da atividade econômica”, seja lá o que isto queira dizer (IASI, 2012, p.451-452).

O cenário conjuntural da década de 1990 incidiu diretamente nos rumos do PT, quando a derrota eleitoral para Collor coloca em questão a possibilidade de ir além do limite eleitoral

estabelecido com uma programática radical norteadada pela implementação do socialismo e com um campo de aliança política restrito (IASI, 2012). A conjuntura internacional, marcada pelo desmonte do bloco socialista a partir da crise da União Soviética e da ofensiva neoliberal, dirigida de forma ainda mais intensiva a países periféricos como o Brasil, colocou o Partido dos Trabalhadores em posição mais defensiva em relação a sua bandeira socialista.

Iasi, ao analisar as determinações que explicitam as mudanças operadas no discurso e na ação do Partido dos Trabalhadores, além dos elementos conjunturais, identifica um momento geral de recuo dos movimentos populares e sindicais, decorrentes do desgaste nas formas de luta utilizadas, do envelhecimento de lideranças sem a formação de novos quadros, que pudessem substituir aqueles absorvidos pelo partido e pelos espaços institucionais ampliados com as administrações municipais⁶³: “Além do problema das lideranças, os movimentos, no contexto de administrações municipais, pela primeira vez enfrentam o dilema de conduzir suas lutas agora “contra” governos que ajudaram a eleger produzindo uma crise de identidade com sérias proporções” (IASI, 2012, p.453).

Ainda que tenha sofrido uma derrota eleitoral em 1989, para Collor, o crescimento institucional e a grande campanha ergueram o partido como a principal força de oposição no país. Entretanto, o crescimento rápido trazia também problemas como cooptação de filiados, em massa e para definir posição interna mais favorável, e a ênfase dada às administrações municipais secundarizaram a atenção das direções militantes do partido com os movimentos sociais, que foram se tornando cada vez mais formais e até mesmo tensas.

Em que pesem as experiências inovadoras e as honradas e raras exceções, a regra geral foi que as administrações foram engolidas pela lógica de administrar a crise, principalmente em sua manifestação financeira, e pela tarefa da reeleição como meta fundamental. O resultado, via de regra, foi um profundo distanciamento das bases sociais, um retrocesso nos movimentos e o desmonte do PT pelo quase absoluto atrelamento a lógica institucional eleitoral e aos interesses das administrações (IASI, 2012, p.460).

Conforme afirma Coelho (2012), não é possível atribuir uma mudança tão complexa no caráter do partido apenas à experiência governamental, ainda que essas permitam identificar um esforço em produzir soluções políticas e administrativas no sentido de contornar os antagonismos de classe.

De acordo com Demier (2008),

⁶³ Nas eleições de 1988 o PT venceu as eleições em 36 prefeituras, inclusive em algumas capitais, em 1992, 54 e, em 1996, foram 115. O número de vereadores também cresceu, foram 900 em 1988, 1100 em 1992 e 1985, em 1996(COELHO 2012, p.304).

Quanto ao segundo caso, podemos dizer que todo o futuro processo de “direitização” do PT esteve diretamente relacionado com o refluxo das lutas dos trabalhadores no plano internacional (que já vinha desde os anos 80 e que se acirrou com o fim da União Soviética) e, principalmente, no plano nacional, marcado pela implementação dos planos neoliberais e pela burocratização das entidades sindicais, com destaque para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), grande eixo sindical do partido. Ganhando força interna durante esse período de grandes derrotas para os trabalhadores mundiais, a ala reformista do PT, já na segunda metade da década de 1990, se tornaria definitivamente vitoriosa e, mesmo que por algum tempo ainda permanecessem no partido muitos setores da esquerda combativa, a “disputa” no seu interior já se mostraria, na prática, totalmente decidida (DEMIER, 2008, p.51).

As análises de Iasi acerca dos Encontros e Congressos do PT evidenciam como paulatinamente o partido flexibilizou seus princípios, substituindo o discurso anticapitalista pelo antineoliberal, propondo um novo projeto de sociedade, não mais norteado pelo socialismo, mas por um novo projeto nacional de desenvolvimento, que possibilitasse disputar a hegemonia da sociedade. Nesse novo projeto, explicitado nos documentos do partido, propõe-se uma aliança tão ampla que inclusive a burguesia “produtiva” cabia. Demier identifica que, desde sua origem, o PT foi marcado pela disputa de projetos antagônicos

Acreditamos que o PT tenha surgido como um partido em disputa, isto é, um partido internamente disputado por dois projetos políticos distintos e até mesmo antagônicos: um projeto reformista e um projeto revolucionário. Nesse sentido, talvez a melhor caracterização para o PT, desde sua gênese, seja a de um partido centrista, um partido que possuía internamente elementos revolucionários e não-revolucionários que almejavam seu controle político-programático; dependendo da correlação de forças entre esses elementos, diretamente relacionada com o contexto histórico em que se davam as disputas internas, o PT poderia tanto girar à esquerda como à direita. Esse embate pelos rumos do partido, presente, portanto, desde seu início, prosseguiria até que finalmente um lado saísse definitivamente vitorioso, o que acabaria por fornecer um conteúdo final à organização, como veremos mais à frente (DEMIER, 2008, p.51).

Paulani (2003), realiza uma análise crítica dos argumentos explicativos da virada do partido pautados pela “TINA” ou “*There is No Alternative*” e no apelo à “credibilidade”. Segundo o argumento da inexistência de alternativa (TINA), só existe uma macroeconomia possível, ou seja, “o argumento reza que não há política econômica de direita, de esquerda ou de centro. Existe a política certa, tecnicamente (sic) fundamentada, neutra; e a política errada, irresponsável, utópica, ingênua, populista” (PAULANI, 2003, p.20). Segundo esse argumento, os ajustes possíveis se dão na esfera da microeconomia, enquanto o ajuste fiscal, os juros altos, câmbio flutuante e a livre movimentação de capitais são intocáveis.

No que tange a recuperação da credibilidade do país, esse foi o argumento continuamente utilizado pela gestão de Lula desde antes de sua eleição (a Carta ao Povo Brasileiro é peça material desse discurso) para justificar as escolhas político econômicas

adotadas que se propunham a superar as dificuldades de curto prazo dentro do mesmo modelo que já vinha sendo implementado. De acordo com Paulani (2003)

Posição coerente, sem dúvida, visto que qualquer sinalização, por tênue que fosse, na direção de uma efetiva mudança, invertendo prioridades e dando primazia à recuperação do crescimento e do emprego, poria por terra essa tal “credibilidade”. De fato, a lógica segundo a qual ela opera não permite tal violação. Uma vez conquistada, a “credibilidade” cobra um preço alto pela fidelidade: a manutenção de todos os mimos que permitiram sua conquista, a saber, a política monetária contracionista, o juro real elevado, o ajuste fiscal duro etc. (PAULANI, 2003, p.22).

Assim, Paulani elucida que a conquista da “credibilidade” na verdade é a condição necessária para manter a vulnerabilidade do país e não sua estabilidade e crescimento. A busca pela tal “credibilidade” nos parece ser o elemento propulsor da “Carta ao Povo Brasileiro⁶⁴”, lançada por Lula no dia 22 de junho de 2002, quando concorria às eleições presidenciais. A Carta começa tecendo uma crítica ao governo FHC e explicitando a frustração da população com o modelo neoliberal implementado.

O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo. Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo (SILVA, 2002).

Na Carta Lula faz menção ao novo projeto nacional que pretende implementar. Adiante nos dedicaremos a discutir no que consiste o “neodesenvolvimentismo”, porém, nesse momento, é importante frisar que Lula indicava a amplitude do pacto que propunha:

A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país (SILVA, 2002).

Boito Jr. (2018) evidencia que Lula buscou atrair o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) que já se mostrava descontente com o governo FHC por sua “acelerada abertura comercial”, “ritmo lento” de privatizações e sua política de juros. O

⁶⁴ Anos mais tarde o próprio Lula reconheceu que, apesar de necessária (a carta) naquele momento, ele era contra: Depois nós fizemos a Carta ao Povo Brasileiro, que foi um documento muito necessário: “Eu era contra. Aliás, eu era radicalmente contra a carta porque ela dizia coisas que eu não queria falar, mas hoje eu reconheço que ela foi extremamente importante” (SADER, 2013, p.18).

discurso de Lula e do PT propunha fazer um governo de apoio à produção e contra a especulação.

Se nas disputas eleitorais anteriores, Lula, candidato à presidência pelo PT, tinha como vice-presidentes José Paulo Bisol, do PSB (1989), Aloizio Mercadante, do PT (1994), e Leonel Brizola, do PDT (1998), em 2002 o vice escolhido foi José de Alencar, representante do empresariado e, na ocasião do pleito eleitoral, filiado ao Partido Liberal. É importante lembrar que o Partido Liberal, de direita, era um defensor do neoliberalismo, braço político de muitas igrejas evangélicas e de políticos oportunistas. José de Alencar, um dos líderes políticos da burguesia brasileira, ajudou a atrair recursos para a campanha eleitoral e ajudou a minimizar as reservas da direita religiosa com o PT (SAAD FILHO, 2018). Aqui, de modo definitivo, a aliança com a burguesia estava firmada.

Na carta, Lula ainda se compromete com as “reformas” da previdência, trabalhista e tributária, e reforma agrária, e com programas prioritários de combate à fome e à insegurança pública. Mas o maior compromisso que Lula assume é com a manutenção dos acordos e com a “calma” do mercado financeiro.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores. Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. Por mais que o governo insista, o nervosismo dos mercados e a especulação dos últimos dias não nascem das eleições (SILVA, 2002).

Conforme já mencionamos, a percepção de que Lula alcançava reais condições de ser eleito se tornou um detonador do “risco país”, que elevou o dólar e levou FHC a recorrer mais uma vez ao FMI. Na carta Lula se compromete com as metas de superávit primário e com o equilíbrio fiscal como um “meio” para o crescimento e “não apenas para prestar contas aos nossos credores”: “Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” (SILVA, 2002).

A Carta, que poderia se chamar Carta ao Mercado Financeiro, foi a estratégia para sinalizar a coalizão que o PT se prontificava a construir e certamente foi parte do resultado eleitoral que deu vitória a Lula com 61,27% dos votos.

Parte também das estratégias utilizadas para vencer a campanha de 2002 foi a assinatura do acordo *stand-by* com o FMI. A Carta conteve a desvalorização da moeda, entretanto, o bloco neoliberal, diante da eminente vitória de Lula, exigiu garantias institucionais, como a independência do Banco Central, comprometido com uma política monetária austera e um novo acordo com o FMI, que abrangesse o novo governo. O acordo, concluído rapidamente e em setembro de 2002, envolveu um empréstimo de US\$ 30 bilhões, sendo apenas US\$ 6 bilhões disponíveis imediatamente, e o restante seria liberado para o novo governo mediante a aprovação das políticas pelo fundo. (SAAD FILHO, 2018).

Na campanha eleitoral, Lula, que foi construído como um político extraordinário, incorruptível, originário da classe trabalhadora e maior que o próprio PT (SAAD FILHO, 2018), apresentou um programa de governo que reunia pontos importantes, porém, com um caráter um tanto panfletário, sem uma definição de recursos e que se concentrava em atacar a fragilidade do governo FHC e sua política econômica neoliberal, sem, no entanto, deixar evidente o projeto a que se propunha.

Segundo o plano, “Nosso governo manterá distância tanto do velho nacional desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970, quanto do novo liberalismo que marcou os anos 90” (PALOCCI FILHO, 2003, p.52).

Ainda que o governo Lula se propusesse a implementar um projeto diferente daquele imposto por FHC, o início do governo foi marcado pela continuidade da política macroeconômica. De acordo com Fagnani,

A mesma orientação da era FHC – controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público – seguiu até 2005, mantendo um ambiente econômico recessivo, que continuou colocando limites ao desenvolvimento social. Primeiro, por seus reflexos sobre o mercado de trabalho. Em 2003, a taxa de desemprego aberto atingiu o pico de 13,4%; permaneceu em níveis elevados em 2004 (11,5%) e recuou para 9,5% em 2005. O crescimento anual dos rendimentos médios reais declinou (-5,1%) em 2003; estabilizou-se em 2004; e subiu ligeiramente em 2005 (2,4%) (FAGNANI, 2011, p.47).

Após eleito, Lula implementou uma política de exportação centrada no agronegócio, nos recursos naturais e nos produtos industriais de baixa densidade tecnológica. O agronegócio se tornou responsável por cerca de 40% das exportações brasileiras, impulsionado principalmente pela soja e seguido pelas carnes. Esse setor se caracterizou pelo predomínio do grande capital extremamente monopolizado. Segundo Boito Jr. (2018), em 2005 o Brasil tinha 19 mil empresas exportadoras e, desse total, 800 eram responsáveis por 85% das exportações no país. Em relação à origem do capital das 40 maiores empresas exportadoras responsáveis por 41% das exportações, 22 são estrangeiras (BOITO JR., 2018, p.42).

Em 2013⁶⁵, as maiores empresas exportadoras do Brasil eram a Vale e a Petrobrás, responsáveis por cerca de 15% da balança comercial, seguida das empresas do ramo alimentício, Bunge Alimentos, JBS e BRF, com 6,73% da balança comercial. A política de fomento à expansão do agronegócio, da produção de carnes e exploração de minérios, dentre outros, representa mais uma dualidade dos governos petistas, que em seu plano de governo propunham um desenvolvimento sustentável.

Ainda que a fração burguesa do agronegócio e industrial tenha assumido uma posição melhor na economia nacional, o governo Lula seguiu priorizando o capital financeiro. Essa priorização se evidencia no estímulo às exportações, em detrimento do mercado interno, por atraírem moedas estrangeiras fortes, que permitem reduzir o desequilíbrio das contas e que poderiam impor limites à livre circulação de capital.

Corrida aos dólares, sim; mas desde que os dólares obtidos sejam direcionados para o pagamento de juros da dívida. Assim, sendo, o superávit primário e os juros devem permanecer elevados mesmo que isso limite o próprio crescimento das exportações. De fato, faltam infraestrutura e recursos humanos – estradas, silos, portos, funcionários para a vigilância sanitária etc.- para que o capitalismo brasileiro possa crescer pelo menos dentro da taxa média das principais economias e ainda que com mera plataforma de exportação. (BOITO JR., 2018, p.43).

Boito Jr. menciona ainda que, como não interessa ao capital financeiro destinar à infraestrutura dinheiro que deve ir para os bancos, uma alternativa adotada pelo governo Lula foi a adoção das parcerias público privadas, (PPP) que discutiremos mais à frente. A manutenção de uma política de juros e superávits elevados explicita a direção macroeconômica do governo Lula.

A manutenção da política macroeconômica como estratégia para “acalmar o mercado” teve por consequência a manutenção do reduzido investimento social. De acordo com Fagnani, entre 2003 e 2005, tanto o gasto social federal como a despesa financeira mantiveram-se no mesmo patamar (em proporção do PIB), observado nos últimos anos do Governo FHC(FAGNANI, 2011, p.47).

Boschetti e Teixeira (2019), ao analisar os recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), indicam que, entre 2002 e 2018, esse orçamento representou uma média de 12,1% do PIB. A função assistência social apresentou um incremento de 3,6% em 2002, indo para 9,2% em 2018; enquanto a função saúde regrediu de 13,5%, em 2002, para 11,6 % em 2018, Já a previdência social regrediu de 71,6%, em 2002, para 68,9%, em 2018. (BOSCHETTI E TEIXEIRA, 2019, p.78).

⁶⁵ Disponível em< <https://exame.com/negocios/as-40-maiores-exportadoras-brasileiras-de-2014/>>

No fim do primeiro ano de governo, a focalização nos mais pobres, ou seja, aqueles que segundo os critérios do Banco Mundial recebem até US\$ 2 por dia, foi a estratégia definida pelo governo, ou seja, a focalização prevaleceu no direcionamento do desenvolvimento social.

De acordo com dados do Tesouro Nacional⁶⁶ o gasto com Assistência Social evolui de 05% do PIB, em 2002, para 1,0%, em 2006. A saúde se manteve em 1,8% ao longo do primeiro mandato. O aumento de investimentos na Assistência Social, ainda que em um patamar baixo, foi importante principalmente por tratar esse setor como uma política social de responsabilidade do Estado, diferente do governo anterior.

A tendência de regressão de recursos é compatível com o modelo proposto pelo Banco Mundial, que prioriza o “ajuste” fiscal, ou seja, drena recursos da área social para a garantia do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

A fração do fundo público destinada a garantir os direitos da assistência social e da saúde, no período de 2002 a 2018, foi majoritariamente inferior ao montante de $\frac{1}{4}$ das despesas do OGU drenado para pagamento anual com juros e amortização da dívida. Ou seja, o Brasil transfere mais recurso público para credores da dívida do que para os direitos sociais de saúde e assistência social. A média anual de despesas da função assistência social significou 13,0% e da saúde 20,1% em relação a essas despesas financeiras (BOSCHETTI E TEIXEIRA, 2019, p.80).

O corte de investimentos sociais se materializou nas contrarreformas, encaminhadas pelo governo e já indicadas em seu plano, como a da previdência, a tributária e trabalhista. FHC realizou a primeira contrarreforma da previdência ainda em seu primeiro mandato, mas não conseguiu efetivar uma segunda contrarreforma, que atingiria os servidores públicos, conforme desejava. Em seu plano de governo, Lula sinalizava que realizaria essa tarefa almejada pelo capital tendo em vista a potencialidade de valorização do capital que a previdência representa. Lula propunha uma reformulação da previdência:

Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. A gestão deve ser democrática, a cargo de um órgão quadripartite, incluindo representantes do Estado, dos trabalhadores da ativa, dos aposentados e dos empresários, conforme já prevê a Constituição Federal, mas que o atual governo não respeitou (PALOCCI, 2002, p.18).

Em 2003, o governo Lula aprovou a proposta de Emenda Constitucional nº41 que, na prática, retirou os direitos dos trabalhadores do setor público correspondentes aos que FHC

⁶⁶ Disponível em < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33463>

retirou do setor privado: aposentadoria integral, isonomia para ativos e aposentados; e em seu lugar inseriu a contribuição previdenciária para os já aposentados, aumento do tempo de trabalho e idade mínima para acesso ao direito de aposentadoria.

O argumento falacioso do déficit previdenciário também é utilizado por Lula, ainda que ele reconheça, em parte, a origem desse déficit

Quanto ao RGPS o déficit apontado para o presente exercício fiscal é da ordem de R\$ 16 bilhões. Cabe ressaltar, porém, que esse déficit deve-se em parte à desvinculação das receitas de contribuições sociais (Cofins e CSLL), conforme emenda constitucional 27, que vem drenando recursos da seguridade social para o caixa do Tesouro. Além disso, em virtude do mecanismo de contabilização das contas do INSS, benefícios de caráter mais assistencial que previdenciário, normalmente concedidos à margem da obrigatoriedade contributiva, são considerados como benefícios do sistema contributivo. Portanto, um dos objetivos de uma reforma estratégica é adotar normas de clareza, transparência e eficácia contábil, definindo claramente cada modalidade de benefício e sua fonte de financiamento (SILVA, 2002, P.19).

O plano de governo também identifica os altos índices de desemprego e informalidade como determinações de retração de arrecadação da previdência. Entretanto, o plano de governo sequer menciona o fundo de estabilização transformado na DRU e sua retirada volumosa de recursos do orçamento da seguridade social.

As mudanças operadas pelas contrarreformas de FHC e agora por Lula levam trabalhadores com melhores rendimentos a buscar, no setor privado, a complementação previdenciária. Conforme afirma Granemann (2006), a previdência complementar atua como um eficiente mecanismo ideológico- político por sua capacidade de tornar a proteção social e a solidariedade de classe do trabalho em iniciativa pessoal, isolada e a ser consumida no mercado. Além de esta ter sido uma contrarreforma realizada pelo governo de um partido com o histórico de comprometimento com os trabalhadores, o seu plano de governo ainda apresenta a previdência complementar de forma equivocada, como um instrumento de fortalecimento do mercado interno.

Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida através de fundos de pensão, patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos (conforme a Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país. É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo (Silva, 2002, p.20).

Cabe ressaltar que as contrarreformas da previdência fazem parte das “instruções” do Banco Mundial para os países periféricos que, no Brasil, se inscrevem no documento *“Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o*

crescimento”, de 1994 e nos documentos de Estratégia para Assistência ao País, que serão analisados no capítulo 4 deste estudo. O documento indica o envelhecimento como principal detonador da insustentabilidade dos sistemas públicos e ainda os acusa de uma injustiça entre os recebimentos com trabalhadores mais pobres sustentando aqueles com melhores rendimentos. A receita do Banco reside na privatização e no rebaixamento de tetos, o que o Brasil realizou com FHC, no caso de trabalhadores do setor privado, e com Lula, no setor público.

Como parte da incorporação do receituário dos organismos internacionais, ressalta-se a imposição de medidas como a observação, pela LRF, da prestação de contas do setor previdenciário/fundos de pensão. Esse interesse está diretamente relacionado ao fato de que esses fundos têm a seu dispor vultuosos recursos provenientes de poupanças de longo tempo, os quais, uma vez entregues às instituições financeiras, estas podem dispor com grande liberdade e lucratividade. Ainda que o plano de governo também indicasse a necessidade de maior regulamentação e controle desses planos, isso não ocorreu no primeiro mandato de Lula. É um equívoco indicar que estes fundos poderiam constituir algum tipo de reforço ao mercado interno tendo em vista que atuam na esfera da financeirização, com alta especulação do capital e cuja fragilidade normativa decorre, na prática, em fundos que “quebram”, levando os trabalhadores a perderem suas aposentadorias.

A votação da emenda constitucional da contrarreforma da previdência foi um evento que merece destaque. A orientação do partido para seus parlamentares era pela aprovação da EC. Entretanto, 8 parlamentares se abstiveram, alegando que esta era uma pauta historicamente rejeitada pelo PT, e quatro deles, a senadora Heloísa Helena (AL) e os deputados Luciana Genro (RS), Babá (PA) e João Fontes (SE), foram expulsos do partido. O trato autoritário da direção do partido evidencia a prevalência do setor contrarreformista do partido nas suas definições.

Outro equívoco se refere à reforma tributária proposta pelo governo Lula. De acordo com o plano:

O Brasil precisa de um novo compromisso na produção. Diferentemente do condomínio espúrio entre maus empresários e maus governantes, que infelizmente marcou grande parte da história republicana brasileira, nosso governo será marcado pela construção de mecanismos apropriados para o debate, a elaboração e a implementação de propostas relevantes para o interesse público. A começar pela busca de uma Reforma Tributária que acabe com o caráter regressivo e cumulativo dos impostos. Já em seu primeiro ano, nosso governo vai lutar por um regime tributário mais equilibrado e justo, que desonere a produção e a exportação. Junto com a sociedade e o Congresso Nacional, negociará uma reforma que seja duradoura. Em resumo, buscará aumentar a eficiência da atividade reguladora e de planejamento do Estado (PALOCCI FILHO, 2002, p.14).

O principal objetivo da “reforma” proposta, de acordo com Fagnani (2012), era a simplificação da estrutura fiscal, extinguindo-se tributos e reduzindo-se cobranças cumulativas. Além da desoneração da folha de contribuição dos empregadores para previdência social, ela se daria pela extinção de fontes de financiamento das políticas sociais (Cofins, PIS-Pasep, Salário-educação e CSLL), vinculadas pela Constituição de 1988 ao financiamento das políticas universais.

A grande ameaça desta proposta se refere à sobrevivência do artigo 195, que dispõe sobre o conjunto de fontes de receitas. “A supressão dessa cláusula pétrea implicaria uma Carta Constitucional capenga, cheia de boas intenções, mas sem garantias de financiamento (...) essa ameaça permanece viva nos dias atuais” (FAGNANI, 2012, p.49). A proposição por parte da equipe econômica desta contrarreforma representou a dualidade, o enfrentamento de projetos no interior do partido que, ao mesmo tempo, defende a Seguridade Social e se submete à sobreposição das determinações macroeconômicas. A proposta não prosperou nesse primeiro mandato e foi reformulada e retomada no segundo mandato Lula.

No que tange à área da saúde, o plano de governo apresentou uma compreensão de sua inserção na Seguridade Social, devendo ser financiada por toda a sociedade mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de contribuições sociais e outras fontes. Um avanço importante se refere às mudanças estruturais no Ministério da Saúde com a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho em Saúde, que deveria atuar no âmbito dos recursos humanos para o SUS; e a Secretaria de Gestão Participativa, que tinha por função o fortalecimento do controle social democrático. Destaca-se ainda que o Ministério incorporou importantes quadros técnicos identificados com a reforma sanitária.

É importante destacar também que o plano reiteradas vezes faz menção ao controle social democrático como instância democrática deliberativa, o que diferencia o projeto desse governo de todos os anteriores. De acordo com o plano:

Nosso governo adotará as Conferências de Saúde como prática regular para a avaliação da situação de saúde, de discussão e deliberação de diretrizes para a formulação das políticas setoriais, respeitando os encaminhamentos das mesmas e adotando medidas para fortalecer os Conselhos de Saúde. O respeito às prerrogativas do controle social por parte de todos os gestores e do sistema de saúde será uma das metas prioritárias a serem pactuadas pelo Ministério da Saúde com os estados e municípios (PALOCCI FILHO, 2002, p.47).

Durante o primeiro Governo Lula, os espaços de controle social democrático foram ampliados para outros setores, como a Segurança Alimentar e a Política Urbana. Durante o

governo Lula, foram realizadas: a XII Conferencia Nacional de Saúde (extraordinária, realizada em 2003), a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2004), a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência(2005), a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), a I Conferência Nacional das Cidades (2004) e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2004).

A realização dessas conferências impulsionou mudanças institucionais importantes, como a junção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), com o Ministério da Assistência Social, que passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF). Essa junção indica uma perda importante da nomenclatura do ministério, que pode ser interpretado como uma negação da Assistência Social como política. Porém, o recém criado ministério assume funções importantes, antes pulverizadas em outros ministérios, como os programas de “Transferência de Renda”, agora unificados no Bolsa Família. O novo ministério também foi importante para a aprovação, em 2005, da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Ainda que se possam identificar avanços no âmbito da saúde, o plano sinaliza para a continuidade da terceirização dos serviços de saúde: “A experiência tem mostrado também que as iniciativas do chamado Terceiro Setor e das Organizações Não Governamentais (ONGs) funcionam bem e complementam a ação do Estado. Não serão, por isso mesmo, subestimadas” (PALOCCI FILHO, 2002, p. 47).

Realmente os governos petistas não subestimaram as terceirizações e concessões,⁶⁷ ou seja, as “privatizações de nova geração”. De acordo com o IBGE⁶⁸, em 2000, havia 1256 unidades de saúde geridas por organizações sociais e em 2010 eram 6029. Em trabalho anterior (Souza, 2012), indicamos como a entrega da gestão de serviços de saúde às organizações sociais tem ocasionado a precarização dos vínculos de trabalho, o desvio de recursos públicos, com contratos superfaturados, e precarização dos serviços prestados à população. Cabe ressaltar que o avanço das terceirizações também representa um desrespeito ao caráter deliberativo do controle social democrático. Exemplo desse desrespeito é a XII Conferencia de Saúde⁶⁹,

⁶⁷ As concessões se concentraram principalmente no âmbito da infraestrutura e trataremos delas na análise do segundo governo Lula.

⁶⁸ Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?edicao=10583&t=publicacoes>> Acesso em: 16 ago. 2021

⁶⁹ Disponível em <http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_12.pdf> Acesso em: 16 ago. 2021

intitulada a “Saúde: Direito de Todos, Dever do Estado. A saúde que Temos, o SUS que queremos”, que teve pelo menos quatro deliberações contrárias à terceirização, como a 102: “Proibir qualquer forma de privatização e terceirização de hospitais e serviços públicos de saúde, inclusive por meio de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)”.

Como parte do plano de governo, a candidatura de Lula apresentou um documento intitulado “Saúde para a Família Brasileira”. Esse documento reconhece a importância do movimento de Reforma Sanitária na elaboração do SUS constitucional e problematiza desafios importantes a serem enfrentados, referentes aos “problemas práticos que angustiam a população” (filas, saúde bucal, medicamentos, etc.), “aos grupos com especial atenção” (indígenas, negros, mulheres), vigilância em saúde, saúde e saneamento, saúde e trabalho, recursos humanos, Ministério da Saúde e financiamento (PALOCCI FILHO, 2002b).

O documento indica como uma de suas prioridades a atenção básica:

1. Fortalecimento e qualificação da Atenção Básica. Hoje, o Programa de Saúde da Família envolve o trabalho de 15 mil equipes, que chegam a cerca de 50 milhões de brasileiros. Nosso compromisso será o de dobrar esse contingente a médio prazo (até 3 anos), formando 30 mil equipes e atendendo 100 milhões de pessoas. Em quatro anos, pretendemos chegar a, pelo menos, 70% dos brasileiros, ou 120 milhões de pessoas. (...) O governo federal deverá aumentar o financiamento desta rede, custeando, no mínimo, 50% dos recursos para pagamento das equipes de saúde, de modo a garantir acesso, acolhimento, vínculo e qualidade. (PALOCCI, 2002b, p.3).

O governo Lula se propôs a manter a atenção básica como estratégia prioritária. Porém, conforme já discutimos, em que pese a importância e o potencial da estratégia de saúde da família, esta tem sido utilizada de forma equivocada, com universalização apenas dos serviços considerados de baixo custo.

Outro ponto importante a destacar, previsto nesse documento, diz respeito ao financiamento

O governo FHC nos oito anos de gestão, não aplicou recursos suficientes na saúde para reverter a situação do quadro sanitário brasileiro, não obedecendo o que determina a Constituição Federal (Emenda Constitucional 29), nem mesmo, destinou a totalidade dos recursos gerados, pela CPMF, para a saúde, como ficou acordado com a sociedade quando da sua criação. (...) Para isso um crescente esforço fiscal será feito para garantir que a totalidade dos recursos previstos seja destinada à saúde (PALOCCI, 2002b, p.23).

Ao mesmo passo que se propôs a reverter o quadro de sub financiamento do setor da saúde, o governo Lula manteve intocáveis a DRU e as isenções tributárias que retiram esses recursos diretamente da fonte. De acordo com Salvador (2017), os superávits primários, no

período de 2000 a 2007, foram obtidos basicamente pela incidência da DRU nas receitas exclusivas da seguridade social, representando 62,45% do Superávit Primário do Governo Central, no respectivo período.

O início do governo Lula apresentava um leve afastamento dos preceitos do Consenso de Washington, que marcaram a implementação da macroeconomia iniciada por FHC. Entretanto, a crise do mensalão, em 2005, pode ter sido o ponto inicial para um deslocamento de direção do governo. Em 2005, houve denúncias de compra de parlamentares pelo governo Lula, que ficou conhecido como escândalo do mensalão, gerando uma crise política no governo.

Conforme Singer analisa, o lulismo partiu de um grau de miséria e desigualdade elevados e em uma conjuntura econômica mundial favorável, entre 2003 e 2008, tanto por apresentar um ciclo de expansão quanto pelo *boom* das *commodities*.

Lula aproveitou a onda de expansão mundial e optou pelo caminho intermediário ao neoliberalismo da década anterior – que tinha agravado para próximo do insuportável a contradição brasileira – e ao reformismo forte que fora o programa do PT até as vésperas da campanha de 2002 (SINGER, 2012, p.21).

Em 2006, as mudanças na cúpula econômica do governo Lula voltaram a ter destaque na agenda, o que não se via há 25 anos. Desde então, passou a haver uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo (FAGNANI, 2011, p.61)⁷⁰.

Em 2006, as mudanças na cúpula econômica sinalizaram a adoção de um deslocamento na direção que o PT vinha adotando. Entretanto, se no início da gestão poderia fazer algum sentido o argumento da impossibilidade de uma mudança estrutural diante da crise herdada, ao longo do governo as opções assumidas evidenciaram sua intencionalidade de equilibrar a estrutura macroeconômica com investimentos sociais, sem maiores alterações da política econômica.

É nesse cenário que o partido entra em novo processo eleitoral, mantendo a chapa Lula presidente e Jose de Alencar (agora no Partido Republicano Brasileiro) como vice. O programa eleitoral é apresentado como um conjunto de compromissos assumidos pelos partidos da coligação:

Esse é o compromisso que assumem o Partido dos Trabalhadores, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Republicano Brasileiro, compromisso compartilhado com todas as forças políticas e sociais que apoiam a reeleição de Lula e José Alencar para Presidente

⁷⁰ É importante destacar a presença do PMDB que em pleito anterior apoiava o candidato de continuidade de FHC, neste pleito divide o apoio e na próxima eleição será o partido que ocupará a vice presidência.

e Vice-Presidente do Brasil, como o Partido Socialista Brasileiro e a maioria do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (GARCIA, 2006, p.5).

Segundo o programa de governo intitulado “Lula de novo com a força do povo”, “Terão continuidade ações de regulação que garantam as condições para o investimento privado necessário ao desenvolvimento do país, além de novas alterações na legislação que favoreçam o ambiente para investimento.” (GARCIA, 2006, p.10).

Para alavancar os investimentos em infraestrutura, o governo Lula lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado à execução de grandes obras públicas como as duas maiores hidrelétricas do mundo, em Santo Antônio e Jirau. De acordo com o primeiro balanço⁷¹ do programa

Os investimentos executados pelo programa chegarão a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010. Esse valor representa 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo programa no período 2007-2010. Até 31 de outubro deste ano, o montante investido atingiu R\$ 559,6 bilhões, equivalentes a 85,1% do total previsto (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2010, p.3).

Os contratos com as grandes empreiteiras, que executaram essas obras, foram alvo de denúncias de esquemas de corrupção, mas o que nos interessa ressaltar aqui é que essas obras, realizadas com recursos públicos, foram realizadas através de concessões. As concessões previstas legalmente pela Lei Nº 8.987, de 1995, e as Parcerias Público Privadas regulamentadas por Lula pela Lei nº 11.079/2004, que, ao lado das terceirizações, compuseram as privatizações de nova geração, implementadas pelos governos petistas. De acordo com Boito Jr.(2018),

A legislação das Parcerias Público Privadas (PPP's) para os serviços públicos e infraestrutura criada pelo governo Lula é a sua mais ambiciosa proposta na área da privatização. Serão esses mesmos grandes grupos econômicos que monopolizarão o acesso à exploração dos serviços de infraestrutura com o privilégio de terem, conforme estabelece a legislação das PPP's, a lucratividade assegurada em lei – está prevista a suplementação de dinheiro público para os empreendimentos que não atingirem a “lucratividade esperada. (BOITO JR, 2018, p.30).

Além de criar um “seguro” para os investimentos privados via fundo público, as concessões implicavam na construção e exploração das obras por longos períodos, assim, o único risco para o capital era o de uma lucratividade abaixo da almejada. Todas as grandes obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) foram viabilizadas através das PPP's,

⁷¹ Disponível em: <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2021

inclusive a construção dos grandes estádios da Copa do Mundo de Futebol de 2014. O lucro das empreiteiras envolvidas triplicou⁷² entre 2004 e 2013.

Boito Jr. indica que um elemento pouco considerado nas análises sobre esse período são as consequências políticas das mudanças na composição da burguesia nacional atingida de forma desigual pelas privatizações. Ela tem aumentado o lucro e o patrimônio do grande capital em detrimento do médio capital e ferido os interesses da camada burocrática, que controlava as grandes empresas estatais. Assim, a redução das empresas estatais significou a redução de um setor da burguesia nacional que historicamente ocupava sua cúpula, ao passo que expandiu a burguesia de serviços, tendo por consequência uma mudança importante na composição da burguesia brasileira (BOITO JR., 2018, p.30).

O mesmo governo que criou bases legais e expandiu fortemente as terceirizações e concessões, que mais tarde se transformaram em cenário de investigações de corrupção e desvios de recursos públicos, propôs uma “Reforma” do Estado baseada no combate à corrupção e na transparência.

No que se refere à saúde, o plano de governo de 2006 indica algumas propostas pontuais como “assegurar a universalização do acesso às ações e serviços de atenção básica, por meio das equipes de saúde da família e das unidades básicas de saúde”(GARCIA, 2006, p. 26). A tendência a indicar a saúde da família como principal foco de investimento já vinha do primeiro mandato, entretanto, o que chama a atenção aqui é a redução da universalidade de acesso aos serviços de atenção básica, o que evidencia a flexibilização que se institui em relação aos princípios constitucionais da saúde.

Uma proposição do governo Lula, sinalizada no plano de governo e que pode ser considerada controversa, é a instituição das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), em 2009. Ainda que a atenção terciária, os hospitais, historicamente apresente um ponto de estrangulamento, as UPAs - que se propõe a constituir um serviço intermediário entre estes e a atenção básica - tiveram sua implementação de forma fragmentada e com frágil articulação entre os dois setores. Em trabalho anterior (Souza, 2012), indicamos que estes serviços se tornaram alvo de disputa pela terceirização de sua gestão antes mesmo de sua efetiva construção

⁷² Em valores atualizados pelo IPCA, o faturamento das empresas saltou de R\$ 15 bilhões, em 2004, para R\$ 44,4 bilhões, em 2013. O valor se refere às receitas das empresas Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Galvão Engenharia, Mendes Júnior e Constran (Integrante do grupo UTC). A Engevix --a nona envolvida na Lava Jato-- não está incluída no ranking e não teve faturamento computado.” Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/10/faturamento-de-empreiteiras-da-lava-jato-triplica-na-era-petista.htm>> Acesso em: 16 ago. 2021

e apresentam uma baixa resolutividade dos problemas de saúde, o que não justifica, portanto, o quantitativo de recursos destinados à sua implementação.

A opção do governo em promover as novas formas de privatização no âmbito da saúde foi reafirmada pelo Programa Mais Saúde⁷³ (conhecido como PAC saúde), que apresenta a proposta de “Aprovar o projeto de lei complementar e as leis ordinárias necessárias para implantar o modelo de fundação estatal de direito privado nos hospitais públicos federais”, mesmo diante da rejeição (mais uma vez) pela 13ª Conferência Nacional de Saúde. Aliás, o controle social democrático perde espaço no programa de governo e não é por um mero esquecimento que o termo “deliberativo” desaparece.

O governo Lula, utilizando claramente os preceitos neoliberais de Bresser Pereira, avançou na proposição das OS's, OSCIPS e Fundações, que constituem a terceirização da gestão dos serviços públicos de saúde, negando que elas constituam uma estratégia de privatização e, portanto, de fortalecimento do setor privado.

Granemann (2008) elenca os principais malefícios que as organizações sociais produzem para os trabalhadores, evidenciando a precarização da forma de contratação; a inexistência de um regime jurídico único de contratação, permitindo formas diversas de organizar a força de trabalho, diminuindo sua capacidade de mobilização e, por fim, a inexistência de contribuição por parte das OS's para a constituição do fundo público, apesar de ter seu financiamento viabilizado por este. Segundo a autora, essa não contribuição só é possível pelo caráter jurídico destas organizações, as quais, ao prestarem serviços de cunho social, gozam de imunidade tributária.

Outra estratégia contrarreformista dirigida ao setor da saúde foi a criação do REHUF – Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais. Segundo Cislighi (2011), a partir do REUNI foi introduzida nas universidades a estratégia de realização de contratos de gestão e consequentemente:

Desse debate se origina a proposta de repassar a gestão tanto de universidades como de hospitais para organizações sociais, fundações públicas de direito privado e, mais recentemente, para empresa pública. O documento que orienta a contrarreforma do

⁷³ Apresentado em 2007 o Programa apresenta diretrizes e metas relacionadas aos principais problemas identificados na área da Saúde. O Programa, ora apresentado à sociedade brasileira, contempla 73 medidas e 165 metas num total de R\$ 89,1 bilhões, estando R\$ 65,1 bilhões garantidos no Plano Plurianual (PPA) e R\$ 24 bilhões destinados à expansão das ações. Esse conjunto de iniciativas permite consolidar a percepção estratégica de que a Saúde constitui uma frente de expansão que vincula o desenvolvimento econômico ao social. Insere-se, portanto, na perspectiva aberta pelo Governo do Presidente Lula, ao lançar uma estratégia nacional de desenvolvimento sinalizada pela formulação e pela apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) à sociedade brasileira (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007, p. 7).

Estado de Bresser Pereira chama esse processo de “publicização”. Essas organizações público/privadas passariam a ter sua dotação orçamentária atrelada à celebração de contratos de gestão com o Estado. O objetivo seria o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços a um custo menor (CISLAGHI, 2011, p. 59).

A proposta de contrarreforma dos Hospitais Universitários já havia sido apresentada no governo FHC através do documento “Etapas para a viabilização da aplicação da Lei de Organizações Sociais na recriação da Universidade Pública a ser administrada por Contrato de Gestão”, porém, tal proposta foi rejeitada naquele momento histórico apesar de seu debate ter continuado (CISLAGHI, 2011).

No final do Governo Lula, a partir do argumento da necessidade de regularizar a situação dos trabalhadores terceirizados dos hospitais universitários, considerada ilegal pelo TCU, é instituída a Medida Provisória nº520, que cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado. A EBSEH será efetivada no governo Dilma.

Outra proposição do plano e que foi implementada pelo governo Lula em 2007 foi o programa farmácia popular, que previa a distribuição de medicamentos em farmácias públicas ou conveniadas. Esses medicamentos eram subsidiados pelo governo, mas em parte pagos pelo cidadão, o que constitui uma desconsideração do preceito constitucional da universalidade de acesso, gratuidade e responsabilidade estatal. A parceria que o programa realiza com a rede privada vai implicar na drenagem de recursos públicos de forma crescente para o setor privado.

Em 2009 Lula concebeu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS (PROADI-SUS)⁷⁴. Financiado com recursos de isenção fiscal (COFINS e cota patronal do INSS), concedidos aos hospitais filantrópicos considerados de excelência reconhecidos pelo Ministério da Saúde. Os hospitais participantes desta iniciativa, Sirio-Libanês, H- Cor, Albert Einstein, Osvaldo Cruz, Beneficência Portuguesa e Moinhos de Vento, apresentam projetos a serem desenvolvidos por um período de três anos nas seguintes áreas definidas pelo Ministério da Saúde como estratégicas: estudos de avaliação e incorporação de tecnologias, capacitação de recursos humanos, pesquisas de interesse público em saúde, desenvolvimento de técnicas e operação de gestão sem serviços de saúde e assistencial. O PROADI dialoga com as propostas do Banco na medida em que sua lógica é pensada pela lógica de desempenho putada pelo BM.

⁷⁴ Mais informações disponíveis em <<https://hospitais.proadi-sus.org.br/>> Acesso em: 16 ago. 2021

Em relação ao setor privado, que historicamente se desenvolveu no Brasil sem grande regulação, este apresentou um crescimento no número de usuários possivelmente em decorrência da elevação do emprego em relação à década anterior. Segundo dados da ANS, o número de usuários de planos de saúde saltou de 34,5 milhões, em 2000, para 47,8 milhões, em 2011. Foi em 2010, no segundo governo Lula, que o Brasil alcançou a posição de segundo mercado mundial de planos de saúde.

Cabe ressaltar que um dos determinantes para expansão dos planos privados de saúde é a desconstrução do sistema público, que gera insegurança de acesso ao atendimento. Na prática, os planos de saúde constituem um seguro pago por um grande contingente que sequer utiliza esses serviços, e é justamente por isso que os planos estão cada vez mais concentrados nas mãos de seguradoras ligadas ao setor financeiro.

Os planos privados e a rede de laboratórios privados se capitalizaram rapidamente, na segunda metade da década de 2000, através da abertura de capital na bolsa de valores. As aquisições e fusões⁷⁵, que ocorreram nesse setor, têm resultado em elevada concentração e ampliação do seu grau de internacionalização.

O apoio ao setor privado também se expressa nas isenções tributárias. Conforme afirma Correia (2015), no final do governo Lula, dados estimavam que as isenções de impostos concedidas a alguns hospitais privados, como o Albert Einstein, e a grupos farmacêuticos, chegavam a 15 bilhões. Em 2011, as isenções de imposto de renda de pessoa física que o governo deixou de arrecadar chegaram a 7,7 bilhões.

Conforme já sinalizamos, os governos petistas realizaram diversas obras de infraestrutura através das parcerias público privadas. Aqui é importante destacarmos a questão do saneamento básico. Ainda que o saneamento interfira na qualidade de saúde da população, os recursos destinados a ele foram erroneamente incorporados nos gastos em saúde, o que é um equívoco.

O programa de governo de Lula indicava, como um de seus objetivos, a implantação desses serviços. Em 2007 foi aprovada a Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico. Conforme afirma Fagnani (2011), permaneceram intactos inúmeros entraves financeiros que limitavam os investimentos no setor, com destaque para o alto grau de endividamento de estados e municípios, que os impedia de contratar novos empréstimos. Os relatórios do PAC indicam uma crescente incidência nessas obras pelo Banco Mundial, seja via assessoria técnica, seja pela via dos empréstimos e suas condicionalidades.

⁷⁵ Sobre a extrema concentração de planos privados de saúde. <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/257032/o-consumidor-e-os-medicos-diante-da-concentracao-de-mercado-nos-planos-de-saude>> Acesso em: 18 ago. 2021

As medidas contrarreformistas não ocorreram sem resistência no campo da saúde. Os governos petistas, ao se proporem a realizar um pacto com diversos setores, levaram os trabalhadores a arcarem com as políticas de ajuste e com os crescentes ganhos do capital.

Conforme afirmou o então candidato a vice presidência⁷⁶ de Dilma, Michel Temer, em entrevista para a Folha de São Paulo durante a campanha, o PT teria “pacificado” o Brasil

Se os movimentos sociais não estiverem pacificados, se os setores políticos não estiverem pacificados, se os setores financeiros não estiverem pacificados, se aqueles mais pobres não estiverem pacificados, se os da classe média estiverem inquietos, isso gera uma insegurança que é prejudicial, (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Essa afirmação não significa que não houvesse luta e resistência por parte dos trabalhadores. Aponta, porém, que o PT de Lula buscou ampliar espaços de consenso em nome de uma “governabilidade” e promoveu a cooptação de movimentos sociais e centrais sindicais, bem como de parcela significativa da população beneficiária dos programas de “transferência de renda”⁷⁷. No âmbito da saúde, parte dos movimentos sociais se distanciaram do projeto de reforma sanitária, compondo a defesa de um projeto que Bravo denominou “Projeto de Reforma Sanitária Flexibilizada” (Bravo, 2014). Esses movimentos, ainda que defendessem uma política de saúde universal, aderiram à defesa do possível, ou seja, compactuaram com a implementação da terceirização da gestão e dos contratos de trabalho, por exemplo.

Assim, se nos anos 1990 havia dois projetos em disputa, os governos petistas fizeram emergir um terceiro projeto e levaram os grupos que defendem o SUS constitucional a se reorganizarem na Frente Nacional Contra a Privatização⁷⁸. Inicialmente a Frente representava a articulação de alguns fóruns estaduais de Saúde em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade, contrária à Lei que criou as Organizações Sociais. Composta por diversas entidades representativas dos trabalhadores, como conselhos de categorias profissionais, associações de ensino, sindicatos, movimentos sociais e fóruns espalhados por todo o território nacional, a Frente se transformou em importante movimento de resistência ao desmonte promovido pelos governos petistas. Tal resistência materializou-se em ações jurídicas, parlamentares, de mobilização, formação e de produção teórica consistentes.

⁷⁶ Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2708201032.ht>> Acesso em 12 de jun. de 2021.

⁷⁷ Boschetti e Behring (2021) problematizam o sentido desses programas indicando que eles não representam uma transferência de renda que implicaria um caráter redistributivo caracterizando os como medidas de transferência monetária já que seus custos são viabilizados pelos trabalhadores. Concordamos com essa argumentação e por isso adotaremos essa definição.

⁷⁸ Não temos a pretensão aqui de dar conta de expressar todo o importante trabalho que esta organização vem desempenhando. Para aprofundamento consultar < <https://www.contraprivatizacao.com.br/>> Acesso em: 16 ago. 2021

Durante o segundo governo Lula, em 2008, explode mais uma crise do capital, cuja expressão foi o estouro da bolha imobiliária dos Estados Unidos. A saída para as economias periféricas implicou em juros internacionais mais altos tendo em vista a instabilidade cambial, a eliminação de postos de trabalho e contrarreformas trabalhistas e sociais. No Brasil, Lula classificou os efeitos da crise como uma “marolinha”, confiante nas medidas anticíclicas que vinha implementando. Lula buscou incentivar o consumo, principalmente através do Programa Bolsa Família e dos benefícios previdenciários que favoreceram o capital financeiro através dos empréstimos consignados.

Boschetti (2010) menciona que as políticas macroeconômicas que vinham sendo adotadas pelo governo podem ter tido algum efeito imediato e contribuído para que as consequências da crise não fossem sentidas mais intensamente por alguns setores e parcelas da população. Entretanto, os “antídotos” têm um alto custo para os trabalhadores. De acordo com as análises mais entusiastas dos governos petistas, o controle da Dívida Pública e o crescimento elevado seriam os elementos anticíclicos que permitiram que o país passasse pela crise sem grandes efeitos. De acordo com Boschetti

Em janeiro de 2009 o total da Dívida Líquida do setor público (DLSP) era de R\$1,091 trilhão de reais, o que correspondia a 37,67% do Produto Interno Bruto Brasileiro PIB (BCB, 2010), e fechou o ano com uma relação DLSP/PIB de 45%. Em março de 2010 a relação DSLP já atingia o patamar de 43,4% e correspondia a R\$1,367 trilhão (BOSCHETTI, 2010, p.75).

O argumento do controle da Dívida é falacioso em dois sentidos. Primeiro porque não se observou uma redução nos recursos destinados aos juros, encargos e amortizações; segundo porque, ao drenar recursos, retirou do Estado sua capacidade de investimento em políticas públicas e geração de emprego. No que tange o crescimento econômico, Boschetti cita que o PIB brasileiro, na década de 2000, já vinha crescendo na média abaixo dos 5%.

Como efeito, a participação per capita na riqueza também caiu em 2009. A combinação entre a queda do PIB e o crescimento da população em 0,99% agudiza o empobrecimento das famílias, sobretudo se considerarmos os indicadores de elevada concentração de renda que não se altera estruturalmente (BOSCHETTI, 2010, p. 77).

A crise de 2008 levou as instituições financeiras mundiais a reconhecerem que as medidas expressas no Consenso de Washington fracassaram e o Estado mais uma vez é requisitado para intervir na economia. Entretanto, o que se requisita é a apropriação de recursos do fundo público para salvar os bancos e não medidas reguladoras. O governo Lula não se furtou a esse papel.

Para compreendermos o direcionamento mais global dos governos petistas, é importante nos referirmos ao chamado “neodesenvolvimentismo”, que concretizava para o petismo os rumos de seu projeto. De acordo com Sampaio Jr.

O chamado neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e da política brasileiras na segunda metade dos anos 2000. Sua repercussão não ultrapassa as fronteiras da “província” e, mesmo no seu interior, circunscreve-se a pequenos círculos acadêmicos. Mais do que uma nova tendência do pensamento econômico com fôlego para se expandir a outras praças e resistir à prova do tempo, a onda neodesenvolvimentista está diretamente relacionada às intrigas e conspirações palacianas entre as duas facções que disputam o controle da política econômica brasileira: a monetarista — braço direito do neoliberalismo — e a autoproclamada “desenvolvimentista” — braço esquerdo da ordem (SAMPAIO JR. 2012, p.678).

Gonçalves (2012), ao analisar o debate brasileiro sobre o “novo desenvolvimentismo”, indica duas agendas de investigação. A primeira aponta que o conceito de desenvolvimentismo foi apropriado politicamente com o intuito de diferenciar o governo Lula da experiência neoliberal e do desempenho (mediocre) do governo FHC, linha esta seguida por Gonçalves. A segunda agenda é constituída por produções em que o conceito é usado para expressar formulações teóricas de projetos de desenvolvimento econômico, para diferenciá-las daquelas próprias ao antigo nacional-desenvolvimentismo, ao neoliberalismo e à ortodoxia convencional (GONÇALVES, 2012).

Saad Filho (2018), menciona que o Sul Global se beneficiou, no início dos anos 2000, da onda de prosperidade nos países da OCDE, do crescimento da China e dos abundantes fluxos de capital relacionados ao superciclo das *commodities*. Nesse cenário, o Brasil, como outros países, experimentou resultados positivos em termos do crescimento do PIB, dos investimentos, do crescimento de empresas públicas e privadas, da redução da pobreza e da distribuição de renda.

Conforme afirma Behring (2019), a economia política singular da era Lula e que, em certa medida, teve continuidade no governo Dilma, operou mudanças materiais na vida da população que vivia em situação de pobreza ou de absoluta pobreza, principalmente pela vida das políticas de “transferência de renda”, entretanto, também favoreceu em proporção muito maior os mais ricos, especialmente os oriundos do agronegócio e do capital portador de juros.

Assim, concordamos com a análise de Gonçalves (2012), que caracteriza a experiência de desenvolvimento econômico brasileiro durante o governo Lula como um “desenvolvimentismo às avessas”; “ou seja, é ausência de transformações estruturais que caracterizam o projeto desenvolvimentista” (GONÇALVES, 2012, p.638).

Durante o governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação. No que se refere ao desempenho macroeconômico, também se demonstrou que, se é verdade que no governo FHC a economia brasileira teve desempenho medíocre, também é verdade que no governo Lula esse desempenho foi fraco, tanto pelos padrões históricos do país, como pelo padrão internacional contemporâneo (GONÇALVES, 2012, p. 638).

O projeto petista foi implementado principalmente a partir da metade do primeiro governo, quando suas bases foram lançadas⁷⁹, mas se efetivou no segundo governo, que chega ao fim em 2010, apresentando uma retomada do crescimento econômico que atingiu 7,5% naquele ano, uma melhora na distribuição de renda, ainda que não alterasse sua concentração, uma efervescência no consumo fortemente incentivada pelo endividamento das famílias, e uma aparente passagem suave pela crise de 2008. Cabe registrar, ainda, que quando assumiu o governo o país estava na décima quinta posição entre as maiores economias do mundo e, quando deixou o governo, em 2011, o país ocupava a sexta posição entre as maiores economias. Naquela ocasião o governo Lula alcançava níveis de aprovação acima dos 80%.

Lula escolheu por sucessora Dilma Rousseff, que havia sido ministra da Casa Civil. O programa de governo lançado pelo Partido dos Trabalhadores apresentou Dilma como candidata a presidente em uma composição com o PMDB na vice-presidência, representado por Michel Temer. A coligação que elegeu Dilma, a primeira mulher para a presidência do Brasil, contava com 11 partidos, entre eles o Partido Progressista, que mais tarde atingiria o maior número de investigados por corrupção. Além de exaltar as políticas desenvolvidas pelo governo Lula, o plano propõe 13 compromissos assumidos pela coligação.

Dilma propõe dar continuidade ao projeto de desenvolvimento que vinha sendo construído, ou seja, se propõe a manter os parâmetros da política macroeconômica, conjugada com distribuição de renda e focalização na população mais pobre.

No que tange à política de saúde, o plano propõe o compromisso “Universalizar a saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS.” (Partido dos Trabalhadores, 2010) por meio de um conjunto de ações de continuidade aos programas iniciados nos governos anteriores

⁷⁹ As bases do projeto de Lula podem ser identificadas no aumento real de 24,25% no salário mínimo; a criação e expansão do programa Bolsa Família representou um salto orçamentário de 570 milhões em 2003 para 7,5 bilhões em 2006 e contribuiu para a retirada de milhares de famílias da extrema pobreza; a criação do crédito consignado que ao permitir a retirada de parcelas de empréstimos direto da fonte acarretou uma queda de quase treze pontos na taxa de juros e acabou por beneficiar o microcrédito e a bancarização de pessoas de baixíssima renda (SINGER, 2012).

como as Farmácias Populares. Destaca-se que o controle social democrático desaparece definitivamente do plano que propõe “O governo Dilma terá como preocupação fundamental o aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde e de seus mecanismos de gestão, de fiscalização e de controle de qualidade dos serviços prestados.” (Partido dos trabalhadores, 2010:15). Controle de qualidade é um conceito bastante diverso de controle social democrático.

Conforme já mencionado, a questão do acesso e do custo de medicamentos é um ponto de fragilidade do SUS, em grande medida pelo desmonte da estrutura pública de laboratórios iniciada por FHC e reconhecida como um problema por Lula, mas com ações incipientes para alterar essa estrutura efetivamente, e pela enorme dependência desse setor da compra de tecnologia, insumos e patentes.

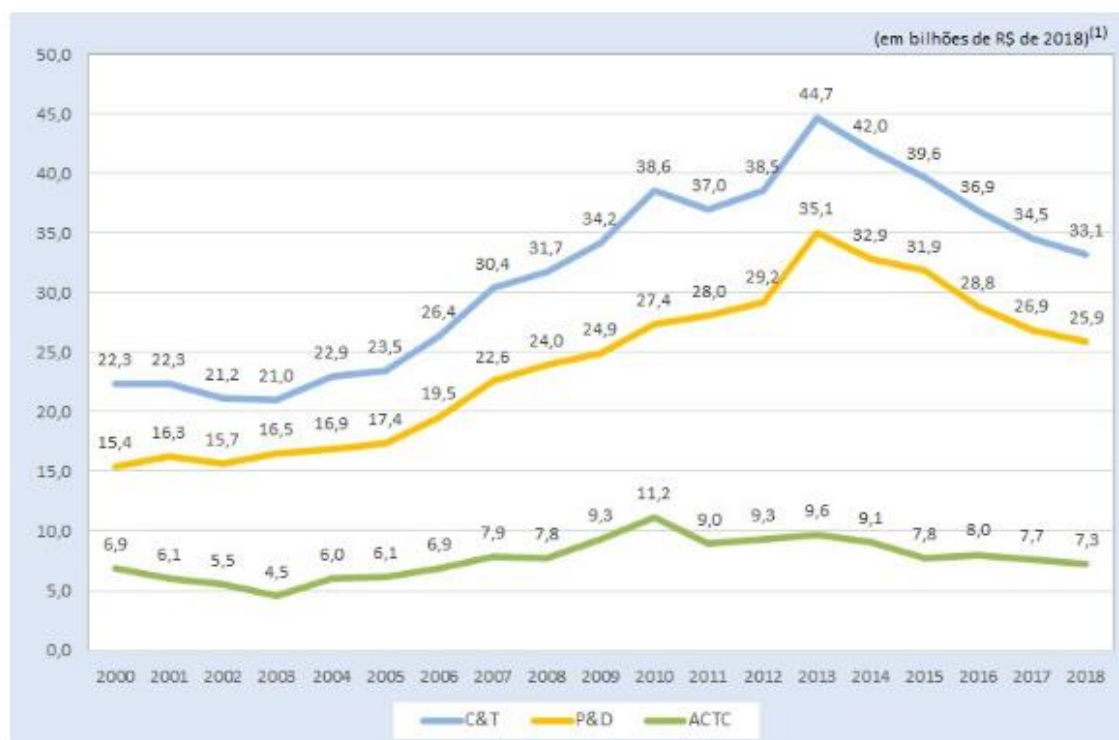
Uma ação importante, iniciada no governo Lula e mantida por Dilma, refere-se ao investimento em ciência e tecnologia. De acordo com o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovações (MCTI), o investimento em Ciência e Tecnologia⁸⁰, que soma os investimentos em P&D⁸¹ e de Atividades científicas e técnicas correlatas – ACTC⁸², cresceu constantemente a partir de 2003, saltando de 21 bilhões para 36,8 bilhões em 2010, último ano do governo Lula. Os investimentos em C&T, após uma leve queda no início do governo Dilma, alcançaram seu ápice, de 44,7 bilhões, em 2013, e voltaram a cair constantemente após esse período.

⁷⁸ Como ciência e tecnologia são consideradas as atividades relacionadas a pesquisa e o desenvolvimento experimental P&D; e, atividades científicas e técnicas correlatas - ACTC

⁸¹ Pesquisa e desenvolvimento experimental (P&D) refere-se a qualquer trabalho criativo e sistemático realizado com a finalidade de aumentar o estoque de conhecimentos, inclusive o conhecimento do homem, da cultura e da sociedade, e de utilizar estes conhecimentos para descobrir novas aplicações. O elemento crucial na identificação da P&D é a presença de criatividade e inovação. Esta característica está presente tanto na pesquisa científica como no desenvolvimento experimental.

⁸² Atividades científicas e técnicas correlatas – ACTC – são aquelas relacionadas com a pesquisa e o desenvolvimento experimental e que contribuem para a geração, difusão e aplicação do conhecimento científico e técnico. Abrangem vários serviços científicos e tecnológicos, entre eles: bibliotecas, centros de informação e documentação, serviços de referência; museus de ciência e/ou tecnologia, jardins botânicos ou zoológicos; levantamentos topográficos, geológicos e hidrológicos; observações astronômicas, meteorológicas e sismológicas de rotina; inventários relativos ao solo; à flora, aos peixes e à fauna selvagem; testes e ensaios de rotina do solo, da atmosfera e da água; teste e controle de rotina dos níveis de radioatividade; prospecção e atividades afins de localização de petróleo e outros recursos minerais; coleta de informações sobre fenômenos humanos, sociais, econômicos e culturais, com finalidade de compilar dados estatísticos periódicos, como: censos populacionais; estatísticas de produção, distribuição e consumo; estudos de mercado; estatísticas sociais e culturais; testes, padronização, metrologia e controle de qualidade, destinados à análise, controle e teste de materiais, produtos, dispositivos e processos.

Gráfico 2 - Dispendio do governo federal em ciência e tecnologia (C&T) (em valores de 2018), por atividade, 2000-2018.



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia⁸³

Ainda que o investimento em ciência e tecnologia tenha aumentado e esse seja um passo importante para reverter o modelo dependente brasileiro, por exemplo na área da produção de medicamentos, vacinas e insumos de saúde, o montante destinado ainda é muito baixo (em 2019 era cerca de 0,25% do PIB), principalmente se considerarmos o enorme esforço necessário para alterar o atraso do país. Além dos investimentos, a manutenção ou priorização de parcerias com a rede privada contribui para o sucateamento do setor público.

O atraso brasileiro se expressa na falta de acesso a medicamentos, e uma das ações, iniciada no primeiro governo Lula, foi a implementação do programa Farmácia Popular. Segundo Batista Junior

Para termos uma ideia, o Programa, que começou com um financiamento de aproximados 300 milhões de reais, alcançou 914 milhões em 2011, R\$ 1,400 bilhão em 2012 e ultrapassou os dois bilhões de reais em 2013, um crescimento de 120% no período de dois anos apenas e de mais de 700% desde a sua criação e implantação. Enquanto isso o Farmácia Básica teve um bilhão de reais em 2011, R\$ 1,150 bilhão em 2012 e apenas R\$1,230 bilhão em 2013, um crescimento de meros 16% no período. É

⁸³ Disponível em :<

http://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2.2.1.html>

Acesso em: 16 ago. 2021

a prova indiscutível da opção pela privatização em todas as áreas da saúde (BATISTA JUNIOR, 2014, p.22).

De acordo com INESC, o varejo farmacêutico foi um dos poucos setores no Brasil que cresceu independentemente do cenário econômico desfavorável: mais que 10%, muito acima do PIB. Além da destinação cada vez maior de recursos às parcerias com a rede de farmácias privadas conveniadas, esse setor apresenta ainda uma grande desoneração tributária, que na maioria das vezes beneficia as empresas produtoras de medicamentos, sendo sua maioria multinacionais.

A pressão do setor privado no âmbito da saúde fica evidente em seu *lobby*, já em 2010, por ocasião da campanha presidencial, quando representantes de sete entidades do setor privado de saúde, incluindo seguradoras, medicinas de grupo, santas casas de misericórdia, hospitais privados e planos de autogestão, participaram de reunião com a candidata Dilma Rousseff, para entregar um documento contendo pontos de interesse para um próximo governo (BRAVO E MENEZES, 2014). Foi durante o governo Dilma que o então deputado Eduardo Cunha propôs a PEC 451, que visava tornar obrigatória a oferta de plano de saúde pelos empregadores, numa concepção que tornaria o SUS - que já convive com uma forte tendência à focalização na atenção básica - um sistema para trabalhadores informais.

Ainda que o plano de governo de Dilma propusesse uma reestruturação da rede hospitalar, é importante ressaltar como, ao fim de seu governo, os leitos hospitalares utilizados pelo SUS apresentavam uma enorme dependência do setor privado. De acordo com Andrade:

A participação do setor privado se dá de forma diversificada. Além da participação do setor suplementar, parte dos serviços financiados pelo setor público é ofertada por instituições privadas. Com base em dados do Ministério da Saúde de 2014, aproximadamente 48% dos leitos hospitalares e 44% dos leitos complementares contratados pelo SUS são privados. Dentre os estabelecimentos que prestam serviços ambulatoriais e de “Apoio à Diagnose e Terapia” (SADT) para o SUS, 15% e 40% respectivamente são privados (ANDRADE, 2015, p.19).

Dentre estes pontos, destacamos a reivindicação pela ampliação da participação do setor privado no Conselho Nacional de Saúde; a ampliação das parcerias público-privadas; a revisão da tributação do setor, considerada excessiva; a expansão do mercado privado de assistência à saúde, especialmente para as classes D e E; e mais estímulos creditícios e tributários, para uma suposta indústria “nacional” de insumos para a saúde: medicamentos, equipamentos, materiais dentre outros.

Outra contrarreforma do campo da saúde, aprovada por Dilma, foi a implantação da EBSERH, sancionada pela presidente através da Lei Nº 12550 em 15 de dezembro de 2011.

De acordo com a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde, a implantação da EBSERH nos hospitais-escola federais significa a privatização do maior sistema hospitalar público brasileiro, composto por 45 unidades hospitalares e responsáveis por pesquisa e formação de recursos humanos. A implantação desta Empresa representa uma séria ameaça para o Sistema Único de Saúde, consolidando o projeto privatista em curso.

Também durante o governo Dilma, a DRU retorna ao debate em 2011 com proposta de prorrogação até 2015. De acordo com a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), nos anos de 2005 a 2008, a DRU já havia retirado cerca de R\$ 145 bilhões da Seguridade Social.

No que tange à regulamentação do financiamento da política de saúde, a Emenda Constitucional nº29 volta à pauta, e seu debate ocorre sob forte tensionamento entre aqueles que defendiam a necessidade de destinar o equivalente a 10% dos recursos públicos para a saúde e o governo, que alegava ser impossível destinar tal montante, principalmente sob a alegação da necessidade da criação de um novo imposto, já que a CPMF havia sido derrubada em 2007.

A proposta de repasse de 10% pelo nível federal foi também deliberada pela 14ª Conferência Nacional de Saúde. No entanto, três dias após a Conferência, o Senado aprovou regulamentação da Emenda 29 e, a partir da ação do Executivo, conseguiu evitar que o texto final obrigasse a União a investir 10% de sua receita na área. O texto do líder do PT, Humberto Costa, foi aprovado com a determinação de que a União deve investir em saúde o mesmo montante do ano anterior, acrescido da variação do produto interno bruto (PIB) dos últimos dois anos.

Um problema histórico no âmbito do SUS refere-se à fixação de profissionais médicos fora dos grandes centros urbanos. O governo Dilma criou, em 2013, o Mais Médicos, programa com dois objetivos centrais: levar médicos para todas as áreas do país, inclusive os Distritos de Saúde Indígena, e ampliar a formação de médicos no Brasil, criando novas vagas em cursos de graduação e em residência médica.

Para cumprir o primeiro objetivo, o governo, diante do não preenchimento de vagas pelos editais abertos aos médicos brasileiros, estabeleceu uma parceria de cooperação internacional entre o Brasil e a Opas (Organização Pan-Americana da Saúde), que permitiria que médicos cubanos pudessem atuar no Brasil. Até o fim de 2014, após seguida essa ordem de preferência, dos 14.462 médicos contratados, a maioria acabou sendo formada por médicos

cooperados: 11.429 profissionais; outros 1.187 eram brasileiros ou estrangeiros formados no exterior⁸⁴.

O programa gerou inúmeras críticas por parte da categoria médica, que em alguma medida sentiu sua reserva de mercado ameaçada e também por parte da esquerda, que historicamente defendeu a pauta da educação pública e de qualidade e viu as vagas em universidades privadas alavancarem. Foi lamentável a forma xenofóbica como médicos brasileiros agiram na chegada dos colegas de profissão cubanos

Em algumas cidades, a chegada dos profissionais de outros países foi marcada por protestos e vaias. Em Fortaleza, médicos cubanos foram duramente hostilizados por integrantes do Sindicato dos Médicos do Ceará ao final do primeiro dia do curso promovido pelo programa Mais Médicos. Representantes do sindicato alegaram que o protesto era dirigido aos gestores do curso, e não aos médicos estrangeiros. Para o Ministério da Saúde, a atitude foi intolerante, racista e xenófoba. O Conselho Federal de Medicina criticou atos de xenofobia, mas reforçou que a vinda dos médicos desrespeita as leis brasileiras. Uma jornalista do Rio Grande do Norte chegou a postar no Facebook que as médicas cubanas parecem “empregadas domésticas”. O comentário teve uma ampla repercussão negativa e foi apagado pouco depois⁸⁵. (AGENCIA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, PROGRAMA MAIS MÉDICOS)

Outro ponto de destaque no governo Dilma foi a regressão da política de saúde mental. De acordo com o programa, “haverá especial atenção aos programas de saúde mental, especialmente no tratamento do alcoolismo, do consumo de crack e de outras drogas que afetam particularmente nossa juventude” (GARCIA, 2010, P. 9).

A política de saúde mental brasileira foi normatizada pela Lei da Reforma Psiquiátrica nº 10.216/2001, que buscou superar um processo histórico marcado pela exclusão e violação de direitos humanos. A Lei visava assegurar os direitos das pessoas com transtornos mentais (incluindo os decorrentes do uso de álcool e outras drogas), redirecionando o modelo de prevenção e assistência em saúde mental. A Lei definiu critérios para internações e instituiu a obrigatoriedade de informação ao Ministério Público em 72 horas os casos de internação involuntária. Em 2006, o governo Lula promulgou a Lei nº 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. Essa lei estabeleceu, segundo o Art. 25, que as instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, com atuação nas áreas da atenção à saúde e da assistência social, que atendam usuários ou dependentes de drogas poderiam receber recursos do Funad, condicionados à sua disponibilidade orçamentária e financeira.”

⁸⁴ Dados disponíveis na página do programa <<http://maismedicos.gov.br/cadastro-nacional-de-especialistas/12-perguntas-frequentes-do-cidadao/47-3-e-verdade-que-os-medicos-do-mais-medicos-sao-todos-cubanos>> Acesso em: 16 ago. 2021

⁸⁵ Disponível em: <<https://tvbrasil.abc.com.br/observatorio/post/pgm-699-programa-mais-medicos-03092013>> Acesso em: 16 ago. 2021

Dessa forma, abriu-se a possibilidade de financiamento das Comunidades Terapêuticas.

Em 2010 foi lançado o programa “Crack, é Possível Vencer”⁸⁶, cujo plano incluiu as comunidades terapêuticas entre os dispositivos do eixo de cuidado, como Serviços de Atenção em Regime Residencial Transitório. Em 2011, por meio da Portaria nº 3.088, o Ministério da Saúde institui a Rede 30 de Atenção Psicossocial, na qual também se incluíam como dispositivo as comunidades terapêuticas, em caráter de Regime Residencial, sendo que, no ano seguinte, em 2012, publicou a Portaria MS nº 131, que instituiu incentivo financeiro para municípios, estados e o Distrito Federal para apoiar a ampliação dessa rede (CFP, 2018).

Resgatar essas e outras legislações é importante para conhecermos o processo de pressão das chamadas Comunidades Terapêuticas na disputa em torno da concepção da política de saúde mental e no acesso ao Fundo Público. Essas entidades têm se caracterizado pelo desrespeito aos direitos humanos, pelo retorno de uma perspectiva de exclusão social, pela adoção das internações de longa duração e involuntárias e por um forte caráter religioso, descaracterizando toda uma construção histórica em torno da política de drogas. Soma-se a essas características o número de parlamentares da dita “bancada da Bíblia”, detentores dessas organizações, como o deputado Osmar Terra, que vem exercendo forte pressão no parlamento no sentido de ampliar o acesso ao fundo público para a expansão dessas organizações.

No fim do governo Dilma, o censo das comunidades terapêuticas evidenciava a existência de cerca de duas mil unidades que ofertavam, em todo o território nacional, 64.646 vagas para internação e recebiam recursos do Fundo Público das três esferas de governo. A instituição das comunidades terapêuticas reflete mais uma vez a desconsideração ao controle social democrático, tendo em vista que o Conselho Nacional de Saúde reiteradas vezes problematizou e rejeitou esse direcionamento, sem conseguir que sua posição avançasse.

Coube ao governo Dilma também sacramentar a contrarreforma da previdência dos servidores públicos com a implementação do fundo de previdência complementar, a Funpresp. De acordo com Lavinias e Gentil (2018), este será o maior fundo de pensão da América Latina. Os fundos de previdência privada favorecidos com a destinação de poupança dos trabalhadores com remuneração acima do baixo teto instituído os torna os maiores proprietários de títulos da dívida pública, saltando de 17,7% do total de ativos, em 2007, para 24,5%, em 2016, o que significa um ganho anual de cerca de R\$ 99,7 bilhões em juros da dívida pública, se for tomado como referência o ano de 2016 (Lavinias e Gentil, 2018). Assim, o governo Dilma segue a tendência de reforço à dinâmica do processo de financeirização,

⁸⁶Governo Federal. Crack, é possível vencer. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/news/conheca-o-programa-crack-e-possivel-vencer>> Acesso em: 16 ago. 2021

Essa condição se reafirmou com o pleno funcionamento do Funpresp-Exe, cujo potencial de expansão é proporcional à representatividade do funcionalismo na população ocupada (12%). Há que se ressaltar o fato de 96,5% da carteira de investimentos do Funpresp ser composto, ao final de 2017, por títulos públicos federais, alimentando a ciranda da financeirização. (LAVINAS E GENIL, 2018, p.207)

Outro aspecto, de favorecimento ao capital financeiro, a partir da Previdência Social, foi a ampliação da política de transferência de recursos monetários aos bancos por meio dos empréstimos consignados realizados aos aposentados. Em novembro de 2015 através da Lei nº 13.183 o governo ampliou a margem de empréstimo em relação aos valores de benefícios, passando de 30% para 35%. É importante destacar que os empréstimos consignados para aposentados cada vez mais vêm acompanhados de taxas de seguros obrigatórias para garantir sua quitação em caso de falecimento e também é importante destacar que as condições “facilitadas” tem gerado uma alta taxa de inadimplência

De acordo com Silva

Essa aliança entre o governo e o capital rentista provoca um criminoso endividamento dos aposentados e pensionistas. Em vez de segurança, estes passam a viver em profunda insegurança. Essas medidas visam favorecer o consumo, como forma de redução dos efeitos da crise, estratégia já usada por Lula (Silva 2018, p.143)

Ainda que o governo Dilma tenha implementado uma série de medidas contrarreformistas que privilegiaram o capital financeirizado, Singer (2015) analisa que foi o primeiro governo que, diante da estagnação do crescimento, tentou incidir sobre a política de juros altos:

De 2011 a 2012, em iniciativa de audácia inesperada, os desenvolvimentistas invadiram a cidadela sagrada das decisões monetárias e avançaram aos saltos, pressionando instituições privadas para reduzirem os próprios ganhos, com o apoio das divisões pesadas dos bancos públicos e de ousada mudança nas regras da poupança. Quando a refrega parecia ganha, abrindo caminho para horizontes política, o poderoso Banco Central (BC) voltou a elevar a taxa Selic (abril de 2013) e, na prática, devolveu ao mercado financeiro controle sobre parte fundamental da política econômica. A decisão tornava manca a perspectiva de retomada do desenvolvimento nacional e paralisava o avanço progressista quando ele soava irresistível. (Singer, 2015, p.40)

De acordo com Singer, ao perder a proposta, o que restou ao governo Dilma foram dois anos penosos com um cerco cada vez maior em favor da reversão neoliberal completa. Somase a essa pressão a insatisfação popular com a precarização da vida e a explosão de manifestações que ficariam conhecidas como as jornadas de junho de 2013. É nesse cenário

que o PT de Dilma, mais uma vez compondo com Michel Temer do PMDB disputará as eleições presidenciais de 2014.

Uma vez reeleita, Dilma conduz um governo diferente do que seu discurso indicava e dá início a um choque recessivo. Ainda durante a campanha eleitoral, Dilma demite seu ministro chefe do projeto de desenvolvimento, Guido Mantega, e indica para o Ministério da Fazenda Joaquim Levy⁸⁷, um economista da escola de Chicago e ex-diretor do segundo maior banco privado do Brasil, com a missão de frear a inflação e restaurar a tal confiança do “mercado”.

De acordo com Anderson, “Agora era imperativo cortar gastos sociais, reduzir o crédito dos bancos públicos, leiloar propriedades do Estado e aumentar impostos pra trazer o orçamento de volta ao superávit primário” (ANDERSON, 2020, p.93). O efeito do pacote de medidas foi mergulhar o país numa recessão generalizada e, conseqüentemente, a gestão de Dilma despencou em sua popularidade, sendo acusada inclusive de ter sido eleita com um programa e executado o do adversário. Nesse ponto, é importante resgatarmos alguns pontos do programa de governo apresentado pelo PT em 2014.

Sobre a política econômica

A nossa política econômica foi erguida sobre dois pilares: a solidez da condução da política econômica e a criação e fortalecimento de um grande mercado de consumo de massas. A política macroeconômica defendida nas campanhas eleitorais e executada nos governos do PT e dos partidos aliados é baseada na construção de condições para redução sustentável das taxas de juros; na flexibilidade da taxa de câmbio em patamares compatíveis com as condições estruturais do País; na inflação baixa e estável; no rigor da gestão fiscal; na ampliação do investimento público; no incentivo ao investimento privado e no fortalecimento das parcerias entre Estado e iniciativa privada (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014, p.9).

O plano de governo tenta se colocar como uma continuidade da política petista que havia sido responsável pelo período de crescimento econômico. Entretanto, a conjuntura nacional e

⁸⁷ Levy pode ser considerado um autêntico Chicago Boy. O engenheiro naval se tornou doutor em economia pela Universidade de Chicago em 1992. Foi professor do curso de mestrado da Fundação Getúlio Vargas em 1990, antes de integrar os quadros do Fundo Monetário Internacional, onde, de 1992 a 1999, ocupou cargos nos Departamentos do Hemisfério Ocidental, Europeu I e de Pesquisa, em particular nas Divisões de Mercado de Capitais e da União Europeia. No período de 1999 a 2000 atuou como economista visitante no Banco Central Europeu onde desenvolveu atividades nas Divisões de Mercado de Capitais e de Estratégia Monetária. Trabalhou no governo Fernando Henrique Cardoso, no ano de 2000 quando foi nomeado secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e, em 2001, economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No governo Lula foi indicado em 2003 como secretário do Tesouro Nacional onde permaneceu até 2006 quando se tornou vice presidente do BID. A partir de 2007 saiu do governo federal para atuar no governo estadual do Rio de Janeiro e depois no Banco Bradesco onde permaneceu até 2014 quando foi nomeado por Dilma. Permaneceu como ministro até 2015 e em 2016 passou a atuar como diretor geral e financeiro do BIRD. Por fim cabe ressaltar que Levy voltou ao governo federal em 2019 como presidente do BNDES. Ou seja, Levy trabalhou em quase todos os governos desde que se formou pela escola de Chicago o que nos parece muito estratégico para a implementação das diretrizes propostas pelos organismos internacionais.

mundial na qual Dilma assume eram bem diversas. O segundo governo Dilma coincidiu com uma rápida queda do PIB, que se tornou negativo em 2014. As melhorias na distribuição de renda que antes legitimavam o governo PT estagnaram. Os fracassos políticos e o convívio conturbado com o Congresso, associados à campanha de massacre da grande mídia, pressionaram o governo e culminaram na deterioração da base parlamentar (SAAD FILHO, 2018).

Pressionada, Dilma implementou o pacote de austeridade fiscal, contrariando seu discurso de campanha e assim afastou também sua base de apoio popular. Esses e outros elementos, que levaram ao processo de deposição de Dilma, serão analisados adiante.

Na campanha eleitoral brasileira de 2014, empresas que atuam no mercado de planos privados de saúde, a maioria controlada ou com grande participação do capital estrangeiro e grandes doadoras da campanha presidencial de Dilma Rousseff, novamente faziam seu *lobby* por mais recursos públicos através de redução de impostos e subsídios à expansão do seu mercado, o que decorreu em denúncias amplamente veiculadas por movimentos em defesa do SUS público e estatal.

O mercado de planos privados no governo Dilma ganha um novo impulso com a Medida provisória 13.097/2015, posteriormente transformada em Lei, que altera parte do texto da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) para permitir a participação direta ou indireta de capital estrangeiro na assistência. A liberação irrestrita da entrada de capital estrangeiro na saúde pode ser considerada inconstitucional pela forma como o processo legislativo foi conduzido e pela retirada de parágrafo inteiro da Lei nº 8.080/90, tornando regra uma exceção expressa na Constituição Federal. Com esses argumentos, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) foi impetrada.

A abertura ao capital estrangeiro também favorece a alta concentração desse setor. A Amil, por exemplo, hoje é controlada pelo grupo americano United Health, que detém o controle dos maiores e mais equipados hospitais do país - como o Nove de Julho, em São Paulo, e que tem como um de seus sócios o banco BTG Pactual, que por sua vez é o controlador da Rede D'Or, uma das que mais se expande no país.

Nos governos Dilma, a manutenção da política macroeconômica direcionou, assim como no governo Lula, a destinação da maior parte do orçamento da união para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. A proposta era que R\$678,5 bilhões fossem destinados a pagar os juros e a amortização da dívida mantendo uma meta de superávit primário em 3,1% do PIB.

A escolha de Joaquim Levy, ex-membro da diretoria do FMI, como ministro da fazenda em 2015, explicitou a disposição do governo em realizar duros “ajustes” fiscais, à exemplo das medidas Provisórias 664 e 665, que modificaram as regras de concessão de benefícios trabalhistas e previdenciários.

As contrarreformas apresentadas como medidas de austeridade ao longo dos vários governos têm explicitado a disposição em manter os compromissos com juros, encargos e amortizações da dívida.

Aqui cabe destacar a questão da dívida pública. Conforme evidenciamos, os governos petistas, ainda antes da eleição de Lula em 2003, se comprometeram a manter os acordos estabelecidos, ou seja, se comprometeram a manter políticas macroeconômicas que exigem a implementação de medidas de austeridade e que permitem a continuidade de drenagem de recursos do fundo público para o pagamento da função “serviço da dívida” que são os juros, encargos e amortizações. Salvador (2017) cita o movimento de destinação do orçamento público para a gestão da dívida.

Tabela 3 - Participação das Despesas Financeiras no Orçamento Público - Valores em bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios, de 2019

ANO	JUROS	AMORTIZAÇÃO	TOTAL	% ORÇAMENTO
2000	159,62	180,42	340,04	26,23%
2001	196,67	203,45	400,12	28,03%
2002	181,30	226,23	407,53	28,29%
2003	175,55	212,54	388,09	29,44%
2004	181,63	174,87	356,50	26,85%
2005	207,06	113,51	320,57	22,97%
2006	342,43	273,97	616,41	34,10%
2007	301,98	208,81	510,79	29,97%
2008	213,50	331,36	544,86	30,64%
2009	236,44	479,99	716,43	35,19%
2010	220,09	252,34	472,43	25,08%
2011	217,98	162,42	380,40	20,88%
2012	199,96	477,16	677,12	32,12%
2013	211,31	175,54	386,86	19,62%
2014	239,49	268,17	507,65	22,84%
2015	278,02	242,78	520,80	23,71%
2016	255,74	338,70	594,44	24,83%
2017	230,10	358,01	599,10	25,74%
2018	313,42	377,12	690,53	28,36%
2019	302,30	292,33	594,63	25,10%

Fonte: Salvador apud Behring, 2021, p.172

Se em sua origem, o PT questionava a dívida, os planos de governo incorporaram o discurso de sua redução em relação ao PIB e a problematização sobre o tema foi “sumindo” dos programas, culminando no veto⁸⁸ de Dilma à realização da auditoria da dívida.

Em estudo anterior, explicitamos as principais medidas contrarreformistas no âmbito da política de saúde do governo Dilma:

Os resultados no que tange as medidas contrarreformistas implementadas no período, destacamos: a MP 13.097/15 que permite a entrada do capital estrangeiro no subsetor de serviços de saúde; a lei 12.873/13 que perdoa as dívidas tributárias e reduz impostos de operadoras de planos de saúde; a PEC 451 inclui como garantia fundamental plano de assistência à saúde a ser oferecido pelo empregador e o PL 4.330/2004 que permite a terceirização de todas as atividades, inclusive as atividades fim (PL retomado nesse período). Tais medidas expressam a continuidade da tendência de sucateamento do público e privilégio do privado (SOUZA E GARCIA, 2017, p.4).

Todas estas medidas demonstraram que o governo Dilma não enfatizou mais o social do que o governo anterior, e, sim, ao contrário, assumiu uma posição ainda mais privatista e comprometida com a manutenção do modelo econômico imperialista. O governo de Dilma se encerra com um processo de impeachment que merece um breve resgate histórico.

No dia 13 de junho de 2013, em São Paulo, diante do aumento da tarifa do transporte público, cerca de 5 mil pessoas foram às ruas da cidade protestar. O protesto, organizado pelo Movimento Passe Livre (MPL), foi duramente reprimido pela polícia militar, resultando em mais de 100 feridos e 240 pessoas detidas. A repressão foi o estopim para a disseminação das manifestações por várias cidades do país. As manifestações, compostas em sua maioria por jovens, apresentavam como principais pautas, além da tarifa do transporte público, saúde e educação. A mídia, que inicialmente buscou desqualificar os protestos, assumiu um discurso em prol da sua importância e da necessidade de redirecionar as pautas para uma luta anticorrupção⁸⁹.

Algumas análises identificam as jornadas de 2013 como o momento em que o processo de impedimento da presidenta começou a ser gestado, entretanto, acreditamos que existem outras determinações que precisam ser aprofundadas.

O primeiro elemento se refere à resposta, ou à ausência de resposta, do governo Dilma às manifestações. Diante de reivindicações relacionadas à deterioração dos serviços públicos,

⁸⁸ Disponível em < <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaao/colunas/dilma-veta-auditoria-da-divida-publica> > Acesso em: 16 ago. 2021

⁸⁹ Sobre as manifestações e análises do seu sentido ver <<http://www.epsvj.fiocruz.br/noticias/reportagem/cinco-anos-das-jornadas-de-junho-um-legado-em-disputa>> Acesso em: 16 ago. 2021

como saúde e educação, cujos recursos foram minados por anos com a adoção de uma política macroeconômica pautada no superávit primário e na manutenção da destinação de recursos para pagamento dos juros, encargos e amortização da dívida, o governo Dilma, além de não realizar mudanças na direção da política econômica, a reafirmou em 2014, ao implementar um duro ajuste fiscal proposto pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levy. A opção do governo petista acabou por afastar (ainda mais) parte da esquerda e da juventude, que participou das jornadas de junho, decepcionadas com a precarização do emprego, a despeito de terem obtido diploma universitário.

Um segundo elemento diz respeito à rearticulação da direita, que capitaneou a classe média em torno de uma pauta anticorrupção. Conforme afirma Antunes, as jornadas de junho tiveram desde cedo um perfil policlassista, mas com forte presença de setores populares, do precarizado jovem, dos *estudantes-que-trabalham* ou dos *trabalhadores-que-estudam*. Contaram também com a participação de setores mais politizados da juventude, dos movimentos sociais urbanos, como o MPL, ou daqueles oriundos das periferias além dos partidos de esquerda, como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), entre outros grupamentos políticos. Entretanto no curso das manifestações foi crescendo também a presença dos setores oriundos das classes médias mais conservadoras, aparentemente apolíticos, mas com clara inclinação à direita. Ainda que esse grupo não tenha conseguido dar a direção das manifestações, eles intensificaram uma sistemática campanha de ataques às esquerdas e principalmente ao PT, amplamente associado a pauta da corrupção (ANTUNES, 2018, p. 316).

Àquela altura, as investigações da operação Lava Jato⁹⁰ haviam alcançado membros do principal partido aliado do PT ao longo de vários governos, o PMDB. Conforme afirma Antunes, a reação do partido se efetivou por meio do seu principal parlamentar, Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados. Cunha, um político arquiconservador, fortemente ligado a grupos religiosos neopentecostais, envolvido em acusações desde o governo Collor,

⁹⁰ A Operação Lava Jato foi um conjunto de investigações realizadas pela Polícia Federal que teve início em 17 de março de 2014 e foi encerrada em 1 de fevereiro de 2021. Seu objetivo inicial era investigar crimes como corrupção, lavagem de dinheiro, organização criminosa, gestão fraudulenta dentre outros. Ao longo de seu desenvolvimento empresários e políticos foram investigados e alguns condenados. Também ficou evidente a participação dos EUA na operação que inclusive contaram com a participação do FBI a partir de 2014 graças a uma lei norte-americana que permitia que os EUA investiguem e punam crimes de corrupção ainda que não atinjam suas empresas e que não ocorram em seu território. O envolvimento dos EUA, a atuação seletiva da operação e o vazamento de informações pelo The Intercept levaram ao seu questionamento e encerramento. Para aprofundar a compreensão sobre a Lava Jato conferir <<https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>> .

entrou no olho do furacão da Operação Lava Jato e passou a atuar para tornar o governo Dilma dependente⁹¹ dele.

Decerto, todo esse quadro fortaleceu enormemente a poderosa contraofensiva das direitas. Elas conseguiram politizar o cenário aberto após as jornadas de junho de 2013, carregando parte significativa das camadas médias para suas propostas conservadoras, que se resumem a praticamente uma única bandeira: lutar contra a corrupção do governo Dilma e contra o PT. Por tabela, atuaram contra a totalidade das esquerdas, mesmo aquelas contrárias aos governos do PT, como o PSOL, o PSTU e o PCB, entre outras, todas agrupamentos políticos que fizeram aberta oposição de esquerda aos governos Lula e Dilma (ANTUNES, 2018, p. 320).

Ao se apresentar como melhor gestor do capitalismo brasileiro que os próprios partidos da burguesia, o PT acabou por miná-la politicamente, tornando o PSDB, seu tradicional partido, relegado a uma oposição “sem programa e sem sentido”. Entretanto, a partir da segunda metade do primeiro governo Dilma, os índices econômicos começaram a cair e a capacidade do PT de manter o apassivamento dos movimentos sociais e impor as medidas de austeridade consequentemente diminuíram.

Essa conjuntura reavivou a oposição de direita, refletindo nos resultados da eleição de 2014, na qual o PT venceu o PSDB com uma pequena margem. Nesse cenário, a burguesia rapidamente encontrou o caminho para se opor fortemente ao PT, que, conforme já evidenciamos, se explica muito mais pelas origens do partido do que pela direção tomada por este durante seus governos.

Concordamos com Demier ao indicar que o modelo petista de desenvolvimento se baseou na cidadania pelo consumo. O crescimento do emprego formal precário, a valorização do salário mínimo, as políticas sociais compensatórias, a ampliação do acesso ao ensino superior (público, privado, presencial e a distância), a realização de concursos e a ampliação do crédito consignado produziram alterações na pirâmide social brasileira, ainda que mantendo intocável a desigualdade social. Milhões de trabalhadores pobres, sem acesso às políticas de saúde e educação de qualidade, afluíram no mercado de consumo, podendo adquirir a prazo eletrodomésticos e celulares. A ampliação do emprego formal também teve por consequência o rebaixamento geral de salários, afetando os segmentos médios e superiores. Os jovens que tiveram acesso aos empregos formais alteraram também o cenário de shoppings,

⁹¹ Sobre a atuação de Eduardo Cunha e as pautas bomba ver
 <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html>e
 <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contrario-o-governo.shtml>> Acesso em: 16 ago. 2021

estabelecimentos de planos de saúde e aeroportos que, nos termos que ganharam nos noticiários, “mais pareciam rodoviárias” (DEMIER, 2017, p.88).

A classe média age, também, por intermédio de importantes instituições do Estado contra o partido do governo e contra o próprio governo a partir de sua posição estratégica no Judiciário, no Ministério Público e na Polícia Federal. Os funcionários que ocupam a cúpula dessas instituições obtêm salários e condições de trabalho inigualáveis no setor público brasileiro. De acordo com Boito Jr.

Seja por seu pertencimento de classe, seja por sua alocação nesse ramo da burocracia do Estado, os funcionários que dirigem tais instituições assumem uma posição militante contra a política social do neodesenvolvimentismo. O PT, como tem ocorrido com os partidos de perfil social-democrata, enveredou para a prática do nepotismo e da corrupção, principalmente voltada para o financiamento privado e ilegal das campanhas eleitorais e para a conquista de apoio no Congresso. Os altos funcionários do Ministério Público, da Polícia Federal e do Judiciário valem-se dessa prática corrupta para, de maneira unilateral, denunciar, investigar e julgar quase que exclusivamente as práticas de corrupção cometidas pelo PT e pelos seus aliados (BOITO JR. 2018, p.215).

Os governos petistas, além de ampliar a autonomia do Ministério Público, não agiram contra os privilégios que esses funcionários detêm. Entretanto, guardiões dos interesses da alta classe média que são, enxergam nas políticas sociais implementadas pelo PT, sobretudo na educação, uma ameaça à reserva de mercado e de vagas dos cursos mais prestigiados das universidades para seus filhos. Outro elemento importante se refere ao fato desta fração de classe enxergar os programas de transferência monetária para a população em situação precária, as quotas raciais e sociais nas universidades e no serviço público, a extensão dos direitos trabalhistas às empregadas e empregados domésticos, a recuperação do salário mínimo, como uma conta que ela deverá pagar por intermédio dos impostos que lhe são cobrados (BOITO JR., 2018, p. 216).

Outro elemento importante é a perda de apoio do governo Dilma entre setores do grande empresariado, que diante da crise econômica passam a disputar recursos do fundo público antes destinados as políticas sociais. Além disso, se mostram insatisfeitos com a capacidade do governo do PT em conter a mobilização dos movimentos populares.

A mídia, que já nas jornadas de 2013 tentava direcionar a pauta para uma luta anticorrupção, seguiu incentivando protestos durante a Copa do Mundo e, em 2015, ocorreu a primeira manifestação da direita. Essas manifestações, que contavam com um público diverso daquele que foi às ruas em 2013, pediam a saída da presidenta e exaltavam o então juiz da Lava Jato Sérgio Moro.

Foi através dessa reorganização da burguesia e com o apoio e incentivo da mídia que o sistema político e judiciário se sentiu em condições de avançar com o processo de *impeachment*. Sob o pretexto de irregularidades contábeis, “pedaladas fiscais” para cobrir déficits nas contas públicas, uma prática corriqueira em todos os governos anteriores, parlamentares, em maioria envolvidos em investigações, como o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (posteriormente preso e acusado de corrupção, lavagem de dinheiro, evasão fiscal), deram continuidade ao processo de *impeachment*.

Ainda que não houvesse dúvidas de que vários quadros do PT estivessem envolvidos em processos de corrupção da Petrobrás, nada foi provado em relação à Dilma, levando à compreensão de que o processo de impedimento se configurou como um golpe que articulou judiciário, parlamento e mídia, que trouxe ao governo o então vice-presidente, aparentemente decorativo, Michel Temer, à presidência.

Arcary⁹² sintetiza o fim dos governos petistas: “A experiência do PT no governo, o sonho da geração que esteve à frente das grandes lutas nos anos oitenta, terminou de uma forma trágica: os tesoureiros do PT e Zé Dirceu na cadeia, Lula indiciado por suspeita de corrupção e Dilma defenestrada”.

2.5 Período pós golpe: uma incorporação “puro sangue” das prescrições de orientação ultraneoliberal

Há autores, com os quais concordamos, que identificam que a partir de 2008, o neoliberalismo experimentou um aprofundamento (DARDOT E LAVAL, 2016) e entrou numa fase de intensificação de sua agenda, então caracterizada como ultra neoliberal (ANTUNES, 2018; BEHRING, 2021).

No Brasil, o processo que levou a destituição de Dilma fortaleceu setores reacionários, que se sentiram à vontade para expressar suas tendências fascistas e para levar o país a esse novo estágio de implementação do ideário neoliberal. De acordo com Antunes

Iniciou-se, então, uma nova fase da contrarrevolução preventiva, agora de tipo ultra neoliberal e em fase ainda mais agressiva. Sua principal finalidade: privatizar tudo que ainda restar de empresa estatal; preservar os grandes interesses dominantes e impor a demolição completa dos direitos do trabalho no Brasil (ANTUNES, 2018, p.365).

⁹² Disponível em <<https://esquerdaonline.com.br/2016/08/29/hoje-e-um-dia-triste/>> 1> Acesso em: 16 ago. 2021

Ao longo do processo de desgaste do PT, Michel Temer, do PMDB, já havia reiteradas vezes indicado seu descontentamento com a posição “decorativa”, segundo o próprio⁹³, e sinalizado sua tendência a se articular com o processo de restauração neoliberal em marcha. Seu “plano de governo” foi inserido no documento “Uma Ponte para o Futuro”, que poderia se chamar uma ponte para o passado ou uma ponte para o abismo (Behring), o que seria mais adequado. De acordo com Temer

O Brasil encontra-se em uma situação de grave risco. Após alguns anos de queda da taxa de crescimento, chegamos à profunda recessão que se iniciou em 2014 e deve continuar em 2016. Dadas as condições em que estamos vivendo, tudo parece se encaminhar para um longo período de estagnação, ou mesmo queda da renda per capita. O Estado brasileiro vive uma severa crise fiscal, com déficits nominais de 6% do PIB em 2014 e de inéditos 9% em 2015, e uma despesa pública que cresce acima da renda nacional, resultando em uma trajetória de crescimento insustentável da dívida pública que se aproxima de 70% do PIB, e deve continuar a se elevar, a menos que reformas estruturais sejam feitas para conter o crescimento da despesa (TEMER, 2015, p.3).

A saída proposta por Temer se baseava na realização de contrarreformas, na direção de um aprofundamento do “ajuste” fiscal, na abertura dos mercados externos e na realização de ajustes legislativos em áreas críticas. O governo ilegítimo de Temer inaugurou a intensificação das medidas contrarreformistas que visavam reestabelecer os ganhos do capital. Ainda durante o afastamento de Dilma, em 2016, a proposta (enviada pela presidenta) que ampliava a retirada de recursos da fonte através da DRU, de 20% para 30 %, e também a prorrogava até 2023, foi aprovada.

Ao assumir a presidência, a primeira medida contrarreformista do governo ilegítimo de Temer foi a proposição da chamada “PEC do Fim do Mundo” (PEC 241-55/2016, de 15/12/2016), que limitou por 20 anos os gastos públicos primários e instituiu um nefasto mecanismo de controle de gastos federais, cujo aumento fica condicionado à inflação acumulada, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A partir dessa medida, os serviços de saúde, já sucateados por todo o processo que discutimos até aqui, se tornam ainda mais comprometidos. A título de exemplo, em 2019, o teto imposto pela PEC retirou cerca de 9 bilhões da saúde⁹⁴. Os efeitos nefastos dessa medida, que intensificou o sub financiamento conduzindo ao desfinanciamento da saúde, foram sentidos amplamente pela população no cenário da Pandemia de Covid -19, que se abateu sobre o mundo em 2020.

⁹³Sobre carta enviada por Temer a Dilma sobre sua insatisfação com o lugar que ocupava no governo. <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>> Acesso em: 16 ago. 2021

⁹⁴ Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/27/saude-deixou-de-receber-r-9-bi-em-2019-devido-a-regra-do-teto-de-gastos-mostra-tesouro-nacional.ghtml>> Acesso em 13 de jun de 2021.

O governo Temer também foi o responsável por aprofundar a relação com o setor privado empresarial de saúde. A entrada de novas camadas de classes no mercado de consumo incitou o setor privado a enxergar os planos populares como um novo nicho de acumulação. Assim, diante de um mercado que vinha se mantendo estável (cerca de 25% da população brasileira consome planos privados de saúde), essa passa a ser a estratégia de crescimento.

É nesse cenário que se funda a articulação de representantes de toda a “cadeia produtiva da saúde em torno de um único Instituto o Coalizão Saúde “(...), formado por representantes da cadeia produtiva do setor de saúde e pretende contribuir, de forma propositiva e pluralista, para o debate e a busca de novos avanços em saúde, em resposta às demandas da população e às necessidades do país” (INSTITUTO COALIZÃO SAÚDE, 2015, p.4).

O Instituto elaborou, em 2015, o documento “Coalizão Saúde Brasil: uma agenda para transformar o Sistema de Saúde”, que apresentava as propostas desse grupo para o setor da saúde no Brasil. O documento afirma: “Teremos um sistema de referência em qualidade e sustentabilidade, com maior participação dos cidadãos, assegurando o cumprimento dos princípios do SUS a partir de atuação coordenada dos setores público e privado”. (INSTITUTO COALIZÃO SAÚDE, 2015, p:5). Ao propor a coordenação compartilhada entre os setores público e privado, o projeto expressava o desejo de desconstruir definitivamente o que a CF88 instituiu, ou seja, um setor privado complementar ao público. Dentre as várias propostas desse documento, é importante destacar:

“M. Iniciar discussão sobre os diferentes modelos de pagamento buscando maior alinhamento de incentivos; O. Criar capacidade para consolidação, análise e divulgação de dados nos sistemas público e privado; P. Integrar dados do paciente de forma centralizada por meio de prontuário eletrônico ; R. Reorganizar o sistema de redes de atenção na busca de maior eficiência e escala”(COALISÃO SAÚDE, 2015, p. 7).

Inicialmente, cabe destacar o interesse expresso no documento de integrar dados. O setor público, pelo desenvolvimento de seus sistemas de informação e pela capacidade de levantamento de dados via programa de saúde da família, imunização vigilância epidemiológica dentre outros, poderia assim ofertar, ao setor privado, informações privilegiadas sobre a população brasileira, permitindo que o setor privado, por sua lógica de mercado, possa oferecer “produtos” que atendam as principais demandas. Assim o sistema público trabalhará para o setor privado como um criador de banco de dados.

Outro ponto importante se refere à intenção de discutir sobre os diferentes modelos de pagamento buscando maior alinhamento de incentivos. Ao que tudo indica o governo Temer assumiu o compromisso de implementar tais propostas o que se evidencia quando o Ministro

da Saúde promulga a Portaria N.1.482, que delibera sobre a instituição do grupo de trabalho para discussão e elaboração de projeto de Plano de Saúde Acessível, sob o argumento de “desafogar o SUS”.

Na ocasião, já existiam dois tipos de planos de saúde “baratos”, que ofereciam coberturas mínimas, como plano ambulatorial, que vende consultas e exames; e o plano que conta com uma rede credenciada reduzida, sendo ambos assegurados pela legislação. O crescimento dessas propostas tem sido acompanhado do número de denúncias e ações contra os planos. Os planos acessíveis foram aprovados pela ANS em 2019 e deverão significar, além da ampliação de mercado para o setor privado, a proteção desses em relação aos processos por não ofertarem determinadas coberturas e procedimentos.

Uma novidade, trazida por esta nova proposta de planos acessíveis, é a participação da CNseg, representando os interesses do setor privado, até então representado pela Confederação Nacional de Saúde. Essa nova representação indica o fortalecimento da tendência do capital de internacionalização da economia e, associada à abertura ao capital estrangeiro aprovada em 2015, expressa a pressão internacional pela financeirização e por realizar mudanças normativas para que a legislação do país se torne mais favorável aos seus interesses.

A ampliação da influência da CNseg se expressa no documento elaborado pela mesma e apresentada durante as eleições de 2018 aos candidatos:

A convicção de que o setor segurador pode contribuir de modo significativo para a retomada do crescimento econômico do País, no próximo Governo, levou a CNseg e as quatro federações que a integram (FenaCap, FenaPrevi, FenaSaúde e FenSeg) a elaborar o documento “Propostas do setor segurador brasileiro aos presidentiáveis”. O texto reúne 22 sugestões de medidas que visam impulsionar os quatro segmentos do setor (capitalização, previdência, saúde e seguros gerais) e o conjunto da economia (MORAIS, 2018, p. 13).

O *lobby* do setor privado da saúde sempre esteve presente nas eleições, inclusive através do financiamento de campanhas de presidentes e parlamentares. Entretanto, o que parece inédito aqui é a forte articulação entre as entidades representativas do setor financeiro no campo da saúde e previdência. De acordo com publicação da CNseg

Uma das sugestões do documento é a regulamentação de um produto de capitalização, que permita aos beneficiários de plano de saúde constituir uma poupança específica para utilizarem após deixarem o mercado de trabalho. “Seria um produto de previdência de longo prazo para ajudar a arcar com os custos da saúde no momento da aposentadoria, quando a renda do indivíduo costuma ser reduzida, mas os gastos com a saúde tendendo a aumentar”. A presidente da FenaSaúde explicou também a proposta de fortalecimento do Conselho de Saúde Suplementar (CONSU). “Defendemos a retomada dos trabalhos desse colegiado, que tem a importante função de integrar políticas públicas e determinar diretrizes gerais e que conta com os ministérios da Casa

Civil, da Fazenda, da Saúde, da Justiça e do Planejamento e Gestão. (Morais, 2018, p. 13)

Além de reivindicar os espaços institucionais de participação, que não o controle social democrático, o grupo apresenta a proposta de um produto de previdência para atender especificamente à saúde, que precisa ser melhor compreendido.

Conforme discutimos anteriormente, o programa Farmácia Popular foi controverso desde sua origem por estabelecer uma relação de fomento ao setor privado. Entretanto, em 2017, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) decidiu pelo fim do repasse de manutenção a essas unidades, o que implicou na gradual desabilitação das unidades da rede própria que ainda existiam até o seu encerramento.

Temer também editou a nova portaria da atenção básica que, apesar de afirmar a saúde da família como estratégia central, faz um retorno ao modelo de atenção anterior ao programa ao instituir formas de financiamento para outros arranjos de equipes, além de manter intocáveis problemáticas como o insuficiente financiamento e a falta de uma política para fixação de profissionais.

No campo da saúde mental, o governo ilegítimo de Temer realizou mudanças através da Portaria 3.588/2017, que confronta a reforma psiquiátrica brasileira, instituída pela lei 10.216. As novas medidas retomam o incentivo ao tratamento hospitalocêntrico, principalmente pela via de repasse de recursos e pela indicação de Unidades Ambulatoriais Especializadas; e o Hospital-dia como parte da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Cabe ressaltar ainda que esta portaria foi elaborada contando apenas com parte da categoria médica, excluindo os demais profissionais que atuam na área e sua aprovação ocorreu sem consulta à sociedade.

Outra medida contrarreformista de Temer se refere às isenções fiscais. Em 2016, a procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) deliberou por suspender a cobrança individual dos contribuintes devedores de até R\$ 1 milhão de reais, enquanto nos 7 anos anteriores apenas dívidas de até R\$ 10mil reais tinham seus processos suspensos. Em 2017, através das MP 766 e 783, de refinanciamento de débitos tributários, reduziram os juros e multas dos envolvidos em 99%, o que resultou na ampliação das perdas, de R\$35 bilhões em 2017 para R\$84 bilhões em 2020 (ANFIP, 2017).

Em 2018, foram concedidas aos caminhoneiros, diante da inesperada greve do setor, subsídios ao óleo Diesel que chegaram a R\$ 9,58 bilhões, a serem cobertos com a renúncia da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ou seja, com uma fonte importante de recursos da saúde.

O governo Temer também foi o responsável por apresentar a proposta de contrarreforma trabalhista (Lei 13.467/2017) que constitui o mais profundo desmonte de dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A Lei, também chamada Lei da Terceirização, possibilitou flexibilizar e terceirizar atividades-fim e transferir para empregados e empregadores as negociações trabalhistas, sobrepondo o negociado sobre o legislado. Se na década de 1970 Harvey já indicava a flexibilização dos contratos de trabalho como uma das tendências da reestruturação produtiva, aqui o que se assiste é a institucionalização máxima desta tendência.

O argumento do governo residia na possibilidade de criar dois milhões de empregos. Entretanto, o que se assistiu foi a manutenção do elevado índice de desemprego, atingindo mais de doze milhões de brasileiros, e a destruição, entre 2015 e 2016, de 2,8 milhões de empregos no Brasil (ANFIP, 2017).

A aprovação desta contrarreforma só foi possível pelo cenário político alcançado:

Essa tentativa de alterar a CLT vem de muito tempo. Não é uma coisa recente. Entretanto, desde a redemocratização, os empresários e o mercado não conseguiram reunir os elementos para aprovar a mudança, que seriam: uma bancada no Congresso com esse objetivo, força política na sociedade brasileira e uma dificuldade do movimento sindical de resistir” (BRASIL DE FATO⁹⁵).

Temer também empreendeu, no fim de 2017, uma tentativa de abrandar as restrições que proibiam o trabalho escravo no Brasil. A medida, profundamente antissocial, foi suspensa, dada a repulsa generalizada que encontrou (ANTUNES, 2018, p.365).

Soma-se à reforma trabalhista, a “reforma” da previdência, que apesar de não aprovada em função das mobilizações e do evidente desgaste do governo golpista, mas também pela inviabilidade diante da intervenção federal no Rio de Janeiro, evidenciou a disposição em cortar na carne dos trabalhadores para manter o compromisso com a Dívida Pública. Aliás, a Dívida seguiu crescendo sob o governo Temer, conforme indica Pochmain⁹⁶:

Com a entrada da equipe econômica de Temer, aquela dos “sonhos do mercado financeiro”, o receituário neoliberal ganhou força, sem que a “desordem das finanças públicas” fosse contida. Pelo contrário, a Dívida Líquida Consolidada do Setor Público saltou de 39,2%, em maio de 2016, para 52% do PIB em fevereiro de 2018, isto é, a elevação de 32,6% acumulados em 21 meses (ou 1,4% ao mês) (POCHMANN, 2018).

⁹⁵ Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2018/11/11/reforma-trabalhista-reduziu-renda-nao-gerou-emprego-e-precarizou-trabalho>> Acesso em: 16 ago. 2021

⁹⁶ Disponível em <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/04/o-silencio-da-midia-ante-o-crescimento-da-divida-publica-sob-temer-por-marcio-pochmann/>> Acesso em: 16 ago. 2021

A partir da inviabilidade de tramitar a contrarreforma da previdência, o governo lançou mão do que chamou de 15 medidas econômicas, que seria uma pauta alternativa. Retomaremos esses 15 pontos no capítulo 4, mas aqui nos importa indicar que o Fundo Soberano, criado no governo Lula, foi extinto e seus recursos foram direcionados ao pagamento da Dívida Pública.

Buscamos evidenciar, até aqui, o processo de desconstrução da política de saúde através dos sucessivos governos, principalmente no período em estudo, entre 1988 e 2018. Apesar de todo esse processo de desmonte da política pública, estatal e universal inscrita na Constituição, o Brasil possui atualmente o maior sistema público de saúde do mundo.

Compreendemos que as contrarreformas apresentadas no âmbito da política de saúde possuem profunda conexão com as orientações, ou melhor, imposições feitas pelo capital e intermediadas pelos organismos internacionais. No âmbito desse estudo, nos interessa analisar particularmente a atuação do Banco Mundial e, para tanto, buscaremos aprofundar nosso conhecimento acerca deste organismo no próximo capítulo.

3 O BANCO MUNDIAL: DE SUA ORIGEM A 2018

Historicamente, o Brasil tem se inserido na dinâmica capitalista desigual e combinada como país dependente, cujos traços da formação sócio-histórica atuam como forte determinante para expropriação de seus recursos monetários e naturais. A dívida pública tem funcionado como um instrumento de punção do fundo público (BEHRING, 2017), cuja viabilização tem sido catastrófica para o país, principalmente pelas duras medidas de ajuste fiscal implementadas nas últimas décadas. De acordo com Harvey:

Uma das tarefas essenciais do Estado é tentar preservar o padrão de assimetrias espaciais de troca que seja vantajoso para ele. Se, por exemplo, as forças norte americanas abrem mercados de capitais em todo o mundo por meio das operações do FMI e da OMC, a causa é que são esperadas vantagens específicas advindas disso para as instituições financeiras dos Estados Unidos. Em suma o Estado é a entidade política, o corpo político mais capacitado para orquestrar esses processos. É provável que a incapacidade de fazê-lo resulte na diminuição da riqueza e do poder de Estado (HARVEY 2013, p. 35).

Consideramos que os Organismos Internacionais têm atuado de forma a potencializar o endividamento, seja através do pagamento de altas taxas de juros, serviços e amortizações, seja através da imposição das medidas de austeridade, consequentemente interferido na soberania nacional. No âmbito deste estudo, nos dedicaremos à análise da atuação do Banco Mundial, principalmente no que tange sua incidência na conformação da política de saúde brasileira.

Assim, nesse capítulo nos dedicaremos a desenvolver uma análise sobre o processo histórico do Banco Mundial, desde sua criação (em 1945) até 2018, ano limite desta pesquisa. Nossas análises estão subdivididas em quatro períodos. O primeiro, intitulado “Os antecedentes da criação dos organismos internacionais”, busca elucidar as primeiras negociações em torno da nova ordem econômica, que originou o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O segundo período trata das primeiras décadas de funcionamento do Banco Mundial, até o final da década de 1960. O terceiro período, denominado O Banco Mundial e a espiral do endividamento da periferia, trata dos anos 1970, marcados pela entrada do capitalismo na onda longa recessiva, até 2005, período que antecede a emergência de mais uma crise cíclica. Por fim, analisamos o período intitulado A crise do capital e o ajustamento do Banco, que visa discutir as mudanças operadas na organização a partir dos antecedentes à crise do capital, de 2007-2008 até 2018, ano final desta pesquisa.

3.1 Os antecedentes da criação dos organismos internacionais

Toussaint (2006) aponta que a compreensão das atribuições das organizações criadas após a Segunda Guerra Mundial remonta a crise de 1929, quando a grande depressão estadunidense contaminou todo o capitalismo mundial. O Tratado de Versalhes, assinado ao fim da Primeira Guerra Mundial, impôs à Alemanha o pagamento de somas muito altas como reparação e dívidas de guerra. Um sintoma do contágio da depressão de 1929 foi a interrupção, pela Alemanha do pagamento da dívida de guerra à França, à Bélgica, à Itália e à Inglaterra. Consequentemente, esses países interromperam o pagamento da dívida que tinham com os EUA, que, por sua parte, reduziram drasticamente a exportação de capitais ao mesmo tempo que diminuíram suas importações. Como consequência, o fluxo de dólares dos EUA para o mundo cessou e os países endividados com aquela que viria a ser a primeira economia mundial não dispuseram mais de dólares suficientes para reembolsos e para a compra de mercadorias. Assim, o mundo capitalista entrou em uma espiral recessiva.

Durante o governo Roosevelt (1933- 1941), os EUA aprenderam duas lições destacadas por Toussaint, a primeira é que um grande país credor deve colocar, à disposição dos países endividados, formas de pagar suas dívidas. A segunda lição é que, em certos casos, é preferível fazer doações, e não empréstimos, se um Estado quer que sua indústria exportadora obtenha um benefício máximo e duradouro (Toussaint, 2006, p.30). Essas lições nortearam as estratégias adotadas pelo capitalismo no período pós Segunda Guerra.

No Fim da Segunda Guerra Mundial, as potências imperialistas do Norte se viram incapacitadas de manter, da forma como até então mantinham, seus territórios coloniais. É nessa conjuntura também que os Estados Unidos emergiram como país hegemônico e teve início uma nova forma de colonialismo, pautada principalmente no espraio de seu potencial bélico legitimado pela Guerra Fria, pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e outros tratados regionais. Ressalta-se ainda que os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra como a maior economia mundial e convictos de que era fundamental a recuperação das economias europeias, tanto para a sua própria consolidação enquanto império econômico como para evitar o avanço do comunismo.

Os países europeus, com seus territórios devastados pelas guerras, demandavam recursos para sua reestruturação e, nesse sentido, os EUA se colocaram como uma fonte de empréstimos na busca de uma cooperação mútua. Foi nessa conjuntura, a partir dos esforços empreendidos pelos países vencedores, que foi estabelecido um arcabouço institucional

multilateral, que objetivava assegurar a estabilidade social e econômico-financeira no pós-guerra e garantir um comércio internacional sem fronteiras (RIZZOTO, 2000).

As propostas e negociações em torno do desenho de uma nova ordem econômica mundial, visando reconstruir o capitalismo e não reincidir nos erros cometidos pelas políticas pós primeira guerra mundial, ocorreram entre 1941 e 1944, em um processo de articulação entre os Estados Unidos e a Inglaterra, mas que também envolveu a União Soviética e outros países, que negociavam individualmente com Washington. O desenho dessa nova ordem culminou nos acordos da Conferência de Bretton Woods em 1944.

Em 1942, Harry White, assessor-chefe do Secretário do Tesouro dos EUA, Henry Morgenthau, apresentou ao presidente Roosevelt o projeto intitulado “Plano para um fundo de estabilização das Nações Unidas e associadas e Banco das Nações Unidas para Reconstrução e Desenvolvimento das Nações Unidas”. O plano tinha como um de seus objetivos convencer as nações aliadas de que, ao fim do conflito, seria necessário estabelecer mecanismos capazes de impedir uma depressão econômica como a dos anos 30 e que sua criação deveria prescindir o fim da guerra.

De acordo com o plano de White, deveriam ser criadas duas instituições, um fundo de estabilização monetária e um banco internacional para realizar empréstimos. O fundo deveria assegurar a estabilidade cambial e evitar as desvalorizações competitivas adotadas no período entre guerras, enquanto o Banco de Desenvolvimento proporcionaria o capital e as garantias para promover o crescimento econômico dos países pobres e ou devastados pela guerra.

O plano original de White previa ainda a criação de uma moeda própria, a Unitas, a realização de empréstimos a partir exclusivamente de seu próprio capital, a missão de ajudar a estabilizar os preços e matérias primas e o fornecimento de empréstimos contracíclicos em situação de depressão econômica. Tais propostas projetavam o *New Deal*⁹⁷ internacionalmente, o que também significava uma identificação com as ideias keynesianas. (PEREIRA, 2010, p.102; TOUSSAINT, 2006, p. 29-30).

Entretanto, em meio a uma conjuntura de perda de espaço do Partido Democrata nas eleições parlamentares de 1942, da ascensão de uma coalização conservadora de republicanos

⁹⁷ O New Deal foi uma série de programas implementados nos EUA entre 1933 e 1937, sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt que tinha por objetivo recuperar e reformar a economia norte-americana, além de auxiliar os prejudicados pela Grande Depressão. O projeto previa investimento maciço em obras públicas; investimento na construção de usinas hidrelétricas, barragens, pontes, hospitais, escolas, aeroportos etc. que geraram milhões de novos empregos; destruição dos estoques de gêneros agrícolas, como algodão, trigo e milho, a fim de conter a queda de seus preços; controle sobre os preços e a produção, para evitar a superprodução na agricultura e na indústria; e diminuição da jornada de trabalho, com o objetivo de abrir novos postos. Além disso, fixou-se o salário mínimo, criaram-se o seguro-desemprego e o seguro-aposentadoria.

e democratas meridionais e do expurgo dentro do governo Roosevelt de partidários do *New Deal*, as propostas foram abandonadas antes mesmo de Bretton Woods.

O objetivo de White para a criação dessas organizações era assegurar mercados de exportação para os EUA e evitar crises por excesso de produção e um processo de recessão. Em conjunto, essas instituições deteriam uma ampla liquidez, destinada ao comércio entre os países membros. Ademais, poderiam ser mais flexíveis na determinação das condições de ajustamento dos déficits do balanço de pagamentos.

O Plano agradou o presidente Roosevelt⁹⁸, que encaminhou a proposta à Inglaterra em 1942, mas suscitou críticas do Partido Republicano e de Wall Street, principalmente por rejeitarem a proposta de instituições fortes, que pretendiam regular a circulação de capitais privados e competiriam com eles. Entendiam que esses poderes limitariam seriamente o raio de manobra da política econômica nacional americana e temiam a tendência “inflacionária” desses mecanismos de liquidez e de ajustamento (Toussaint, 2006, p.34; Belluzzo, 1995, p.13; Sanahuja, 2001, p.49).

As propostas da Inglaterra foram elaboradas por John Maynard Keynes, assessor principal do Tesouro britânico. De acordo com Sanahuja (2001), as primeiras ideias de Keynes sobre a nova ordem econômica internacional foram uma resposta à nova ordem, proclamada pelos nazistas sob a direção de Hitler em 1940. Posteriormente, em uma série de memorandos, elaborados entre 1941 e 1942, Keynes⁹⁹ apresentou um desenho ambicioso de cooperação econômica global, que espalhava ao plano internacional suas ideias sobre a possibilidade de alcançar o pleno emprego através da intervenção estatal (SANAHUJA, 2001, p.48).

Conforme Pereira (2010) sintetiza, as propostas de Keynes se concentravam em três pontos principais. O primeiro ponto refere-se à constituição de um marco mundial de cooperação monetária e financeira, orientado à promoção do equilíbrio e do crescimento econômico, em cujo epicentro estaria a 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. O Banco deveria assegurar as regras internacionais em matéria financeira, prover liquidez à economia e operar ajustes simétricos e automáticos entre países com déficit e superávit no balanço de

⁹⁸ Inicialmente, o presidente americano Roosevelt era favorável à criação de instituições fortes e capazes de impor limites ao setor financeiro privado, entretanto, diante da pressão dos banqueiros essa pretensão se desfez e a forma como os votos nas deliberações dessas instituições foram definidos evidencia o desejo de domínio por parte dos países de economia central. (Toussaint, 2006:29)

⁹⁹ Em 1942 Keynes também colaborou com a elaboração do informe Beveridge que baseou o Estado de Bem Estar (Sanahuja, 2001:49; Behring e Boschetti, 2006).

pagamento. De acordo com Belluzzo, “O propósito de Keynes era evitar os ajustamentos deflacionários e manter as economias nacionais na trajetória do pleno-emprego” (BELLUZZO, 1995, p.13).

Os deficitários tomariam recursos da União em condições altamente favoráveis, a fim de evitar desvalorizações competitivas. Os superavitários pagariam um gravame e se estimularia a adoção de políticas expansivas (com o subsequente aumento de importações) e/ou a exportação de capitais. Para cumprir sua missão, a União deveria dispor de um volume de reservas expressivo, algo em torno a cinquenta por cento das importações mundiais (PEREIRA, 2010, p.100).

O segundo ponto descrito por Pereira refere-se à 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 pelos recursos da União Internacional de Compensações (KUCINSKI E BRANFORD, 1987, p.36; PEREIRA, 2010, p.100).

O terceiro ponto refere-se à criação da Organização Internacional de Comércio (*International Trade Organization*), dotada de amplos poderes para evitar a adoção de medidas protecionistas unilaterais e a flutuação dos preços das matérias-primas mediante acordos comerciais, gestão de reservas e intervenção nos mercados.

As ideias de Keynes também foram alvo de críticas dos EUA, que logo descartaram suas propostas. Primeiro porque naquele momento o país havia emergido como credor do resto do mundo, sendo o único país superavitário em suas relações comerciais e, portanto, se via em prejuízo na proposta da *Clearing Union*. Um segundo ponto refere-se à negativa dos EUA em renunciar a sua soberania em matéria política e monetária em prol de um banco central internacional.

Nas reuniões realizadas em 1943, em Washington, para discutir a nova ordem, as propostas de Keynes foram rejeitadas e a proposta final tinha predominância do plano elaborado por White, propondo assim a criação do fundo de estabilidade, que posteriormente originou o Fundo Monetário Internacional (FMI). A proposta de um fundo de investimentos para reconstrução e o desenvolvimento, embrião do Banco Mundial, foi apenas debatida.

Em julho de 1944, Roosevelt convidou as nações aliadas para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada na cidade de Bretton Woods, no estado de New Hampshire, que contou com a participação de 730 delegados, os quais representavam os 44 países aliados, dentre estes o Brasil. As delegações da Inglaterra e dos EUA dirigiram a Conferência, encabeçada por Keynes e White respectivamente. Conforme afirma Barreiros (2009), ainda que as negociações entre os Estados Unidos e o Reino Unido, iniciadas nos

momentos iniciais do conflito mundial, não tivessem tido caráter conclusivo, legaram, aos delegados presentes em New Hampshire, uma súmula do resultado do choque entre interesses britânicos e norte-americanos, lançada aos *players* com menor poder relativo no sistema na busca de eventuais concessões. Assim, ainda que seja o marco de criação da nova ordem econômica almejada, Barreiros destaca que, em certa medida, importantes estudiosos da questão concordam que a Conferência não deve ser entendida como um momento intelectualmente crucial no processo de edificação das instituições econômicas internacionais do pós-guerra, visto que os principais parâmetros que redefiniriam o sistema já haviam sido formulados em negociações prévias (BARREIROS, 2009, p.518).

As propostas de EUA e Inglaterra detinham alguns princípios de convergência, como a compreensão de que era necessário evitar os erros dos acordos pós primeira guerra mundial, criando uma nova ordem econômica internacional, capaz de impedir crises como a grande Depressão de 1929 e a adoção de políticas de “empobrecer o vizinho”, como as dos anos 1930. Seria necessário construir um novo sistema monetário e financeiro internacional e um marco regulador do comércio baseado em normas e instituições de caráter multilateral, cujo objetivo era encorajar a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional. Ambos defendiam ainda a autonomia entre os Estados para a prática de políticas protecionistas, conformando assim o “*embedded liberalism*”, uma reação ao capitalismo liberal clássico (*laissez-faire*), que marcou os anos pós primeira guerra (SANAHUJA, 2001; PEREIRA, 2009).

Entretanto, as duas cabeças de Bretton Woods divergiam profundamente na forma como tais princípios seriam efetivados. Enquanto a Inglaterra, ainda que arruinada pela guerra e endividada, buscava assegurar a zona da Libra como espaço de interesses privilegiados, os EUA buscavam extinguir a influência britânica e abrir os mercados dos demais países às exportações de suas empresas e indústrias. A Inglaterra buscava reduzir a perda da força da Libra e de seu papel nas definições políticas e comerciais, enquanto os EUA buscavam afirmar a predominância do dólar.

De acordo com Eichengreen (2000), a diferença crucial entre os planos de Keynes e White estava nas obrigações que eles impunham aos países credores na flexibilidade das taxas de câmbio e na mobilidade do capital por eles admitida.

O Plano Keynes teria permitido aos países modificar suas taxas de câmbio e adotar restrições cambiais e comerciais conforme necessário para compatibilizar o pleno emprego com o equilíbrio na balança de pagamentos. O Plano White, em contraste, previa um mundo livre de controles e de paridades fixas sob a supervisão de uma instituição internacional com poder de veto sobre mudanças nessas paridades. Para

impedir que políticas deflacionárias estrangeiras obrigassem os países a importar desemprego, a Clearing Union de Keynes previa um grande volume de recursos para o financiamento do balanço de pagamentos sujeito a condições de crescente rigor e taxas de juro punitivas e substancial flexibilidade no câmbio. Se os Estados Unidos registrassem persistentes superávits em seu balanço de pagamentos, como ocorrera na década de 30, ficariam obrigados a financiar a totalidade dos direitos de saque dos outros países, o que totalizaria US\$ 23 bilhões segundo o plano Keynes (EICHENGREEN, 2000, p.135).

Após três semanas de Conferência em Bretton Woods, reafirmando as discussões anteriores, em lugar de um Banco Internacional, foi criado um fundo de estabilização monetária desprovido dos mecanismos de ajuste global em caso de superávits e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que mais tarde se tornará o Banco Mundial, como organismos especializados da Organização das Nações Unidas (ONU). A Conferência também previu uma terceira organização internacional, a Organização Mundial do Comércio, porém, sua criação ocorrerá anos mais tarde.

Os acordos determinaram a adoção de um sistema de taxas de câmbio atrelada ao ouro físico, “o padrão ouro” em um sistema administrado pelo BIRD e pelo FMI. O dólar americano foi estabelecido implicitamente como moeda reserva diante das reservas de ouro detidas pelos EUA.

Tratava-se do novo regime de taxa cambial que ficou conhecido como “sistema de Bretton Woods” – um sistema de taxas de câmbio fixas, com o dólar no centro. A ideia central era que cada moeda estaria atrelada ao dólar segundo uma determinada taxa de câmbio. Flutuações seriam permitidas somente dentro de uma estreita faixa de mais ou menos 1%, e os governos se esforçariam para ficar dentro desta faixa vendendo ou comprando suas próprias reservas de dólar. Uma renegociação da taxa de câmbio de um país somente seria permitida se ficasse demonstrado que, dadas suas reservas de dólares, sua balança comercial e sua balança de fluxos de capital não podiam ser mantidas. Os Estados Unidos, por sua vez, para criarem a exigida confiança no sistema internacional, comprometeram-se a lastrear o dólar ao ouro na marca de US\$ 35 por onça e a garantir a completa convertibilidade para qualquer um, norte-americano ou não americano, que quisesse trocar seus dólares pelo metal precioso (VAROUFAKIS, 2016:92-93).

O novo desenho monetário, baseado no dólar e não em uma moeda internacional, dava aos EUA um papel chave na gestão macroeconômica e na criação de liquidez internacional ao mesmo tempo que estabelecia as bases da futura internacionalização de sua economia, deixando aberta a possibilidade de preservar a margem dos compromissos multilaterais.

Esse sistema beneficiava os EUA em vários aspectos, mas é importante destacar que, devido a sua condição de emissor de moeda reserva, os norte-americanos puderam suportar a maior parte dos custos da aliança militar formalizada no tratado do Atlântico Norte, expandiram sua indústria e tecnologia, sobretudo através do investimento direto e, como banqueiro internacional, possibilitaram um enorme crescimento dos bancos americanos. Essa dinâmica

permitiu que, durante os anos 50 e 60, a balança comercial americana fosse sistematicamente superavitária, a despeito da posição deficitária do balanço global (BELLUZZO, 1995, p.14)

Sanahuja (2001) afirma que o novo Fundo era relativamente pequeno – 5 bilhões de dólares em vez dos 25 bilhões propostos por Keynes – e suas regras eram mais restritivas. O mais importante, as obrigações de ajuste eram claramente assimétricas e se limitavam aos países deficitários. Os Estados Unidos eram a exceção mais notória, pois, como se viu nas décadas posteriores, poderiam contornar o ajuste e financiar o déficit recorrendo a emissão de dólares. Isso supunha evidentes riscos inflacionários, e que as políticas de ajuste do FMI afetassem quase exclusivamente os países em desenvolvimento. (SANAHUJA, 2001, p.51).

O enfraquecimento do Fundo, em relação às ideias originais, significou a entrega das funções de regulação de liquidez e de prestador de última instância ao Federal Reserve. O problema do FMI, segundo Belluzzo, não é seu poder excessivo, mas sua deplorável submissão ao poder e aos interesses dos Estados Unidos (Belluzzo, 1995, p.13) ou, conforme afirma Sanahuja, “*Se trataba, en suma, de un fondo en lugar de un banco, y un banco en lugar de un fondo*” (SANAHUJA, 2001, p.51).

Os debates sobre o Banco Mundial não geraram grandes controvérsias em parte porque, depois de descartadas as ideias de Keynes pelos EUA, a proposta se tornou bastante inócua; e em parte porque o desenvolvimento econômico não era considerado uma questão relevante nos assuntos internacionais (SANAHUJA, 2001, p.52).

De acordo com Pereira (2010), 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 governos. O objetivo de White era encorajar o investimento do capital privado na produção mais do que efetuar empréstimos (PEREIRA, 2010, p.101). Foi estabelecido também que o Banco não competiria com os bancos comerciais e que seu papel seria subsidiário em relação ao capital privado, orientando-se para projetos em que os bancos comerciais não estivessem interessados.

Pereira (2010) explicita que a ênfase no “capital produtivo”, inscrita nos estatutos do Banco, respondia a uma dupla injunção. A primeira refere-se à própria dinâmica da acumulação capitalista, que naquele momento e no quarto de século que se seguiu se centrava na esfera produtiva; e a segunda relacionada ao pensamento convencional da época, segundo o qual o crescimento econômico demandaria 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 (PEREIRA, 2010, p.106).

O acordo alcançado na Conferência autorizou ao BIRD um capital de 10 milhões de dólares, um valor alto para aquele momento, mas muito abaixo do proposto por Keynes. Os países membros do BIRD também deveriam ser membros do FMI e desembolsariam 20% do valor definido, sendo os outros 80% considerados capital reclamável diante de eventualidades de créditos não pagos.

Um aspecto importante dos acordos resultantes de Bretton Woods refere-se à forma como o poder decisório foi concentrado. Na ocasião da assinatura formal dos acordos, o secretário do Tesouro afirmou¹⁰⁰:

“A história está sendo escrita hoje à medida que executamos esses documentos e damos um sopro de vida ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Podemos ser gratos que a história que estamos escrevendo agora não é mais um capítulo da crônica quase infinita de guerras e conflitos. A nossa missão é de paz - não apenas um serviço aos ideais de paz - mas ação concreta, destinada a estabelecer os fundamentos econômicos da paz no leito rochoso da genuína cooperação internacional.”

"Se essas duas grandes instituições internacionais quiserem cumprir a missão que o mundo tão esperançosamente lhe confiou, será necessária a cooperação sincera e concentrada de cada um dos países membros e de seus povos" (Departamento de Tesouro, Comunicado de Imprensa, 27 de dezembro 1945, Tradução nossa).

O discurso afirmava que estas instituições se destinavam a estabelecer os fundamentos econômicos da paz a partir de uma cooperação internacional, que agrega os países membros, o que ocorreu de forma desigual desde sua formulação capitaneada pela Inglaterra e os EUA. A forma de repartição dos votos, baseada no poder econômico, expressa essa desigualdade: em 1947, os EUA e a Inglaterra totalizavam 50% dos votos (34,23% e 14,17% respectivamente) e a somatória dos 13 países aliados mais industrializados (sem contar a URSS) somavam 70% dos votos. A América Latina, território estratégico para expansão de mercado, totalizava 8,38%, e o Brasil 1,39%. A URSS, que deveria ser a terceira detentora de votos, não ratificou os acordos finais sobre essas instituições, denunciando que as mesmas seriam filiais de Wall Street convertidas em instrumento dos EUA (TOUSSAINT, 2006).

¹⁰⁰ “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 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" (Treasury Department, Press Release, December 27, 1945)

No que diz respeito às decisões do Banco, sua mais alta instância seria o Bureau dos Governadores, em que cada país é representado por um governador, que geralmente é o ministro das Finanças ou o presidente do Banco Central das suas nações. Teoricamente, os governadores deveriam escolher o presidente no Banco, mas na prática essa tem sido uma escolha do Tesouro e do presidente norte americano.

A dominação norte-americana também ficou evidente na definição da sede das instituições criadas e até mesmo sobre a atuação dos diretores executivos. Apesar do desejo, da Inglaterra e de outros países, de que a sede se localizasse fora dos EUA para manter algum distanciamento, ao verem que isso não aconteceria, propuseram instalá-las em Nova York cidade que representava o centro financeiro e poderia representar em alguma medida o distanciamento da influencia política direta. O governo norte-americano não abriu mão de sediá-las em Washington, centro político do país. O objetivo, segundo Morgenthau, secretário do Tesouro americano, era mover 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 (Pereira 2010, p.107).

Em relação às funções dos diretores executivos do BIRD, enquanto a Inglaterra, com apoio de vários outros países da Europa, defendia que os diretores deveriam residir em seus países natais e visitar o Banco em intervalos regulares, se concentrando nos assuntos de alta política, os EUA, insistiam que os diretores servissem em tempo integral e exercessem mais iniciativa e controle sobre operações e política, o que prevaleceu (PEREIRA, 2010, p.107).

Segundo os estatutos das duas instituições criadas, estas deveriam se manter à margem de controvérsias políticas¹⁰¹ e atuar seguindo critérios exclusivamente técnicos. Ao longo de nossas análises sobre o desenvolvimento histórico do Banco, verificamos como esse “princípio” se tornou um argumento muito útil para proporcionar apoio financeiro e assistência técnica a regimes políticos ditatoriais e não evitou que tanto na esfera econômica como na geopolítica os EUA utilizassem ambas as instituições para afirmar seus interesses estratégicos (SANAHUJA, 2001; TOUSSAINT, 2006).

O imperialismo norte-americano vinha sendo construído pelos EUA desde 1870. Alimentado por um notável surto de desenvolvimento capitalista depois da Guerra Civil, o país se tornava tecnológica e economicamente dominante em relação ao resto do mundo. Sua forma

¹⁰¹ O artigo IV, seção 10 do estatuto do Banco Mundial estipula: “O Banco e seus responsáveis não interferirão nas questões políticas de um membro qualquer e lhe é proibido deixar-se influenciar nas suas decisões pelo caráter político do membro ou de membros concernidos. Apenas considerações econômicas podem influir sobre suas decisões e estas considerações serão avaliadas *parti pris*, para atingir objetivos estipulados no artigo 1”.

de governo, livre das influências feudais e aristocráticas encontradas na Europa, refletia os interesses de classe corporativos e industriais, tendo sido desde a independência “burguês até a medula” (como está formalizado em sua Constituição). De acordo com Harvey,

Os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra Mundial como, de longe, a potência mais dominante. Eram líderes na tecnologia e na produção. O dólar (apoiado por boa parte do estoque de ouro do mundo) reinava supremo, e o aparato militar do país era bem superior a qualquer outro. Seu único oponente digno de nota era a União Soviética, que, no entanto, perdera vastos contingentes de sua população e sofrera uma terrível degradação de sua capacidade industrial e militar em comparação com os Estados Unidos (HARVEY, 2013, p. 48).

Harvey (2013) indica que dois princípios estratégicos, definidos no curso da Segunda Guerra Mundial, passaram a nortear a ação norte-americana: a ordem social dos Estados Unidos tem de permanecer estável (não serão toleradas redistribuições radicais de riqueza ou de poder, nem contestações ao controle de classe da elite e/ou capitalista) e deve haver uma contínua expansão da acumulação do capital e do consumo domésticos para garantir a paz, a prosperidade e a tranquilidade interna. A perseguição desses princípios implicou na disseminação do *Way of Life* americano e no uso do seu poder militar, operações secretas¹⁰² e todo gênero de pressões econômicas para garantir a criação ou a continuidade de governos amigos.

As instituições de Bretton Woods, Banco Mundial, o FMI, o Banco Internacional de Compensações, na Basileia, e a formação de organizações como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio¹⁰³ (GATT) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foram projetadas para coordenar o crescimento econômico entre as potências capitalistas avançadas e levar o desenvolvimento econômico de estilo capitalista ao resto do mundo não comunista (HARVEY, 2013). Nessa esfera, os Estados Unidos eram não só dominantes, mas hegemônicos, sobretudo no que se refere à sua posição como Estado superimperialista, conforme o processo de criação dessas instituições atesta.

A seguir nos dedicaremos a examinar o percurso histórico do Banco Mundial, instituição objeto deste estudo.

¹⁰² Um apanhado da atuação dos EUA pode ser encontrado em Prashad (2020).

¹⁰³ A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi instituída em 1995 pelo Acordo de Marrakesh. Entretanto, sua existência já era discutida desde Bretton Woods como a terceira “cabeça” do sistema multilateral. Inicialmente prevista como Organização Internacional do Comércio (OIC), foi proposto pelos EUA o texto para sua carta de criação. De acordo com Leme (2011), foi formado um comitê preparatório que, entre 1946 e 1947, realizou quatro conferências para preparar a carta a OIC. O GATT é o embrião da criação da Organização Mundial do Comércio.

3. 2 As primeiras décadas de funcionamento do Banco Mundial

Após a conferência, os delegados tiveram de explicar os acordos firmados em Bretton Woods aos seus governos para que os ratificassem. Nem os delegados nem seus governos tinham consciência plena do que haviam acordado, exceto a Inglaterra, que, apesar de ter total ciência dos acordos e suas implicações, dependia desesperadamente do mega empréstimo negociado com os EUA anteriormente à conferência (PEREIRA, 2010, p.107).

Em relação aos EUA, o governo Roosevelt teve que desenvolver uma ampla campanha publicitária para que o Congresso ratificasse seu Convênio Constitutivo frente à oposição republicana. Pereira (2010) indica os elementos que possibilitaram a anuência do parlamento americano das instituições

Ao cabo, a depuração das propostas originais de White antes mesmo da conferência, a natureza multilateral do Banco proposto e o seu papel de garantidor, mais do que de financiador, e a primazia incontestável dos EUA nas novas instituições, combinadas à ofensiva publicitária do governo de que a manutenção da paz dependia da ratificação dos acordos pelos EUA — exatamente no momento em que a guerra havia terminado —, garantiram a aprovação dos acordos de Bretton Woods pelo Congresso norte-americano em 1945 por maioria folgada: 345 votos contra 18 na Câmara e 61 contra 16 no Senado (PEREIRA, 2010, p.61).

No final de 1945, quando vinte e oito Estados-membros já haviam assinado o acordo, o Banco foi efetivado e suas operações tiveram início em junho de 1946. Nos seus primeiros anos de existência o BIRD teve sua atuação limitada em parte pela hostilidade de *Wall Street*, que considerava a instituição muito influenciada pelo *New Deal* e preferia que os EUA mantivessem sua atuação apenas com o *Import- Export Bank*. Somada à desconfiança do setor bancário norte-americano, é importante ressaltar que, nos anos que marcaram o início da atuação do BIRD, havia grande desconfiança em relação aos organismos públicos: os países europeus estavam em default de 87% dos títulos e os latino-americanos em default de 60% (TOUSSAINT, 2006).

Na primeira reunião do Conselho de Governadores¹⁰⁴, em março de 1946, o BIRD sequer tinha um presidente, já que nenhum nome de prestígio do mundo financeiro queria

¹⁰⁴ O Bureau ou Conselho dos Governadores, em tese, é a mais alta instância do Banco, em que cada país indica um representante ou governador. Os governadores são geralmente Ministros das Finanças ou do Desenvolvimento dos países membros e se reúnem uma vez por ano nas Reuniões Anuais das Assembleias de Governadores do Grupo Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Como os Governadores se reúnem apenas uma vez por ano, eles delegam funções específicas a 25 Diretores Executivos, que trabalham na sede do Banco. Os cinco principais acionistas - França, Alemanha, Japão, Reino Unido e Estados Unidos – indicam, cada um, um Diretor Executivo. Outros países membros são representados pelos 20 Diretores Executivos eleitos.

arriscar sua reputação em uma instituição que Wall Street via com desconfiança, devido ao seu caráter intergovernamental.

O primeiro presidente da instituição, Eugene Meyer, esteve à frente da pasta por apenas alguns meses, entre junho de 1946 e março de 1947. Após sua saída foi difícil encontrar um substituto. Em 1947, ao findar um ano de funcionamento, o Banco ainda não havia emprestado nenhum centavo (SANAHUJA, 2001, p.59).

Em 1947, quando Henry Morgenthau não era mais secretário do Tesouro, assumiu a direção do BIRD John McCloy, um importante advogado de negócios de Wall Street e Harry White¹⁰⁵ foi destituído da direção do FMI. As mudanças agradaram a *Wall Street* ao retirar definitivamente partidários do *New Deal* e sua intervenção estatal de espaços importantes e abriu caminho para que os trabalhos começassem (TOUSSAINT, 2006, p.40).

John McCloy assumiu com a dupla tarefa de iniciar as atividades de crédito e ganhar a confiança dos mercados financeiros, dando ao banco a reputação de um sólido garantidor dos interesses de seus acionistas sem estar submetido às pressões de seus membros prestativos.

Durante a gestão de McCloy foi aprovado o Plano Monet (1947) que se destinava à reconstrução da França, com um crédito de 500 milhões de dólares numa operação arriscada, que comprometia um terço dos recursos do BIRD e não definia com precisão o destino desses recursos. O que o acordo definiu muito bem foram termos duros, como o desembolso da metade do valor solicitado em troca do aumento de impostos e do equilíbrio do orçamento, além da exigência da retirada dos comunistas do governo de coalisão, visando barrar sua influência na eleição seguinte. Em 1947, horas após a retirada do Partido Comunista Francês da coalizão, o então presidente do BIRD anunciou a liberação do empréstimo. Dois meses depois, o BIRD lançou sua primeira oferta de títulos na bolsa de Nova York. 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 (PEREIRA, 2010, p.122).

Ainda que houvesse, por parte dos países latino-americanos¹⁰⁶, a reivindicação de que o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento se orientasse para o desenvolvimento,

¹⁰⁵ A história do BIRD e do FMI foi fortemente influenciada pela guerra fria, que lançou uma caça às bruxas, na qual Harry White foi investigado pelo FBI em 1945, sob a acusação de espionagem em favor da União Soviética. Em 1947, um júri federal se negou a iniciar um processo e, em 1948, White compareceu ao Comitê de Atividades Anti Americanas. Vítima de uma agressiva campanha, morreu de um ataque cardíaco três dias após comparecer ao Comitê. Em 1953, durante a presidência de Eisenhower, foi considerado culpado postumamente como espião soviético e o presidente Truman também foi considerado culpado por tê-lo indicado mesmo sabendo de sua condição de espião. (TOUSSAINT, 2006, p.41).

¹⁰⁶ Toussaint alerta que ao contrário do discurso de que o objetivo do BM é reduzir a pobreza nos chamados Países em Desenvolvimento (PED's), sua missão inicial consistia em ajudar na reconstrução da Europa.

seus estatutos estabeleceram que a reconstrução se concentraria no pós-guerra, ou seja, no território europeu que havia sido o mais devastado (SANAHUJA, 2001, p.53). Assim, apenas um país latino-americano obteve empréstimo nesse período, o Chile em 1948.

Os 13,5 milhões emprestados ao Chile tinham um destino certo: a construção de hidroelétricas; e impuseram ao governo do país duras exigências, como um acordo com seus credores externos, visando vencer a desconfiança de *Wall Street*, que não havia esquecido a moratória da dívida pública chilena de 1920 (SANAHUJA, 2001, p.60; TOUSSAINT, 2006, p.42).

Ainda que o BIRD tenha sido concebido com o objetivo de promover a reconstrução da Europa, seus recursos iniciais se mostraram absolutamente insuficientes.

Em tese, o Banco detinha um capital subscrito de US\$ 10 bilhões. Na prática, os Estados-membros tinham de desembolsar apenas vinte por cento desse total, enquanto os restantes oitenta por cento serviriam como garantia ante o não-pagamento de algum empréstimo. Àquela altura, porém, o Banco só tinha imediatamente disponíveis, para conceder empréstimos, recursos equivalentes a dois por cento do seu capital subscrito em ouro e um adicional de dezoito por cento do seu capital desembolsado, do qual somente o aporte norte-americano de US\$ 635 milhões estava à sua disposição (PEREIRA, 2010, p.62).

Mesmo contando com o capital não desembolsado pelos EUA, de dois bilhões de dólares, esse valor ainda era insuficiente para a magnitude da assistência financeira para reconstrução da Europa.

A instabilidade monetária e financeira, agravada entre 1946 e 1947, levou à redução das importações norte-americanas. A restauração de regimes capitalistas liberais por toda a Europa estava desenvolvendo sistemas variados de câmbio e importações ou, de diversos “capitalismos nacionais”, fazendo se dissipar a imagem de uma Europa livre e aberta ao capital norte-americano (PEREIRA, 2010, p.110).

No campo político, a chegada ao poder do Partido Trabalhista, na Grã Bretanha em 1945, e o ganho de força dos partidos comunistas na Itália e na França, representavam uma ameaça diante de uma União Soviética que ampliava sua influência política e econômica na chamada Europa oriental.

Secundariamente, o Banco objetivava o desenvolvimento que para os países do sul, muitos ainda colônias, significava contribuir com o crescimento econômico. Naquele cenário histórico o Banco emprestou dinheiro aos países colonizadores para que estes pudessem explorar melhor suas colônias e quando estas reivindicaram sua independência lhes impuseram assumir as dívidas que as metrópoles contraíram para reforçar sua colonização, ou seja, a exploração de seus recursos naturais e de seu povo. (Toussaint, 2006:39)

No que tange os EUA, desde 1945, com a morte de Roosevelt, a correlação de forças interna do governo dividiu o *stablishment*, o que se consagra com a chegada de Harry S. Truman ao governo norte-americano e a disseminação de sua doutrina.

A implementação da doutrina Truman¹⁰⁷ como resposta à ameaça comunista dava forma à existência de dois grandes blocos rivais, cada qual dominado por uma potência militar, e que tinha a Europa como o palco principal da nova disputa. A doutrina Truman se dedicou, por um lado, à reconstrução da Europa e ao combate à propaganda comunista; por outro, se dedicou à busca pela manutenção do quadro geopolítico, seja por meio da persuasão, seja por meio da força. No plano militar, assistiu-se ao elevado investimento em armamentos, a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as intervenções militares e tentativas, abertas ou veladas, de desestabilização de governos ao redor do mundo.

A doutrina Truman, a partir do discurso falacioso de que se propunha a proteger o mundo “livre” da ameaça comunista, teve como porta voz, em 1947, George Marshall¹⁰⁸, Secretário de Estado do governo, que pronunciou o seu célebre discurso, em Harvard, no qual defendeu uma ajuda financeira substancial à Europa, visando proporcionar uma cura definitiva dos males e não um mero paliativo (PEREIRA, 2010).

De acordo com Pereira, a Doutrina Truman foi alvo de forte oposição nos EUA, que se colocavam contra sacrifícios domésticos adicionais, participação externa e ajuda financeira a outras nações. A oposição da opinião pública e do Congresso teve fim somente depois da invasão da Tchecoslováquia em fevereiro de 1948, e, assim, no dia 13 de abril, o governo conseguiu a aprovação do *Economic Cooperation Act*, autorizando o desembolso inicial de US\$ 5 bilhões para assistência financeira à Europa (PEREIRA, 2010, p.112).

A atuação do Banco e do FMI se alteram a partir do lançamento do Plano Marshall, tornando-se submetidos a ele. Entre 1947 e 1954, o BIRD destinou 800 milhões de dólares à suas ações de reconstrução e assistência, enquanto foram destinados pela via bilateral mais de US\$ 13 bilhões através do Plano Marshall¹⁰⁹ (SANAHUJA, 2001, p.53).

¹⁰⁷ Doutrina Truman é uma expressão utilizada para caracterizar o conjunto de medidas políticas e econômicas assumidas depois de março 1947, quando o então presidente dos EUA, Harry Truman, profere um violento discurso contra a “ameaça comunista”, onde diz que os EUA assumem o compromisso de defender o mundo dos soviéticos.

¹⁰⁸ Marshall foi chefe do Estado Maior do Exército estadunidense até 1945.

¹⁰⁹ De acordo com Varoukakis (2016) Durante o primeiro ano do Plano Marshall, a quantia envolvida foi da ordem de US\$ 5,3 bilhões, um pouquinho mais do que 2% do PIB norte-americano. Em dezembro de 1951, quando o Plano Marshall chegou ao fim, US\$ 12,5 bilhões tinham sido empenhados. O resultado final foi um forte aumento na produção industrial europeia (cerca de 35%) e, mais importante, a estabilização política e a criação de uma procura sustentável para produtos manufaturados, tanto europeus quanto norte-americanos (Varoukakis, 2016, p.106)

Pereira (2010) indica que o próprio relatório anual do Banco deixou evidente que levaria em conta fatores de ordem política ao decidir sobre solicitações de empréstimo procedentes de países do bloco soviético. Essa direção, adotada pelo Banco, ficou explícita no pedido de empréstimo feito pela Polônia, em 1947, de US\$ 128,5 milhões, destinados à compra de equipamentos para produção de carvão mineral. Embora o empréstimo fosse considerado um investimento sólido pelo *staff* do Banco, o Departamento de Estado norte-americano era contra a operação, temendo que o crédito de algum modo favorecesse o governo liderado pelo Partido Comunista. Mesmo após o envio de uma equipe do Banco, ao país, que elaborou um relatório favorável; e da ida de McCloy a Varsóvia para dar início às negociações formais, exigia-se a estabilização da moeda segundo as prescrições do FMI.

Enquanto isso, Washington decidiu que qualquer injeção externa de financiamento na Europa oriental acabaria fortalecendo politicamente os comunistas. Após muito procrastinar e fazer exigências cada vez mais pesadas, McCloy suspendeu as negociações em meados de 1948. Logo depois, pelas mesmas razões, o BIRD negou um empréstimo à Tchecoslováquia (PEREIRA, 2010, p.117).

Ao mesmo tempo em que o governo dos EUA adotava sistematicamente a política bilateral, desidratava a Organização das Nações Unidas, inviabilizando qualquer ação relevante das suas instituições em matéria de reconstrução e as relegando à assistência a refugiados (SANAHUJA, 2001, p.53; TOUSSAINT, 2006, p.58).

Sob a gerência dos EUA, o BIRD e o FMI buscaram subtrair as obrigações decorrentes do seu pertencimento à ONU, o que resultou na autorização de seu funcionamento de maneira independente. Tal independência implicava em: a) a desobrigação de pautar as suas ações expressamente pelo cumprimento da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos; b) a não obrigatoriedade de colaborar formalmente com as demais organizações do sistema ONU; c) a liberdade para definir quais informações devem ser repassadas ao Conselho Econômico e Social da ONU (Toussaint, 2006, p.50). O descolamento da ONU, aliado a um intenso processo de persuasão e convencimento junto a banqueiros e assembleias legislativas estaduais, foi parte da estratégia para ganhar a confiança de *Wall Street*.

Ainda como parte de sua política de colaboração com os países europeus via Plano Marshall, os EUA perdoaram as dívidas de países aliados, como a França em 1946 e a Bélgica, que teve uma redução em compensação pelo urânio usado na fabricação das bombas atômicas lançadas nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki. Cabe destacar que a Bélgica foi duplamente beneficiada, primeiro porque a redução de sua dívida se deu pelo urânio explorado na colônia do Congo Belga; em segundo porque quinze anos mais tarde, quando se tornou

independente, recebeu as dívidas que havia contraído para explorar os recursos naturais e seu povo (TOUSSAINT, 2006, p.69).

O governo norte-americano patrocinou, em abril de 1948, a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)¹¹⁰, que tinha por objetivo impulsionar a articulação de um bloco de forças aliadas na Europa, em oposição à União Soviética. Através da OECE, entre 1948 e 1951, os EUA destinaram cerca de US\$ 13 bilhões de dólares, sendo US\$ 11 bilhões em doações para a reconstrução de 17 países europeus (TOUSSAINT, 2006, p.67). Os países europeus que desejavam obter empréstimos deveriam necessariamente se inserir na OECE. Ao mesmo tempo os EUA exigiram que os fundos concedidos fossem gastos na compra de bens e serviços de empresas norte-americanas. Assim, em quatro anos, o Plano Marshall, além de promover o desenho de um grupo importante para o mapa geopolítico da guerra fria, ajudou a minorar a influência da esquerda, proporcionou um contrapeso importante no comércio com a Europa oriental, forjou um capital político enorme para os EUA levarem adiante ações menos populares e, claro, proveu o meio para o financiamento de um grande superávit comercial dos EUA. (Pereira, 2010: 133)

Uma das ações decorrentes do Plano Marshall foi a demissão do presidente do BIRD, John McCloy, que partiu para a Europa para assumir o cargo de alto comissário dos EUA na Alemanha, sendo substituído por Eugene Black em 1949. Black, cuja gestão se estendeu até 1962, era um banqueiro, como seus antecessores, vice-presidente do Chase National Bank.

Ao longo da década de 1950, o desenvolvimento emergiu como uma questão internacional, guiada por uma concepção que deslocava a experiência histórica dos países capitalistas industrializados para o conjunto do denominado terceiro mundo. A partir dessa concepção, o desenvolvimento era concebido como crescimento do PIB ou, basicamente, como industrialização.

De acordo com a proposição de Arthur Lewis, publicada em 1954, o crescimento econômico era concebido como a consequência aritmética direta da transferência de capital e de força de trabalho do setor de baixa produtividade (no caso, a agricultura) para o setor de alta produtividade, urbano industrial. Por isso, ao Estado cabia taxar e espremer a agricultura, por meio de controle de preços e outros instrumentos de política econômica, para financiar investimentos em indústrias, mineração, transportes e utilidades públicas urbanas. Além da poupança interna (a ser obtida, com frequência, por meio de medidas protecionistas), os recursos para financiar a industrialização deviam ser obtidos por meio do investimento direto (interno e externo) e, eventualmente, da ajuda externa. Nesse sentido, projetos de desenvolvimento eram entendidos como grandes projetos de infraestrutura (barragens, estradas, ferrovias, etc.) que dariam suporte ao processo de industrialização (PEREIRA, 2010, p.134).

¹¹⁰ Embrião da atual OCDE.

Pereira (2010) ressalta que, além da visão mais geral, outras duas coordenadas intelectuais específicas guiavam o Banco: o “efeito derrame” (*trickle-down*) e a existência de troca compensatória (*trade off*) entre crescimento e distribuição, razão pela qual as políticas distributivas eram vistas como prejudiciais ao crescimento.

O derrame, segundo Toussaint (2006), é uma metáfora que representa a ideia de que os resultados positivos do crescimento se derramam, beneficiando inicialmente os mais ricos, mas chegando aos mais pobres ao final. Esta crença foi usada para justificar os esforços para persuadir os países devedores das vantagens da disciplina, do sacrifício e da confiança no mercado (TOUSSAINT, 2006, p.154). O tempo que esse processo duraria e qual seria a intensidade e o alcance do derrame acabaram se tornando questões secundárias naquele período, frente à crença no próprio derrame (PEREIRA, 2010, p.134).

A atuação do Banco, ligada à política norte americana no cenário da doutrina Truman, se baseava no programa chamado Ponto IV, lançado em 1949. O programa se alicerçava na assistência técnica e financeira a países então considerados subdesenvolvidos em diversas áreas da atividade econômica, político-administrativa, educacional, cultural e científica, com o objetivo de aumentar a taxa de crescimento econômico, elevar os padrões de vida da população e massificar a ideologia do “mundo livre”. O programa marcou a virada histórica nas relações dos EUA com os países da periferia e o início da ajuda externa a países não europeus. (Pereira 2010, p.136)

De acordo com Pereira (2010), o relatório anual do Banco, de 1948-49, afirmou que o Ponto IV constituía o seu interesse vital e: “Alegou-se, ainda, que o programa, ao fomentar a expansão dos “recursos financeiros e técnicos disponíveis aos países subdesenvolvidos”, assistiria e fortaleceria o Banco no cumprimento da sua missão de promover o “desenvolvimento” (PEREIRA, 2010, p.136).

O relatório concebia que a pobreza e as desigualdades socioeconômicas extremas geravam tensões políticas e sociais nas áreas subdesenvolvidas e, assim, o desenvolvimento seria uma estratégia para amortecer as contradições e conter o contágio em escala internacional.

Conforme indica Pereira (2010), o relatório identificou quatro obstáculos que deveriam ser superados: a) o baixo nível educacional e de saúde pública da massa da população; b) o baixo nível de qualificação e competência profissional dos quadros da administração pública; c) em algumas situações, a extrema desigualdade na distribuição de riqueza, ancorada na manutenção de estruturas agrárias “ineficientes e opressivas” e d) a limitação de capital doméstico para investimento, resultante dos baixos níveis de poupança e de políticas econômicas e setoriais inadequadas (PEREIRA, 2010, p.137).

No relatório, o BIRD afirmava que a manutenção da política de pleno emprego e do crescimento econômico, nos países capitalistas mais industrializados, dependia da expansão do comércio internacional, o que, por sua vez, dependeria do aumento da produção nos países periféricos e nas colônias (PEREIRA, 2010, p.139).

Ainda que essa concepção estivesse inscrita em seus documentos, os empréstimos do BIRD para educação, saúde, saneamento básico e abastecimento de água, que corresponderiam à implementação dos aspectos sociais do Ponto IV¹¹¹, só emergiram (de forma minoritária) na sua carteira de empréstimos na década de 1960.

Para efetivar os objetivos do Ponto IV, o BIRD passou a se dedicar à organização do Estado tendo em vista que, em sua concepção, a competência da administração pública figurava como um entrave ao desenvolvimento. Aqui suas ações se desenvolvem de três formas. Primeiro na criação de instituições, quase sempre agências paraestatais financiadas fora do orçamento público e que deveriam planejar e executar os projetos financiáveis pelo Banco. Essas agências, que eram apresentadas como neutras, acabaram por formar uma rede estável e fiel de quadros e organismos no interior da administração pública de inúmeros países, apta a atender, prontamente, aos seus requerimentos imediatos e estratégicos, na maioria dos casos passando por fora do controle parlamentar e com relativa independência em relação ao governo de plantão (PEREIRA, 2010, p.139).

A segunda forma se materializou na organização, desde 1947, de diversas missões técnicas para identificar projetos e convencer os potenciais investidores. De acordo com Sanahuja (2001), a diferença entre o BIRD e um banco comercial era que este buscava por si mesmo criar a demanda de crédito e de assistência técnica para rentabilizar seus recursos e sobreviver como instituição. Algumas dessas missões elaboraram ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento, que além de incluir estudos detalhados da economia de um país elaboraram um amplo catálogo de projetos de intervenção que o BIRD poderia financiar (SANAHUJA, 2001, p. 61- 62). Outro objetivo dessa ação consistia em treinar quadros técnicos locais também com a finalidade de identificar projetos e convencer os potenciais investidores: “Ou seja, tratava-se não apenas de criar demanda para os seus próprios “serviços” financeiros e não-financeiros, mas também educar e fidelizar atores capazes de sustenta-la no tempo” (PEREIRA, 2010, p.140).

¹¹¹Em seus primeiros 16 anos de atuação o BIRD não autorizou nenhum empréstimo direcionado à área social, ou seja, nenhum dólar foi utilizado para a construção de escolas ou hospitais porque esse tipo de projeto não era considerado rentável e consequentemente não era aceitável para Wall Street.

Essa estratégia permitiu que o Banco ampliasse sua área de aconselhamento para um número cada vez maior de aspectos da vida econômica dos países receptores, ainda que esse não constasse como objeto dos projetos de financiamento.

A terceira forma se deu pela criação, em 1955, do Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE). Financiada e apoiada pelas fundações *Ford e Rockefeller*, o IDE começou a funcionar no ano seguinte, incumbido de disseminar ideias geradas pelo *mainstream* anglo-americano e, com o tempo, pelo próprio Banco, por funcionários, líderes políticos e profissionais *experts* originários dos países em desenvolvimento. Entre os ex-alunos do IDE, há um bom número de ministros e chefes de governo, que formam uma rede de interlocutores, os quais têm permitido ao Banco induzir a maior demanda por seus serviços e têm exercido uma profunda e duradoura influência na formulação das políticas econômicas desses países (PEREIRA, 2010, p.140; SANAHUJA, 2001, p.62).

Na gestão de Eugene Black, o Banco adotou uma política creditícia bastante conservadora, que agia em dois sentidos. Em relação aos países considerados mais solventes, como Japão e Europa¹¹², eram destinados empréstimos para programas de maior volume, que em geral tinham por objetivo enfrentar desequilíbrios no balanço de pagamentos. No que tange aos países menos solventes ou de renda média¹¹³, eram destinados empréstimos por projetos, que em maioria se destinavam aos investimentos no setor produtivo, como construção de barragens, hidrelétricas estradas e portos (PEREIRA, 2010, p.128).

Ao longo da gestão Black, foram financiados 370 projetos e, entre estes, os mais importantes foram a construção de cinco ferrovias, três siderúrgicas, sete barragens, um oleoduto e a melhora do canal de Suez, que receberam ao todo quase dois bilhões. De acordo com Sanahuja, é necessário reconhecer que esses projetos contribuíram decisivamente para a modernização desses países, porém, também é necessário compreender que estes se subordinaram às necessidades do investimento estrangeiro e dos grandes produtores para a exportação, favorecendo assim as empresas transnacionais e os setores tradicionais, principalmente os possuidores de capital e de terras. Por outro lado, o peso do Banco e de empresas contratadas em países industrializados, na identificação e na execução dos projetos

¹¹² Varoukakis (2016) desenvolve uma contundente análise sobre a escolha dos EUA em fortalecer as economias da Alemanha e do Japão, considerados parceiros estratégicos para seu plano global.

¹¹³ O primeiro país para o qual foi elaborado um desses planos foi a Colômbia em 1949. O Plano que continha mais de seiscentas páginas incluía um ambicioso programa de investimentos que chegavam a 2.500 milhões de dólares. (Sanahuja, 2001, p.61) De acordo com Toussaint, as agências autônomas implementadas pelo Banco na Colômbia tiveram um impacto profundo sobre a estrutura política e sobre a evolução social de toda a região debilitando o sistema de partidos políticos e minimizando as funções dos poderes legislativo e judiciário. (Toussaint, 2006, p.101)

levou à opção por aqueles baseados em tecnologias estrangeiras de capital intensivo. tendo por consequência a elevação da dependência tecnológica e o aumento da dívida externa (SANAHUJA, 2001, p.64).

Os empréstimos por projeto permitiam ao Banco construir um “portfólio” de propaganda de sua atuação, visando obter mais crédito do setor privado. Os acordos de empréstimo estabeleciam que os recursos deveriam ser gastos na compra de bens e serviços de empresas situadas nos países capitalistas mais industrializados. Assim, o Banco cumpria o papel de introduzir ou fortalecer os bancos, firmas de investimentos e empreiteiras destes países. Muitos destes países ainda detinham territórios coloniais e parte dos empréstimos foram destinados a projetos de interesse das respectivas metrópoles, contribuindo para a extração de matérias primas e/ou para expandir suas frentes de exploração econômica. Assim, 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 (TOUSSAINT, 2006; PEREIRA, 2010).

Dados levantados por Toussaint (2006, p.39) indicam que, nos 14 anos da gestão de Black, pelo menos 92,5% dos empréstimos realizados pelo banco foram utilizados na compra de bens e serviços de empresas situadas nos países de capitalismo central, ou seja, em ordem decrescente: EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Japão, Bélgica, Suécia dentre outros.

De acordo com Pereira (2010, p.128), no relatório anual de 1949-1950, o financiamento de projetos foi justificado pelo “papel educacional” que esses desempenhavam junto aos governos de países periféricos e era realizado de duas formas. A primeira refere-se à assistência técnica materializada na montagem de agências específicas, instituídas no conjunto da administração pública, ou vinculadas a determinados ministérios. A segunda forma ocorria pela vinculação da liberação de recursos ao comportamento dos prestativos, perseguindo a disciplina fiscal e monetária na perspectiva do Banco.

Ao final dos quatorze anos da gestão Black, o BIRD havia emprestado mais de seis bilhões de dólares em mais de trezentas operações, nenhuma das quais sem inadimplência, e auferia lucros anuais a uma taxa considerada “quase indecente” (PEREIRA, 2010, p.128).

Até o ano de 1962, excetuando os empréstimos para enfrentar crises em balanços de pagamento, todos os empréstimos do BIRD foram para projetos considerados bancáveis, o que significava, basicamente, a criação de infraestrutura física com projetos nas áreas de geração de energia elétrica por meio da construção de grandes represas e usinas termoeletricas, depois

vias de transporte (estradas e ferrovias) e, em terceiro lugar, 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 (PEREIRA, 2010).

Por outro lado, no que tange aos países mais pobres (muitas ex-colônias situadas na África e Ásia), assistiu-se ao fechamento das fontes de crédito internacional, por esses não serem considerados elegíveis a empréstimos da instituição nem do mercado financeiro privado.

A credibilidade conquistada junto a *Wall Street* e à banca europeia permitiram que, em 1951, o Banco realizasse sua primeira emissão de bônus fora dos EUA, em Londres, onde alcançou êxito pleno e em 1959. As agências de classificação de risco dos EUA atribuíram a pontuação máxima AAA¹¹⁴ aos seus títulos. Entre 1956 e 1963, além de assistir à subscrição de capital dos principais membros europeus, o Banco captou a maior fatia de seu capital em mercados não americanos.

Conforme afirma Pereira (2010), ao longo da década de 1950, o Banco se diferenciou das agências bilaterais norte americanas de ajuda *soft* mais visivelmente política. Enquanto os EUA viabilizavam empréstimos via Plano Marshall, o Banco podia negar empréstimos a esses países (com exceção da Índia), o que lhe conferia uma aparente distância da guerra fria.

A mudança de postura dos EUA em permitir maior protagonismo do Banco Mundial ocorre no fim da década de 1950, motivada não somente pela estabilização da guerra fria como também pela progressiva situação deficitária de sua economia. A localização geográfica da política de contenção do comunismo se deslocou progressivamente. Se inicialmente a Europa consistia no território de disputa, naquela conjuntura este se deslocou para Ásia, abarcando os países pobres¹¹⁵ que faziam divisa com a URSS e a China. Enquanto a África e a América

¹¹⁴ Sobre a nota AAA Toussaint (2012) indica: “Essas três letras que soam como uma risada sarcástica referem-se à pontuação máxima atribuída pelas agências de rating. Uma empresa ou um estado com classificação AAA inspira confiança em credores e especuladores e pode pedir emprestado ao menor custo. (Toussaint, 2012, p.7). As principais agências de avaliação são americanas são a Standard & Poor’s (S&P) e a Moody’s e Fitch.

¹¹⁵ Exemplo dessa política dos EUA é a Coreia do Sul, que recebeu entre 1954 e 1961, uma soma superior a destinada aos países do chamado Terceiro Mundo, incluídos Brasil, Índia, Paquistão, Nigéria e México. A Coreia do Sul estava sob um regime ditatorial apoiado pelos EUA na sua luta contra o comunismo. Toussaint elenca os diversos fatores que permitiram à Coreia ser considerada um sucesso. Os principais são: a forte intervenção do Estado, o importante apoio financeiro (sob a forma de doativos) e técnico concedido pelos Estados Unidos, a realização de uma reforma agrária radical logo no início, a aplicação de um modelo de substituição de importações durante 25 anos, que se transformou progressivamente em substituição de exportações (esse segundo momento não teria sido possível sem o primeiro), a utilização permanente da repressão sobre o movimento operário (proibição de sindicatos independentes), a super exploração de camponeses e de operários, o controle por parte do Estado de uma grande variedade de produtos, a benevolência dos Estados Unidos, que toleraram da Coreia o que recusavam a outros países, o importante esforço em termos de educação, o que permitiu fornecer às empresas mão de obra muito qualificada e talvez o mais fundamental: a falta de recursos naturais favoreceu paradoxalmente o desenvolvimento da Coreia do Sul

Latina despertavam pouca preocupação, com apenas dois por cento da ajuda financeira norte-americana.

No fim da década de 50 assiste-se à mudança nesse quadro decorrente do processo de descolonização da África e da Ásia e da instituição de governos inclinados à adoção de políticas econômicas voltadas para o mercado interno e de industrialização por substituição de importações. É nesse período também que alguns governos da periferia começaram a ganhar posições no terreno diplomático, manifestando-se por uma articulação internacional antimperalista e não alinhada à geopolítica dualista da guerra fria. Por fim, a revolução cubana, em 1959, evidenciou a possibilidade do “contágio” em um território onde até então o poder dos EUA era visto como inabalável. Conforme afirma Pereira (2010), um símbolo desse movimento foi a mensagem lançada por Kennedy na 16ª Assembleia Geral da ONU, em 1960, de que se iniciava então a “Década do Desenvolvimento” (PEREIRA, 2010,p.144).

Outro elemento importante de pressão desse período foi o aumento do questionamento sobre o papel do BIRD e a reivindicação, por parte dos países periféricos, de crédito em condições tão favoráveis quanto aquelas destinadas à Europa via Plano Marshall. Com crescimento da dívida externa, a campanha lançada por Chile, Índia e Iugoslávia havia decorrido, a despeito da posição contrária dos EUA e de outros países do centro capitalista, na criação do Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (SUNFED), em 1952, como uma agência da ONU especializada em prover assistência financeira e técnica em termos concessionários que operasse segundo o princípio de um voto por país.

De acordo com Sanahuja (2001), a proposta deste Fundo já havia sido apresentada em 1949 como um complemento ao financiamento do BIRD, mas ela não progrediu. Nesse momento, o projeto apresentado possuía um caráter mais radical, que propunha o financiamento da SUNFED pelas contribuições obrigatórias e progressivas, que teriam o grosso de seus recursos provenientes dos países industrializados. Os créditos seriam disponibilizados baseados em critérios relacionados ao nível de desenvolvimento dos receptores. A direção da SUNFED seguiria os princípios e regras vigentes nas Nações Unidas de um voto por país, o que consequentemente daria aos países em desenvolvimento maior influência na definição de suas políticas e procedimentos (SANAHUJA, 2001, p.67).

Os países de capitalismo central não aceitaram tal proposta, mas estes compreendiam que era necessário, diante da escalada da guerra fria e das tentativas da URSS de explorar o

porque evitou a afeição das multinacionais e dos Estados Unidos, que a consideravam uma zona estratégica do ponto de vista militar face ao bloco dito comunista e não uma zona importante de abastecimento (como foi o caso da Venezuela, do México e dos países do Golfo Pérsico). Ver mais em Toussaint, 2006 capítulo 11.

debate entre desenvolvidos e subdesenvolvidos na ONU, dar uma resposta a essa demanda. Pereira (2010) enfatiza que a saída mais barata e politicamente segura seria criar um novo ramo, dentro do Banco, voltado para as empresas privadas, o que levou à criação da Corporação Financeira Internacional (CFI), em 1956. A proposta passou no Congresso Americano, entretanto, a ideia de financiamento direto ao setor privado, sem garantias estatais, era objeto de desconfiança por parte dos investidores de *Wall Street*, o que acabou por deixar a entidade com uma atuação bastante residual até a década de 1990 (PEREIRA, 2010:146).

Apesar da manobra da criação da CFI, a campanha em prol da SUNFED seguiu, ainda que ela tenha sofrido várias alterações importantes, o que recrudescer seu caráter inicial. Nesse momento histórico, surge um novo fator de pressão sobre os EUA: 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 Nº480, mais conhecida como “Alimentos para Paz”. Tal proposta permitia destinar as reservas em moedas não conversíveis para 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 (PEREIRA, 2010, p.147).

A partir dessa estratégia, os EUA se livrariam de parte de sua reserva em moedas fracas e dariam destino ao seu excedente agrícola. Essa proposta¹¹⁶, feita pelo Senador Monroney, somada à campanha pela criação do SUNFED, levou à proposição, em 1959, da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)¹¹⁷. Essa associação seria vinculada ao BIRD, regida pelo mesmo sistema de votos desigual e seu financiamento se materializaria por contribuições periódicas de natureza voluntária e não progressiva, oriundas das negociações e do jogo de interesses entre os países doadores (SANAHOJA, 2001, p. 67). A AID representava mais um instrumento de “ajuda externa” capitaneada pelos EUA e pelos países mais industrializados em um período marcado pela descolonização e ampliação da guerra fria.

A partir da AID, os EUA orientaram o Banco a expandir seus empréstimos para os chamados setores *Soft* e para os países pobres, visando o aumento da produtividade agrícola em países da periferia por meio da difusão da Revolução Verde¹¹⁸ e a assumir a liderança no encaminhamento de questões politicamente estratégicas (PEREIRA, 2010, p.149).

¹¹⁶ Ainda que vantajosa para os EUA, a proposta do Senador Monroney permaneceu letra-morta, o mesmo ocorrendo com a proposta de reembolso dos créditos da AID em moeda local.

¹¹⁷ A criação da AID origina o que passamos a denominar grupo Banco Mundial ou Banco Mundial, que abrange as duas organizações: a AID e o BIRD.

¹¹⁸ De acordo com Toussaint (2002), a Revolução Verde dos anos 1960 objetivava aumentar a produção agrícola os países do Sul para satisfazer as necessidades alimentares das populações locais. Governos nacionais e instituições internacionais criaram centros nas Filipinas (para Ásia) e no México (para a América Latina), que

A década de 1960, sob a presidência de Jonh Kennedy, foi marcada pela intensificação da guerra fria e consequentemente pelos esforços norte-americanos para a contenção da influência comunista principalmente na América Latina e sul da Ásia.

É nessa conjuntura que se assistiu ao desenvolvimento, pela URSS, de armas nucleares, intensificação tecnológica com o lançamento do primeiro satélite na órbita terrestre (o Sputnik, em outubro de 1957) e a extensão de sua diplomacia à África, à Ásia e à Cuba. Por outro lado, os EUA buscaram fortalecer seus programas de assistência externa, criou os Corpos de Paz e a Aliança para o Progresso e defendeu, junto ao Congresso, a necessidade imediata de transferir recursos financeiros consideráveis por meios bilaterais e multilaterais.

A Aliança para o Progresso foi apresentada no Uruguai em 1961, pelo então presidente dos EUA, Jonh Kennedy. Tal programa consistia num tratado envolvendo os EUA e os dezenove países latino-americanos, excluindo Cuba, e apresentava como objetivo promover o desenvolvimento da América Latina.

Contudo, conforme alerta Rizzotto (2000), a despeito dos proclamados propósitos, os documentos da época atestam, inequivocamente, que o objetivo do programa era a estabilidade e a segurança da região inscrita na batalha ideológica das grandes potências capitalistas. As operações da Aliança encerraram-se em 1974, quando o perigo comunista já parecia encerrado, suspendendo, portanto, o suporte financeiro.

Em 1963, assumiu a presidência do Banco Mundial George Woods, ex-presidente do *First Bank Boston*. Woods encontrou o banco em condições financeiras bastante sólidas, graças a política implementada por Black com grande volume de recursos decorrentes do aumento geral de seu capital em 1959, a vendas bem-sucedidas em novos mercados fora dos EUA (Europa, sobretudo), ao acúmulo de reservas líquidas, ao adicional das subscrições e contribuições para a AID e aos pagamentos pelos empréstimos realizados (PEREIRA, 2010, p.155).

De acordo com Pereira, esse era um período também de escassez de prestativos, considerados solventes, devido ao cenário de crescente endividamento externo dos países da periferia com uma taxa anual em média de quinze por cento. A queda no preço das matérias-primas base das exportações desses países não era compensada pelo aumento do volume

tinham por objetivo pesquisar e selecionar variedades de cereais com alto “rendimento”. De acordo com o discurso da Revolução Verde, essas variedades permitiriam prover as necessidades alimentares das populações desses países tendo em vista o crescimento demográfico. A Revolução Verde é, de fato, o instrumento que foi utilizado pelas multinacionais da agroquímica para resolver o problema da demanda alimentar em seu benefício, pela tecnologia e pela ciência, mas sobretudo sem tocar na estrutura social da terra, ou seja, sem realizar a reforma agrária (TOUSSAINT, 2002, p. 172/173).

exportado e nem pelo afluxo de empréstimos, doações e capital, dado o volume ainda maior de pagamentos da dívida externa e a repatriação de lucros das empresas multinacionais (PEREIRA, 2010, p.156).

Toussaint (2006), explicita que o 20º Relatório Anual do Banco, publicado em 1965, desenvolve amplamente a questão da dívida. O relatório alertava sobre o crescimento da produção agrícola acima da demanda dos países industrializados, o que tinha por consequência a queda dos preços de suas exportações. O informe revelava também que a dívida aumentou a um ritmo anual de 15% entre 1955 e 1962 e chegou a 17% entre 1962 e 1964. Os 11 países que concentravam mais de 50% da dívida eram todos grandes clientes do Banco: Índia, Brasil, Argentina, México, Egito, Paquistão, Turquia, Iugoslávia, Israel, Chile e Colômbia. O relatório, pela primeira vez, indicava a necessidade de definir corretamente as condições em que o Banco Mundial e os outros credores concederiam os empréstimos (TOUSSAINT, 2006, p. 206).

Toussaint (2006) afirma que, em nenhum relatório anual anterior, o Banco havia tratado da questão da dívida e atribui a preocupação com o tema aos acontecimentos da conjuntura. Vários países endividados haviam se organizado no movimento dos não alinhados e formaram maioria na Assembleia das Nações Unidas para a criação em 1964 da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED). Esta instituição seria a única onusiana dirigida por representantes dos países da periferia e que realizava uma crítica contundente a atitude dos países do centro capitalista.

Foi nesse período que surgiram novas organizações como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fundado em 1959, segundo os moldes do BIRD para, em grande parte, atender à demanda por financiamento à agropecuária e à área “social” (educação, saneamento, habitação, etc.); o Banco Africano para o Desenvolvimento (BAFD) em 1963; e o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), que iniciou suas operações em 1966. Essas instituições, em alguma medida, representavam uma concorrência para o Banco Mundial (SANAHUJA, 2001, p.69).

Diante desse cenário, o desenvolvimento entrou na pauta política no plano internacional e a direção do Banco se viu obrigada a considerar as reivindicações dos países da periferia capitalista. Para fazer frente à falta de clientes, o Banco Mundial reduziu as exigências de solvência aos prestativos e começou a valorizar outros critérios, como o potencial de crescimento, a orientação da política econômica, a capacidade de absorção das instituições e dos sistemas produtivos. Segundo o Banco, conceder novos créditos contribuiria para acelerar o crescimento e desta forma a capacidade de pagamento. Esta lógica partia da compreensão de que os problemas de solvência se resolveriam concedendo novos créditos, ou seja, o

endividamento deixava de ser um problema e se tornava parte da solução (SANAHUJA, 2001, p. 69-70).

Para resolver os problemas de solvência mais agudos, o Banco passou a conceder crédito a programas (*program-lending*) para apoiar a balança de pagamentos, ampliou suas atividades para setores sociais, alcançando 10% da sua carteira, e aumentou os empréstimos da AIF. Com tais ações, em 1970 o Banco, pela primeira vez em sua história, recebeu pela devolução de empréstimos uma quantia superior aos créditos concedidos, situação embaraçosa para uma instituição que se apresentava como financiadora do desenvolvimento (SANAHUJA, 2001, p.,70).

Foi nesse período que os empréstimos Soft ou não produtivos tiveram início. Conforme indicamos anteriormente, até 1961, os empréstimos destinados a países de renda média foram destinados a setores produtivos, como o energético e de transporte, e nenhum centavo foi destinado a setores como saúde e educação. Os dados apresentados por Pereira evidenciam a mudança operada pelo Banco no período seguinte

Já entre os anos de 1961 e 1969, o volume de empréstimos triplicou, chegando a US\$ 7,7 bilhões, dos quais 12,2 por cento foram direcionados para agricultura e irrigação e 4,2 por cento para educação, abastecimento de água e saneamento básico. Ainda assim, a maior fatia (cerca de 61,2 por cento do total) continuou sendo alocada nos setores tradicionais de energia e transporte (PEREIRA, 2010:162).

De acordo com Pereira (2010), o período entre 1961 e 1969 foi o que o Banco mais cresceu, aumentando os empréstimos em 10,4% e o seu *staff* em 13% ao ano. Os empréstimos se ampliaram em direção aos países de renda média que corresponderam a 77% de recursos do BIRD e 99,2% de créditos da AID. Esses empréstimos se concentravam principalmente em países com importante localização geopolítica na guerra fria.

Pereira (2010) ressalta ainda que o crescimento na destinação de recursos à agricultura está relacionado à Revolução Verde, que consistiu no desenvolvimento e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas a partir da década de 1960 nos Estados Unidos e na Europa. Com o apoio da Fundação *Rockefeller*, foram desenvolvidas sementes, inicialmente de trigo, cuja alta produtividade dependia de condições ótimas de irrigação e do uso intensivo de pesticidas, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas produzidos por agroindústrias norte-americanas e europeias. As iniciativas desenvolvidas a partir desse momento, com apoio da fundação Rockefeller, da Fundação Ford e da USAID, buscaram aumentar a produtividade agrícola nos países da periferia com a utilização de tecnologia desenvolvida em países de capitalismo central.

No início da década de 1960, a indústria produtora de fertilizantes começou a pressionar o Banco Mundial para o financiamento da difusão do pacote tecnológico da Revolução Verde para a periferia (PEREIRA, 2010:167). É nesse cenário que o Banco passa a conceber a agricultura como um setor que explorava as ligações entre o aumento da produtividade e o desenvolvimento.

A gestão Woods também realizou investimentos na educação nas modalidades consideradas mais rentáveis, como o ensino superior e técnico, principalmente no ensino agrícola. Ao final de sua gestão, que durou cinco anos, o Banco concedeu mais empréstimos e créditos que em seus dezesseis anos iniciais.

Outro aspecto que cabe ressaltar sobre o período da gestão de Woods se refere ao crescente ativismo do Congresso americano sobre a política externa que, em relação ao BM, significou a abertura para que interesses diversos influenciassem as provisões americanas para a instituição.

Até então, a política de Washington para o Banco Mundial havia sido definida pelo jogo de poder discreto entre o Tesouro e o Departamento de Estado. Nos anos 1980, o ativismo parlamentar criou oportunidades para que grupos políticos e organizações não governamentais (ONGs) agissem por dentro do Legislativo, com o objetivo de pautar as ações do Banco Mundial em matéria social e ambiental. Desde então, o Congresso passou a ser alvo de lobbies e campanhas públicas voltados para influenciar a política dos Estados Unidos para o Banco Mundial. Isso transformou o Congresso americano no único parlamento cujos trâmites têm peso sobre as pautas e a forma de atuação do Banco Mundial, o que, paradoxalmente, reforça o peso dos Estados Unidos na organização (PEREIRA, 2018, p.2).

A gestão de Woods foi marcada pela ampliação de recursos do Banco Mundial, principalmente via AID, que ampliou o número de clientes e aumentou bastante sua assistência técnica. Ao mesmo tempo, houve uma redução da importância do mercado norte americano como fonte de empréstimos ao Banco. O crescimento das economias alemã e japonesa e a força de suas moedas desempenharam um papel particularmente importante nessa mudança (PEREIRA, 2010, p.172).

Em 1968, assume a gestão do Banco Robert McNamara, o primeiro presidente não oriundo diretamente de *Wall Street*. McNamara estudou e lecionou na *Harvard Business School*, tinha ampla experiência empresarial na *Ford Motor Company*, na qual integrou o conselho consultivo da Fundação Ford. Para o então presidente do Banco, o desenvolvimento e a eliminação da pobreza eram problemas técnicos que poderiam ser resolvidos aplicando métodos científicos e recursos adequados (SANAHUJA, 2001, p.71).

McNamara foi secretário de Defesa dos EUA, indicado em 1961 por Kennedy, mantido por Johnson, foi o responsável por aproximar mais o Banco da área política. O então presidente

do Banco tinha uma concepção de desenvolvimento conectada à segurança. Tanto quanto a superioridade no campo militar, a segurança dos EUA dependia, agora, também da preservação da ordem política, o que implicava crescimento econômico, melhoria dos indicadores sociais básicos e redução da desigualdade socioeconômica (PEREIRA, 2010, p.178).

A gestão de McNamara entrou para história como aquela que modificou profundamente o Banco por dinamizar, inovar e expandir suas operações, ampliando sua importância financeira, política e intelectual, consolidando-o, definitivamente, como uma agência fulcral no âmbito das políticas de desenvolvimento (PEREIRA, 2010, p.177).

McNamara converteu a luta contra a pobreza no objetivo primordial do Banco. Essa nova orientação partia da compreensão de que o “efeito derrame” não havia funcionado na prática. Esta foi a principal conclusão do informe de 1969 “*Partners in Development*,” elaborado por Lester Pearson¹¹⁹ a pedido do Banco Mundial. Esse estudo marcou o ponto de inflexão no qual se questionava a experiência de 20 anos de ajuda econômica e políticas de desenvolvimento que não abordaram as necessidades de articulação e expansão dos mercados internos, penalizaram o setor agrícola, empobreceram o campesinato e ignoraram os processos de exclusão social causados pela modernização (SANAHUJA, 2001, p.71).

De acordo com Pereira (2010), a proposta de redução da pobreza, lançada para o quinquênio 1968-73, dava sequência e ampliava as mudanças na composição setorial da carteira do Banco introduzidas por Woods. McNamara anunciou a agricultura como o setor que teria a maior expansão dentro do programa creditício, incorporou na carteira do Banco os projetos da área “social”, como educação, fornecimento de água potável, saneamento básico, nutrição, saúde primária, habitação urbana e planejamento familiar, e ainda determinou as mudanças na destinação geográfica dos empréstimos, elegendo como “alvos” a África e a América Latina e Caribe.

Para ampliar o capital do Banco, McNamara deu continuidade à política de diversificação de fontes de financiamento, com a expansão, principalmente pela venda de bônus, em praças financeiras da Europa. A partir de então, a capacidade do Banco de emprestar passou a se basear cada vez mais na sua capacidade de tomar empréstimos, necessitando cada vez menos de novos aportes de capital dos cinco maiores acionistas. A reposição de fundos da AID para o período 1969-71 aumentou 40,7 % em relação ao triênio 1965-68. Essas

¹¹⁹ Laster Pearson foi um historiador, diplomata e político canadense ganhador do prêmio Nobel em 1957. Presidiu a denominada comissão Person, que elaborou o relatório acerca das políticas para o desenvolvimento que vinham sendo elaboradas pelo Banco e pela ONU.

determinações davam ao Banco condições extraordinárias para alavancar empréstimos (Sanahuja, 2001, p.73).

Conforme evidenciamos anteriormente, ao longo de sua história o Banco desenvolveu a prática de ir até os potenciais clientes e elaborar projetos financiáveis. Os Estados por sua vez, informados sobre um projeto identificado e desenhado pelo Banco, requeriam a ele a análise do seu financiamento. Pereira (2010) ressalta ainda que, para um governo fechar acordos, o Banco propiciava ou facilitava o acesso a outras fontes de recursos, privadas e públicas, fomentando ainda mais a espiral de endividamento¹²⁰.

McNamara impôs objetivos de crédito anuais para cada país, cujo principal critério exigido era o número de projetos aprovados e o volume de créditos concedidos, secundarizando a pertinência de um projeto e os resultados alcançados. Este sistema exacerbou a tendência do Banco, de induzir a demanda de seus produtos nos países prestativos.

No primeiro quinquênio dessa gestão, o Banco Mundial lançou mão de diversas bandeiras e instrumentos em sua “cruzada contra a pobreza”, elegendo o controle populacional, o desemprego, a nutrição e a saúde. Nenhuma dessas temáticas, no entanto, desdobrou-se em projetos financiáveis. Cabe destacar que, em relação à saúde, McNamara temia que a replicação de serviços de saúde preventiva levasse ao aumento da taxa de natalidade e, consequentemente, à explosão demográfica.

De acordo com Pereira,

O Banco não tinha uma abordagem que conferisse coerência, para fora e para dentro, aos projetos que a instituição já vinha executando em agricultura, educação e desenvolvimento urbano. Também não tinha um instrumento preferencial que nucleasse a sua “cruzada contra a pobreza” e permitisse a aferição estatística dos seus resultados. Ou seja, não havia uma teoria nem um meio passível de replicação e avaliação “econômica” de resultados. Ambos surgiram somente no biênio 1973-74 com a definição da “pobreza rural absoluta” como alvo principal da intervenção do Banco, por meio dos novos projetos de “desenvolvimento rural integrado” (DRI), e com a publicação do livro coordenado por Hollis Chenery *“Redistribuição com crescimento”*. Daí nasceu o enfoque “orientado à pobreza” (*poverty-oriented approach*) a partir do qual o Banco firmou-se como patrocinador da bandeira da “luta contra a pobreza” no plano internacional (PEREIRA, 2010, p.198).

Ainda conforme Pereira (2010), a inserção da redução da pobreza como parte da agenda internacional de desenvolvimento esteve diretamente ligada ao envolvimento cada vez maior do Banco em pesquisa, disseminação de informação e produção, compilação de dados,

¹²⁰ Analisamos a espiral de endividamento principalmente do Brasil no capítulo 1 e é importante ressaltar que o período da gestão de McNamara (1968-1981) corresponde ao período do governo ditatorial no Brasil (1964-1984) reconhecido como um período de alto endividamento do país.

financiamento para pesquisa local e formação de técnicos para a produção de dados e desenho de projetos ligados ao tema. Tudo isso levou à criação de um campo de estudos dedicado a temática cujo alargamento alimentou a gradativa imposição e legitimação de um novo vocabulário, centrado em termos como eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade, bastante pobre e descritivo, em detrimento de outro, forjado nas lutas sociais e centrado na igualdade, exploração, dominação, classe, luta de classe, trabalhador, etc.

Enfim, não apenas se estabeleceu um modo de interpretar e categorizar a realidade social, como também se desenhou uma nova agenda político-intelectual, com coordenadas muito precisas. Foi neste momento que o Banco se tornou uma agência capaz de articular e veicular um projeto mais universalizador de desenvolvimento capitalista para a periferia, ancorado a um só tempo na “ciência da pobreza” e na “ciência da gestão política da pobreza” pela via do crédito (e não da filantropia) (PEREIRA, 2010, p. 207/208).

Em 1975, a gestão de McNamara lançou as diretrizes para os programas de desenvolvimento rural “orientado à pobreza”. Os programas de desenvolvimento rural integrado constituíram uma das principais inovações dessa gestão. Elaborados para enfrentar a pobreza rural, na maior parte dos casos se baseavam na colonização da fronteira agrícola e no assentamento de camponeses sem-terra. Esses projetos atuavam como uma válvula de escape à pressão pela reforma agrária onde havia grande concentração de terras. Muitos desses projetos se formularam sobre bases tecnocráticas, sem um adequado conhecimento do meio ambiente local, impulsionando dinâmicas migratórias, rápidos processos de destruição de florestas e ecossistemas valiosos, e contribuíram para a desarticulação social e em não poucos casos significaram mais pobreza e desigualdade. No início da década de 1980, diante da devastação produzida pelo mais controverso desses projetos, o Polonoroeste ¹²¹, o Banco começou a abandoná-los (SANAHUJA, 2001, p.75).

No final de 1979, McNamara criou o Departamento de População, Saúde e Nutrição, o que permitiu a autorização de empréstimos exclusivamente para a saúde — antes, o setor figurava apenas como um componente em projetos de desenvolvimento rural e urbano e planejamento familiar —, abrindo um campo novo e amplíssimo de atuação (PEREIRA 2010, p.222).

Ao longo de 12 anos de gestão, os empréstimos do BM para projetos orientados para a pobreza não alcançaram um terço do total de recursos disponibilizados. Pereira (2010) ressalta ainda que esse quantitativo é superdimensionado tendo em vista que o *staff* exagerava o grau

¹²¹ Retomaremos a discussão sobre o POLONOROESTE.

de cobertura dos projetos, aumentando o número de beneficiários considerados pobres e também porque os governos dificilmente realizavam qualquer fiscalização.

É importante destacar que a análise sobre a influência do BM não se restringe aos empréstimos concedidos e deve considerar a ampliação de sua atuação político ideológica. De acordo com Pereira

Tanto no meio rural como no meio urbano, os projetos do Banco induziram mudanças na composição e na destinação do gasto público, na medida em que, para cada empréstimo contratado com o Banco, os governos tinham de desembolsar uma contrapartida financeira, em geral muito maior; depois, precisavam mobilizar recursos para pagar o Banco, tido sempre como credor preferencial, e em moeda forte. Além disso, como o Grupo Banco Mundial atuava em múltiplas operações de cofinanciamento e garantias em negócios privados, a extensão da sua presença econômica se amplificou extraordinariamente (PEREIRA, 2021, p.222).

De acordo com Sanahuja (2001), para além das cifras, a retórica de McNamara em torno do “assalto à pobreza” contribuiu para transformar o Banco Mundial e lhe atribuir uma nova imagem como agência de desenvolvimento, porém, quase nunca houve melhorias tangíveis para os países mais pobres e muitos viram piorar sua situação. De acordo com Pereira (2010), a maior parte dos recursos seguiu respaldando estratégias convencionais de industrialização e, na década de setenta, empréstimos e créditos do BIRD e da AID desvinculados de projetos passaram a ser direcionados para bancos públicos de desenvolvimento. Estes bancos utilizavam os recursos para financiar empresas privadas estrangeiras e nacionais, com destaque para agroindústrias e indústrias extrativas (minérios, petróleo, gás, etc.) (PEREIRA, 2010, p.223).

Por outro lado, o Banco não se afastou da lógica liberal convencional e do suposto de que o crescimento econômico é o mecanismo mais básico para incorporar os pobres à produção e ao consumo. Ainda que tenha ocorrido o aumento de crédito para os setores sociais, como a saúde e a educação, ao final de sua gestão esse aumento significou apenas 10% de sua carteira.

Além de induzir a reorientação do gasto público nacional, os projetos financiados pelo Banco Mundial forneceram parâmetros e condições para a redefinição de políticas setoriais e sociais em dezenas de países. Em muitos casos, agências e órgãos da administração pública responsáveis pela regulação de setores inteiros da economia foram erguidos a partir de empréstimos e/ou assessoria do Banco. Nas áreas do desenvolvimento rural e urbano, por exemplo, não raro a replicabilidade dos projetos era garantida pela internalização dos modelos, procedimentos e *expertise* produzidos e difundidos pelo Banco, o que, na prática, acabava por dispensar a contratação de empréstimos. Com frequência, esse processo teve conotações políticas reativas e assumiu uma direção socialmente regressiva, na medida em que serviu para que governos — na época, majoritariamente sob regimes ditatoriais — eludissem a pressão popular por reformas sociais democratizantes, algumas das quais com grande potencial redistributivo, como a reforma agrária. Por outro lado, é imensa a lista de

projetos financiados ou apoiados pelo Banco que provocaram impactos altamente negativos do ponto de vista sócio-ambiental (PEREIRA, 2010, p. 223).

De acordo com Sanahuja (2002), as políticas empreendidas no período McNamara aprofundaram a dependência dos países do sul em relação aos instáveis mercados internacionais de produtos primários e das transnacionais que os monopolizam, e também causou enorme prejuízo à produção de alimentos para o mercado interno, o que impactou negativamente a vida das mulheres dessa região, já que em muitos locais elas eram as responsáveis pelo cultivo. Ademais, contribuiu ainda para a perda da autossuficiência alimentícia, particularmente na África Subsaariana. Em muitos países o resultado foi exatamente o contrário do que se buscava: mais pobreza, aumento da desigualdade e agravamento da dependência externa (SANAHUJA, 2002, p.79).

Outro legado do período foi a crescente instrumentalização política do Banco. Ainda que a fundamentação jurídica da instituição proíba considerações políticas no processo de tomadas de decisões e aprovação de créditos, que devem se basear em critérios econômicos, na realidade a concessão de empréstimos evidencia o descolamento deste princípio. A destinação de recursos a países que implementaram regimes ditatoriais, mas que se colocavam como aliados dos EUA, explicita a falácia do argumento da avaliação técnica. Exemplo é o caso do governo da Indonésia, que desde a invasão do Timor Leste utilizou recursos do BM para projetos nesse território, a manutenção de créditos para o regime de *Apartheid* na África do Sul e o corte, em 1970, na destinação de recursos para o governo popular do Chile¹²², reestabelecidos após o golpe de Pinochet (SANAHUJA, 2002, p.80).

¹²² Análise de documentos da CIA indicam que em 15 de setembro de 1970, o presidente dos EUA, Richard Nixon, e o assessor de Segurança Nacional Henry Kissinger, autorizaram o governo dos EUA a fazer todo o possível para minar o recente governo de Allende. A CIA iniciou o Projeto Fubelt, com US\$ 10 milhões, como primeira parcela, para iniciar a desestabilização secreta do país. Em 11 de junho de 1971, o secretário do Tesouro dos EUA, John Connally, disse a Nixon que o corte de créditos ou a interferência no mercado das mercadorias produzidas pelo Chile seria o “pé de cabra” ou a alavanca que o governo dispunha. Um mês depois, Allende nacionalizou o setor de cobre e disse às principais empresas – Kennecott e Anaconda – que as compensaria perdendo os US\$ 774 milhões em impostos sobre lucros excedentes que eles não pagavam. Os chilenos comemoraram este dia como o Dia da Dignidade Nacional. As empresas foram à Casa Branca reclamar. A eles se juntaram a gigante das telecomunicações ITT e a fabricante de refrigerantes Pepsi Cola. Em 5 de outubro de 1971, Connally disse a Nixon: “A única coisa que você pode esperar é derrubá-lo [Allende] e, enquanto isso, você fará o possível para provar, por suas ações contra ele, o que você quer, que você está cuidando dos interesses estadunidenses”. A retaliação foi rápida. Quando o Chile foi ao Clube de Paris negociar os termos para reagendar sua dívida de US\$ 1,862 bilhão, o delegado dos EUA no Clube farejou. Os EUA possuíam US\$ 1,227 bilhão dessa dívida, por isso levantaram a questão da compensação para as empresas transnacionais de cobre, e da suspensão do pagamento da dívida feita pelo Chile. A pressão sobre o Chile aumentou, à medida que as finanças internacionais secavam. O Banco Mundial não concedeu novos empréstimos ao Chile entre 1970 e 1973, o Banco de Exportação-Importação reduziu as notas de risco do Chile de B para D – o mais baixo nível. O comércio continuou, mas as empresas começaram a pedir dinheiro adiantado para a compra de bens. Tudo isso ocorreu quando os preços do cobre caíram 25%; com o aumento da inflação global, os preços dos alimentos importados aumentaram. A inflação aumentou para mais de 1.000%, e o governo Allende começou a imprimir dinheiro e a racionar mercadorias, a fim de evitar um

Aqui cabe ressaltar que o período da gestão de McNamara foi marcado por uma agitada conjuntura político econômica. Em 1969 Richard Milhous Nixon assumiu como presidente dos EUA. Sua gestão foi marcada pelo processo de distensão da guerra fria ou “*détente*”, que politicamente acarretou uma importante queda dos empréstimos com finalidade social diante do relaxamento das tensões entre superpotências e abertura do bloco socialista ao capital europeu e norte-americano.

O início da década de 1970 foi marcado por uma conjuntura internacional extremamente instável diante dos golpes militares na América Latina, das guerras nos continentes Africano e Asiático, da Revolução dos Cravos em Portugal e da renúncia de Nixon em 1974, após ser condenado pelo escândalo de *Watergate*^{123/124}.

Na passagem da década de 1960 a 1970, após os “30 anos gloriosos” possibilitados pelas políticas que garantiram nos países do centro econômico os limitados direitos sociais através do Estado Social e do pleno emprego, o capitalismo entrou em uma onda de estagnação (MANDEL, 1982), cuja crise do petróleo atuou como elemento detonador. A resposta à crise elaborada pela burguesia, que tinha a retomada das taxas de lucro e o crescimento econômico como objetivos centrais, se baseou no tripé neoliberalismo, reestruturação produtiva e financeirização.

No plano econômico, assistiu-se ao progressivo abandono da convertibilidade do dólar em ouro, o que levou ao rompimento unilateral com o regime monetário de *Bretton Woods*. De acordo com Belluzzo (1995),

A internacionalização financeira surgida no final dos 60 expressou-se através da crescente supremacia da função de meio de financiamento e de pagamento do dólar em relação à sua função de *standard* universal. O conflito entre as duas funções, que devem coexistir pacificamente num sistema monetário estável, chegou no final dos anos 70 a suscitar ensaios da substituição do dólar por Direitos Especiais de Saque (criados em 1967) emitidos pelo FMI e lastreados em uma “cesta de moedas”. As ameaças ao dólar foram, no entanto, contidas pelo gesto unilateral dos Estados Unidos que, no final de 1979, subiram abruptamente as taxas de juros com o propósito de preservar a função de reserva de sua moeda nacional. Se alguém desejasse marcar uma data para a derrocada

declínio total nos padrões de vida. Uma combinação do “bloqueio invisível” de Nixon, da reação de pânico às sanções do governo e das condições internacionais adversas (baixos preços do cobre, altos preços de alimentos) “criaram as condições”, como Kissinger disse, para um golpe. Nixon respondeu: “é assim que vai ser jogado”. (Prashad, 2020: 56-8)

¹²³ Richard Nixon se recandidatou a presidência em 1972 saindo vitorioso. Entretanto, durante a campanha, houve um assalto ao Comitê Nacional Democrata, situado no edifício Watergate, em Washington, no qual cinco pessoas foram detidas tentando fotografar documentos e instalar escutas no escritório do Partido Democrata. As investigações posteriores realizadas por dois repórteres do jornal Washington Post sobre o episódio estabeleceram sua relação com a Casa Branca e a participação do presidente. Em 1974 Nixon foi julgado pela Suprema Corte dos EUA, o que resultou na abertura de um processo de impeachment. Dezesesseis dias depois Nixon renunciou ao cargo.

¹²⁴ O escândalo de Watergate foi retratado na literatura no livro Todos os Homens do Presidente, de Bob Woodward e Carl Bernstein em 1974. Dois anos depois ganhou adaptação para o cinema, com direção de Alan J. Pakula.

final da arquitetura de Bretton Woods teria alguma chance de acertar, escolhendo outubro de 1979. Não se trata apenas de constatar que os Estados Unidos deixaram de exercer o papel de “país residual”, isto é, de país capaz de amortecer as tensões - tanto as inflacionárias quanto as recessivas - do sistema funcionando como fonte autônoma de demanda efetiva e *lender of last resort*. Ao impor a regeneração do papel do dólar como reserva universal através de uma elevação sem precedentes das taxas de juros, os Estados Unidos deram o derradeiro golpe no estado de convenções que sustentara a estabilidade relativa da era keynesiana. (BELLUZZO, 1995, p.15)

Cabe ressaltar que a elevação dos juros foi adotada em meio ao segundo choque do petróleo, que paralisou sua produção e elevou o preço do barril a um patamar sem precedentes. O golpe de 1979 forçou a sobrevalorização do dólar e redirecionou a liquidez internacional para os EUA, do que decorreu a submissão econômica de todos os demais países capitalistas (inclusive dos seus aliados estratégicos, Alemanha e Japão) e na implementação de um ajuste recessivo sincronizado com a política norte americana (PEREIRA, 2010, p. 233).

Para se ter ideia do impacto da sobrevalorização do dólar:

Como as taxas de câmbio fixas do sistema de Bretton Woods entraram em colapso, todos os preços e taxas ficaram descontrolados. O ouro foi o primeiro: saltou de US\$ 35 para US\$ 38 a onça, em seguida para US\$ 42 e depois decolou. Em maio de 1973 foi negociado a mais de US\$ 90, e antes do fim da década, em 1979, chegou a fabulosos US\$ 455 dólares por onça – um aumento de doze vezes em menos de uma década (VAROUKAKIS, 2016, p. 130)

Ainda no ano de 1979, McNamara criou o empréstimo de ajustamento estrutural que tinha por objetivo financiar o déficit dos países importadores de petróleo. A autorização para esse tipo de empréstimo era condicionada pela realização pelo prestatário de um programa de estabilização acordado junto ao FMI e de um pacote de “reformas” na política macroeconômica, visando garantir o pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida (PEREIRA, 2010, p.233).

Se na década de 1970 os chamados países de renda média, diante de condições aparentemente favoráveis, se endividaram fortemente, na década de 1980, diante da queda do preço das matérias primas, explodiu a crise da dívida.

Nesse contexto, a ação do BM assumiu novos contornos, caracterizando-se pelo papel de intermediador entre os credores internacionais e os países devedores, redefinindo a sua política de empréstimos, que antes se limitava ao financiamento de projetos, para outras formas de financiamento, que possibilitassem desembolsos mais rápidos, ou seja, os programas de ajuste estrutural e os projetos para setores específicos. Objetivava-se que tais programas e projetos contribuíssem para os processos de renegociação e pagamento da dívida externa e para a redefinição de políticas nacionais, dando origem a uma política de condicionalidades.

O primeiro empréstimo de ajustamento aprovado pelo Banco foi à Turquia¹²⁵, em 1980, e no ano seguinte o relatório anual já era capaz de revelar os determinantes para a o estrangulamento que viria.

O relatório identificou diversos fatores responsáveis estrangulamento dos países endividados, como a alta das taxas de juros reais, a queda da receita comercial dos países exportadores de commodities agrícolas, a recessão mundial, o aumento da proporção de empréstimos contratados a taxas de juros variáveis e o aumento do débito pendente com bancos comerciais (de 49,6 por cento em 1975 para 61,5 por cento em 1978). Apesar disso, o Banco afirmou que não havia um problema de endividamento generalizado e continuou a dar previsões otimistas — e erradas — sobre o fluxo de capital privado para a periferia nos anos seguintes. A instituição voltou a encorajar o uso da poupança externa para que os países endividados se ajustassem interna e externamente às novas condições da economia mundial, descritas como “permanentes” (PEREIRA, 2010, p.235).

Assim, na década de 1980, através do ajustamento estrutural, o Banco assumiu um papel de liderança político-intelectual, e suas atribuições cada vez mais passaram a se confundir com as do FMI. Para solucionar a possível confusão de papéis, a diretoria do Banco decidiu que os empréstimos para ajustamento se limitariam a 10% dos compromissos financeiros anuais e que seriam autorizados apenas a países que já houvessem adotado o programa de estabilização do FMI (PEREIRA, 2010, p.236).

Pereira sistematizou a direção das orientações de “ajuste” do Banco:

No âmbito das políticas macroeconômicas, as medidas de ajustamento do Banco consistiam em: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo e a livre circulação de capitais; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo agrícolas. No âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público, especialmente por meio de medidas como: a) o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; b) a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo; c) a redução do custo *per capita* dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; d) a reorientação da política social para saúde e educação primárias, mediante a focalização do gasto na parcela da população em condições de “pobreza absoluta”. Todo esse conjunto de medidas figurou, de um modo ou de outro, nos RDMs de 1978 a 1982 como recomendações de políticas econômicas e setoriais consideradas responsáveis (PEREIRA, 2010, p.236).

No período entre 1978 e 1981, diante do estímulo ao endividamento, as somas emprestadas pelo BM “sobraram” e ficaram concentradas em poucos países, dentre eles o

¹²⁵ Poderosos movimentos da classe trabalhadora varreram a Turquia na década de 1970, com a ameaça iminente da possibilidade de o país se juntar à onda revolucionária que invadiu a Ásia. Os EUA queriam fazer de tudo para impedir a possibilidade de uma revolução: seu embargo de armas – estabelecido quando a Turquia ocupava o norte de Chipre – terminou em 1979 e, em março de 1980, os EUA e a Turquia assinaram um tratado econômico e de defesa. Dezesesseis bases da Otan na Turquia e meio milhão de soldados do Exército turco estavam em jogo; eles tinham que ser protegidos. A austeridade do FMI exacerbou os problemas no país, razão pela qual o governo dos EUA aconselhou o Banco Mundial e a Irving Trust Company a fornecer empréstimos à Turquia, que de outro modo entraria em falência (PRASHAD, 2020, p.84).

Brasil. A seguir buscaremos discutir a atuação do Banco a partir da emergência da crise estrutural do capital em 1970, que incide diretamente na explosão da crise da dívida na década posterior.

3.3 O Banco Mundial e a espiral do endividamento da periferia

A onda de estagnação (MANDEL, 1982) na qual o capitalismo entrou na década de 1970 foi acompanhada da ascensão de governos de direita, como o de Margaret Thatcher (em 1979 no Reino Unido) e de Ronald Reagan (nos EUA em 1981). A ofensiva neoliberal do capital culpabilizava as políticas sociais do Estado Social e os direitos conquistados pela organização dos trabalhadores pela crise.

Reagan adotou uma postura hostil em relação à ajuda multilateral e, conseqüentemente, ao Banco Mundial e prometeu dar ênfase aos programas bilaterais considerados mais responsáveis em termos de direcionamento alinhado com os interesses da política externa dos EUA e no controle de recursos dos cidadãos norte-americanos. O então presidente também defendia a ampliação do orçamento militar americano e sua proposta orçamentária, que dilatou o prazo para a reposição orçamentária para a AID e o BIRD, deixou evidente que seu apoio ao Banco era pontual.

A gestão republicana acusava o Banco de uma contaminação socialista e anunciou que realizaria uma ampla revisão de sua política. A nomeação de Alden W. Clausen, ex-presidente do *Bank of América*, um dos maiores credores privados dos países da periferia, deixou evidente a relação direta entre os interesses da banca norte-americana e a presidência do Banco Mundial. Clausen tratou de se distanciar da direção implementada por McNamara e realizou importantes trocas nos cargos que o cercavam: Hollis Chenery, economista-chefe, foi substituído por Anne Krueger, uma destacada neoliberal. Ernest Stern, o inventor do “ajuste estrutural” foi promovido a vice-presidente; e Mahbud ul Haq, defensor do derrame, posteriormente convertido à “cruzada contra a pobreza”, e do enfoque das necessidades básicas, foi para o PNUD, onde lançaria, em 1990, o conceito de “desenvolvimento humano” num claro desafio intelectual ao Banco (PEREIRA, 2010, p. 245; SANAHOJA, 2001, p. 119).

Conforme afirma Pereira (2010), a pauta da redução da pobreza desapareceu dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM's), porém, os projetos com algum componente de alívio direto, identificados e parcialmente negociados durante a gestão McNamara, continuaram o seu trâmite burocrático e muitos foram autorizados, totalizando um quinto do total dos empréstimos concedidos entre 1982 e 1987 (PEREIRA, 2010, p.245).

De acordo com Sanahuja (2001), o novo enfoque adotado pelo Banco se baseava na ideia de que o livre mercado era a única política correta e que, portanto, mais do que financiar projetos, deveria impulsionar reformas nesse sentido. Esse novo enfoque era a principal mensagem do Informe Berg, que atribuía a crise da África Subsaariana ao Estado pós-colonial, considerado ineficiente e cuja política de substituição de importações (denominado desenvolvimento conduzido pelo Estado) e abandono do setor agrário havia fracassado. A resposta à crise, indicada pelo relatório, se baseava na redução do Estado, na adoção da recuperação de custos em serviços públicos antes gratuitos e no aumento do controle privado sobre a economia. Prescrevia, ainda, a realização de uma agenda coerente de “reformas” nas políticas comercial, cambial e agrícola, voltadas à promoção da liberalização comercial e voltada à especialização produtiva baseada na exportação de bens primários. O relatório recomendava ainda o aumento da assistência externa à região como forma de alavancar as “reformas” e catalisar fluxos de capital externo, desde que os governos individualmente preparassem os ajustes preconizados pelo Banco e pelo FMI (PEREIRA, 2010, p.246).

Sanahuja indica que a análise política do relatório era muito simplista e omitia os fatores estruturais que condicionavam o desenvolvimento dessas economias, entre eles a vulnerabilidade decorrente da dependência dos produtos básicos agravada pelo agronegócio e pela crescente presença de multinacionais dos setores petroleiro e minerador. O relatório também não apresentava nenhuma autocrítica no que se refere ao fato da instituição ter proporcionado a financeirização externa e a assistência técnica da região durante as décadas anteriores. Ainda que o informe se referisse à África, a análise da crise em outras regiões como a América Latina é muito similar (SANAHUJA, 2001, p. 119/120).

De acordo com Pereira (2010), em 1982 foi elaborado o relatório de avaliação do governo Reagan sobre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. O relatório, além de enaltecer o papel que essas instituições vinham desempenhando para a política norte-americana, destacava que o Banco Mundial realizou empréstimos para países de importância estratégica para os EUA (entre eles o Brasil) e que atenderam aos interesses econômicos de construção de um sistema capitalista internacional desregulado. O relatório tinha três recomendações sintonizadas com a ofensiva neoliberal em curso : o apoio dos EUA aos BDM's deveriam se direcionar para a aceleração da abertura dos mercados nacionais e à superioridade do capital privado no financiamento da atividade econômica em relação ao setor público; os EUA deveriam trabalhar para assegurar que a alocação de empréstimos fosse condicionada à realização de reformas políticas nos países receptores e os EUA deveriam reduzir paulatinamente seus gastos com os BMD's (PEREIRA, 2010, p. 247/248),

Conforme discutimos no primeiro capítulo deste estudo, em 1983 explodiu a crise da dívida do “Terceiro Mundo” a partir da declaração de moratória do México após anos de incentivo ao endividamento. A crise foi consequência da combinação entre a queda de preço dos produtos exportados pelo Terceiro Mundo no mercado mundial, a partir de 1981-1982, e pelo aumento das taxas de juros impostas pela Reserva Federal dos EUA a partir de 1979-1980. A resposta elaborada pelos organismos internacionais foi baseada na aplicação das políticas de austeridade e no “ajustamento” estrutural.

Para evitar a articulação política dos devedores e uma eventual moratória coletiva, como ocorreu nos anos trinta, os credores dessa vez implementaram uma estratégia de negociação dura, organizada caso a caso. Os programas de “ajuste” estrutural, que já vinham sendo implementados, foram aprofundados para servir ao enquadramento da política econômica dos devedores e para se enquadrar às exigências dos credores internacionais.

Nesse cenário, as instituições irmãs de Breton Woods, FMI e BM, seguiram atuando de forma muito similar no que tange aos “ajustes” elaborados. De acordo com Sanahuja (2001), as exigências ligadas aos desembolsos, ou seja, as condicionalidades eram resultantes do diálogo sobre políticas entre o Banco e o governo prestatário, sendo que este, em uma situação fragilizada, detinha uma margem de negociação muito reduzida. Apesar das similaridades, no que se referia às condicionalidades, entre o Banco e o FMI existiam algumas diferenças: o FMI estabelecia critérios de desempenho que consideravam o déficit, a inflação, etc., baseados em critérios quantitativos. Por outro lado, o Banco estabelecia condições mais gerais e, portanto, mais difíceis de mensurar. Enquanto o FMI suspendia os desembolsos diante do não cumprimento, o Banco, cujos incumprimentos eram frequentes, permitia sua renegociação e não necessariamente suspendia os desembolsos pendentes.

Pereira (2010) indica que, em 1983, com a criação do empréstimo de ajuste setorial, o programa do Banco ganhou aprofundamento, extensão e mais poder de pressão. Esse novo instrumento passou a ser largamente utilizado, em parte porque permitia operações menores e focalizadas; entretanto, também porque era uma forma de contornar as crescentes críticas sobre a soberania nacional dos devedores (PEREIRA, 2010, p. 252).

O Banco adotou o discurso do Tesouro do EUA de que a crise da dívida era um problema de liquidez e não de solvência e que em curto prazo seria resolvido. Entretanto, em 1985, diante do aprofundamento da crise, o Tesouro norte-americano indicou como prioridade que os BDM's deveriam adotar, além do ajustamento tradicional, medidas relacionadas ao gasto público. A remodelagem do gasto público deveria ocorrer pela via da descentralização e, sobretudo, através da privatização de empresas públicas, especialmente aquelas que

conformavam o setor produtivo estatal. Assim, as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial estenderam-se às novas áreas. De acordo com Pereira (2010), é nesse momento que os empréstimos para educação e saúde primária aumentam extraordinariamente. No que tange à saúde primária, no período 1981-1983 havia 56 empréstimos, no período 1987-1989 havia 303 e em 1991-1993 havia 1447. É nesse momento que a saúde ganha real importância nas ações do Banco. (Pereira, 2010)

Em grande parte, essas operações passaram a ser organizadas por meio de fundos sociais de emergência voltados à conformação de redes de segurança (*safety nets*), uma espécie de colchão amortecedor de tensões sociais direcionado à população em condições de pobreza ou a segmentos mais impactados pelo “ajuste” (PEREIRA, 2010, p. 265).

Os primeiros fundos de emergência ou de inversão social foram registrados na Bolívia e em Gana, em 1986, como uma iniciativa do Banco Mundial. Esses fundos tinham notáveis diferenças em relação às políticas sociais: seu princípio básico era a substituição da oferta universal de bens e serviços públicos pelo atendimento a demandas (*demand-driven approach*) ou na focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis. Surgiram como uma proposta temporária, que acabou por assumir um caráter permanente diante do prolongado “ajuste”. Detinham um caráter multisetorial e realizavam um amplo leque de ações. Ainda que propusessem uma ênfase especial na criação de empregos e desenvolvimento comunitário, atuavam à margem dos ministérios da saúde, educação, trabalho etc., eram dirigidos à satisfação de demandas pontuais. A identificação e até mesmo a execução de suas ações era realizada por ONG’s, grupos de base, empresas privadas e municípios que identificavam os projetos e que, na perspectiva neoliberal do Banco, eram considerados mais ágeis e efetivos que o Estado; dependiam diretamente de altas instâncias políticas, como a presidência e a vice-presidência, sendo muitas vezes o espaço de atuação das primeiras damas; e eram financiados com recursos extraordinários provenientes das privatizações, ajuda externa e por instituições como o Banco Mundial, os bancos multilaterais regionais e Comissão Europeia (SANAHUJA, 2001, p. 131-132) (PEREIRA, 2010, p.266).

Os fundos foram criados em praticamente todos os países da América Latina e seu rápido crescimento, segundo Sanahuja (2001), se explica pelo apoio entusiasta do Banco Mundial e dos demais doadores. Nos anos posteriores a sua criação, uma série de estudos indicaram a contradição essencial entre os programas de “ajuste”, que geram mais pobreza, e os fundos compensatórios, que tentavam atenuá-la, mas que desconsideravam o impacto das políticas macroeconômicas nas políticas de seguridade social com cobertura universal, como a saúde, e também a educação.

Em julho de 1986, assumiu a presidência do Banco o advogado e ex-congressista Republicano Barber Conable. Sua indicação por Reagan e pelo secretário de Estado do Tesouro, James Baker, se deu por seu traquejo político e sua experiência de mais de vinte anos no parlamento, requisitos importantes para lidar com um congresso que cada vez questionava mais a relevância do BM para a política externa norte-americana e com uma opinião pública cada vez mais intrusiva nos negócios do Banco (PEREIRA, 2010, p. 267; (TOUSSAINT, 2006, p.251)

A gestão de Conable teve início com o Banco sob forte pressão, proveniente de direções diversas. Foi naquela conjuntura que alguns dos grandes projetos financiados pelo Banco, como o Polonoroeste ¹²⁶, no Brasil, as represas do projeto *Sardar Sarovar* no rio *Narmada*, na Índia, o desenvolvimento da pecuária em Botsuana, a represa de Kedung Ombo, e o programa de Transmigração na Indonésia eram questionados pela articulação popular, por ONG's internacionais ambientalistas e de defesa dos direitos humanos devido aos seus altos impactos ambientais.

Conable prometeu que no futuro o Banco levaria em conta o impacto ambiental de seus projetos e se preocuparia com a população afetada. Entretanto, diante da crescente mobilização ambiental que marcou o período entre 1983 e 1987 e das pressões no parlamento estadunidense¹²⁷, a presidência do Banco foi forçada a incluir a questão ambiental e o ataque

¹²⁶ O Programa de Desenvolvimento Integrado para o Noroeste do Brasil (POLONOROESTE) apresentava como objetivo promover uma maior integração entre as regiões ligando o Sul ao Norte do país, aumentar a produção e renda da população, além de diminuir as desigualdades entre as regiões. Este projeto de acordo com Sanahuja (2001), foi o mais custoso em termos ambientais e que causou mais danos à imagem do Banco. Inscrito na política de colonização do governo brasileiro foi iniciado em 1970 com a construção da rodovia Transamazônica em que o Brasil junto com o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial investiu mais de US\$ 10 bilhões em estradas, plantas de hidroelétricas e projetos de mineração em grande medida orientados à exportação e para obtenção de câmbio para o pagamento da dívida externa. O governo concedeu crédito subsidiado e generosas isenções fiscais a grandes fazendas para criação de gado extensivo e dessa forma incentivou o desmatamento de grandes extensões da floresta. Polonoroeste foi financiado com US\$ 444 milhões de dólares pelo BM e incluía a construção de 1.500km de estrada e 39 centros de assentamento rural nos estados do Amazonas, Acre e Rondônia. Nos anos 80 o projeto havia atraído mais de meio milhão de trabalhadores que sobreviviam com plantações, havia causado o desmatamento de 16% do território de Rondônia e dizimado a população indígena. O desmatamento da floresta registrado por satélites da NASA qualificou essa como a maior e mais rápida transformação humana de um ecossistema da história. O projeto foi finalizado em 1985 pelo BM diante das várias denúncias feitas por organizações ecologistas e de opinião pública (Sanahuja, 2002:77). Entre 1983-87, a campanha das ONGs denunciou o Polonoroeste como o caso mais extremo de devastação social e ambiental patrocinado pelo Banco. Houve uma profusão de artigos publicados em revistas de prestígio internacional e grandes jornais dos EUA. (PEREIRA, 2010, p.270).

¹²⁷ Para exemplificar essa pressão, em janeiro de 1985, pela primeira vez, por razões ambientais, um diretor estadunidense vetou a aprovação de empréstimos do BID para um projeto do governo brasileiro complementar ao Projeto Polonoroeste. Nunca antes o BID negara financiamento ao Brasil, seu principal país acionista após os EUA. Logo depois, em março do mesmo ano, o Banco Mundial suspendeu os desembolsos para o Polonoroeste. Em junho de 1986, o secretário James Baker mandou o diretor-executivo norte-americano do Banco votar contra um empréstimo para o setor elétrico ao Brasil que previa a construção de 136 barragens até

direto à pobreza absoluta como temas centrais da sua campanha por fundos junto ao congresso norte-americano e aos parlamentos de países doadores importantes (PEREIRA, 2010, p.272).

Em 1987, para contornar a possível rejeição do congresso à reposição de fundos à AID e ao aumento na concessão de crédito ao BIRD, Conable promoveu um conjunto de medidas administrativas e também começou a aceitar as ONGs ambientalistas como interlocutoras legítimas como estratégia para sinalizar mudanças. Outra mudança importante foi o aceite, por parte dos EUA, em reduzir parte da sua subscrição em favor de outros países (no caso o Japão), depois que conseguiu o aceite sobre uma mudança nos estatutos do Banco, que manteve o poder de veto norte-americano, que antes se dava a partir dos 20%, para 15% dos votos. Pereira relata esse processo:

Em troca da provisão de mais recursos à AID, o Japão exigia um aumento da sua subscrição no BIRD, o que o transformaria o segundo maior acionista, bem acima da Alemanha. Essa mudança só ocorreria se os EUA concordassem em baixar a sua cota para menos de vinte por cento, percentual que assegurava o poder de veto. Durante as negociações da oitava reposição, os EUA conseguiram baixar o percentual necessário ao exercício do poder de veto para quinze por cento. Assim, com 16,5 por cento dos votos, os EUA acomodaram o aumento da subscrição japonesa sem sacrificar o seu monopólio sobre o poder de veto. Assim, qualquer decisão que exigisse mais que maioria simples, como mudanças de ordem estatutária, seguiria dependente da anuência dos EUA (PEREIRA, 2010, p.273).

A aprovação pelo Congresso ocorreu após forte *lobby* pelo executivo, que entre suas justificativas afirmava que o Banco estava desenvolvendo um papel importante na periferia através das indicações de reformas econômicas, que eram do interesse estratégico dos EUA e que Conable havia implementado um importante reordenamento administrativo. Tal reordenamento foi empreendido com a implantação do “Plano de Reorganização”, que promoveu uma profunda reestruturação na administração do BM para que o mesmo assumisse o ajuste estrutural com mãos de ferro (RIZZOTTO, 2000).

A consolidação desse reordenamento ocorreu na gestão de Lewis Preston na presidência do Banco Mundial (1991-1995), e foi desenhada a partir da análise da eficácia de todos os projetos financiados pela instituição. Tal análise originou o Informe *Wapenhans*, que subsidiou uma nova cultura de acompanhamento e avaliação dos projetos financiados. De acordo com Rizzotto, recuperou-se, então, o antigo discurso da preocupação com a pobreza e introduziu-se a discussão que tenta articular a questão do desenvolvimento/ crescimento econômico com a preservação do meio ambiente ou de desenvolvimento autossustentado.

2010. O empréstimo foi aprovado, mas a negativa dos EUA representou a primeira vez que um membro do Banco votava contra a aprovação de um empréstimo por razões ambientais (PEREIRA, 2010, p. 271-72).

Em 1989, George Bush assumiu a presidência dos EUA e encarregou o novo secretário do Tesouro, Nicholas Brady, de realizar uma segunda revisão da estratégia de gestão da dívida externa. O chamado Plano Brady reconheceu, pela primeira vez, a necessidade de tratar a dívida como uma condição para a retomada do crescimento. A proposta do plano consistia na reestruturação de uma parte da dívida dos países de renda média mediante a emissão de novos títulos de dívida que ficaram conhecidos como “títulos Brady”. Quando esses títulos foram emitidos pelos países endividados, os banqueiros do Norte aceitaram uma pequena redução de suas dívidas e uma extensão de prazos em troca de uma generosa remuneração garantida. Para emitir títulos Brady, os países em questão tiveram que começar com a compra de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, que serviram como garantia. Assim, os países endividados financiaram a política de endividamento da primeira potência mundial (TOUSSAINT, 2006, p. 246).

O Banco, em conjunto com o FMI, seguiu autorizando empréstimos condicionados à abertura comercial prévia, impulsionando assim a desregulação financeira dos países periféricos e insistindo na eliminação de todos os instrumentos de controle sobre taxas de juros e todos os programas de crédito dirigidos à atividade industrial (PEREIRA, 2010, p.275).

No final de 1989, algumas das principais forças que direcionavam a reestruturação capitalista se reuniram na capital norte americana para avaliar seus resultados e construir os próximos passos. De acordo com Pereira,

Os participantes integravam a cúpula da rede de poder político, financeiro e intelectual do circuito Washington– Wall Street. Além de congressistas, estavam lá representantes do Tesouro, do BM, do FMI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e dos principais think tanks americanos. Registrou-se entre eles acordo amplo sobre o pacote de reformas da política econômica em curso em praticamente todos os países da América Latina, bem como a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região. O receituário ficou conhecido como Consenso de Washington. (PEREIRA 2010, p.275)

A implementação da agenda do Consenso de Washington¹²⁸ simbolizou uma mudança profunda na correlação de forças interna e externa nas sociedades, em particular na América Latina. Os empréstimos de ajustamento estrutural e setorial, com suas inúmeras condicionalidades, alimentaram uma reconfiguração, ao funcionarem como impulsionadoras da liberalização econômica e da “reforma” do Estado em quase toda a periferia capitalista. Ao longo da década de 1980, a América Latina se tornou a região que mais contraiu empréstimos do BM para fins de ajustamento estrutural.

¹²⁸ Aprofundamos nossa discussão sobre o Consenso de Washington no capítulo 1 deste estudo.

Gottiniaux (2016) explicita como essa relação tem ocorrido:

Vejamos um exemplo teórico para podermos avaliar os efeitos desta política. O Banco Mundial concede um empréstimo às autoridades de um país, na condição de o sistema de distribuição e sanidade da água ser privatizado. Por consequência, a empresa pública é vendida a um consórcio privado, no qual vamos encontrar a SFI, filial do Banco Mundial. Quando a população afetada pela privatização se revolta contra o aumento brutal das tarifas e a quebra de qualidade dos serviços e as autoridades públicas se voltam contra a empresa multinacional predadora, a gestão do litígio é confiada ao CIRDI, que é ao mesmo tempo juiz e parte interessada. Na maioria dos casos, o CIRDI emite sentenças favoráveis às grandes empresas privadas e condena os Estados a pagar indenizações e multas. Chega-se assim a uma situação em que o grupo Banco Mundial está presente a todos os níveis: (1) imposição e financiamento da privatização (Banco Mundial via BIRD e AID); (2) investimento na empresa privatizada (SFI); (3) concessão de garantias a essa empresa contra riscos políticos (AMGI); (4) julgamento em caso de litígio (CIRDI) (GOTTINIAUX, 2016, p.66).

A novidade que o receituário apresentou não reside propriamente nas medidas econômicas já que estas seguiam a lógica dos acordos de estabilização *stand-by* que o FMI já implementava desde os anos 60. O que o receituário implementou como novidade foi a incorporação das privatizações, o reforço jurídico à propriedade privada e às políticas de legalização do setor informal da economia, além de uma ofensiva maior contra os direitos sociais e trabalhistas do Estado Social.

É importante ressaltar que o Consenso de Washington impulsionou o neoliberalismo, principalmente na América Latina, em um cenário conjuntural marcado pelo fim da guerra fria, pelo enfraquecimento das ditaduras e pelo receio de que as lutas pela democracia se voltassem contra o neoliberalismo.

Rapidamente, a nova plataforma política se internalizou, na medida em que grande parte das principais forças políticas latino-americanas, de praticamente todos os matizes ideológicos e partidos, alinharam-se à ideia de que só havia, então, um único objetivo a perseguir: a construção de uma “economia de mercado vibrante”. E tal objetivo, por sua vez, só poderia ser alcançado por um único caminho: a destruição da soberania nacional em matéria de política econômica e o aniquilamento de todo e qualquer “custo” social e trabalhista que onerasse a rentabilidade do capital (PEREIRA, 2010, p.278).

Nessa conjuntura, o Banco adotou três estratégias para sua ação política, intelectual e financeira. A primeira consistia na consolidação e difusão de um modelo de alívio compensatório da pobreza, fundamentado na remodelagem (ou na contrarreforma, na focalização) da política social. A segunda consistia na mudança do papel do Estado na economia; e a terceira consistia na redefinição da forma pela qual as “reformas” estruturais deveriam ser desenvolvidas (PEREIRA, 2010, p.278).

O Relatório para o Desenvolvimento Mundial (RDM), lançado pelo Banco Mundial em 1990, expressa essa direção. O RDM realizou uma atualização do lançado em 1980, que estabelecia a relação entre desigualdade internacional, pauperização e instabilidade política, tendo como premissa a separação entre política social e política econômica.

Ancorado na categoria da “pobreza absoluta”, o RDM 1990 deixava de lado a questão da concentração de renda e riqueza e propunha uma estratégia dual, que combinava programas focalizados com uma ênfase renovada nas virtudes redentoras do crescimento econômico e do subsequente efeito derrame. (PEREIRA, 2010, p.279-80)

O relatório reconhecia que o “ajuste” poderia acarretar em custos sociais e por isso seriam necessárias intervenções focalizadas de caráter compensatório e que promovessem o acesso a serviços sociais básicos (principalmente educação e saúde) na forma de redes de segurança ou *safety nets*, além de programas para a formação de “recursos humanos”. Por outro lado, o relatório também indicava que a elevação da renda dos mais pobres dependia do crescimento econômico, que por sua vez dependeria da implementação das políticas de ajuste estrutural.

A segunda direção adotada pelo Banco estava relacionada à mudança do papel do Estado na economia. O RDM de 1991 expressava a concepção de que o papel do Estado deveria se resumir a apoiar, fortalecer e complementar o mercado em livre concorrência. Ou seja, cabia ao Estado se colocar a serviço do mercado, do capital e dos agentes mais poderosos, criando condições para que estes funcionem por si mesmos. Segundo o RDM 1991, o Estado deveria sempre cumprir sete funções fundamentais: garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade capitalista, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação primária e saúde básica), fornecer infraestrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a natalidade e gerir a previdência social. Como ator econômico (industrial), o Estado estaria irremediavelmente condenado ao fracasso (PEREIRA, 2010, p.283).

O relatório chega a detalhar como a “reforma” do Estado deveria ser desenvolvida:

Um sequenciamento preferível incluiria medidas iniciais para estabilizar a macroeconomia e liberalizar os preços nos setores interno e externo, a fim de emitir sinais claros e precisos para a atividade econômica e para a avaliação das empresas. Essas medidas seriam acompanhadas e seguidas de intensos esforços no sentido de racionalizar as empresas, melhorar o processo decisório econômico, reformar a política comercial e desenvolver aptidões gerenciais e um forte setor financeiro. A privatização das grandes empresas estatais torna-se a prioridade seguinte. O protecionismo seria reduzido e a economia seria aberta à concorrência estrangeira, dentro de um prazo firme e previamente anunciado – primeiro nos mercados de produtos e, mais tarde, nos mercados de capital. O desenvolvimento de instituições seria um tema básico desde o início e em todos os níveis: o sistema legal de contratos,

a estrutura da propriedade e o papel de organizações-chave na economia exigiriam reforma e reestruturação (BANCO MUNDIAL, 1991, p.164-65).

O processo de “Reforma” do Estado alinhado ao programa neoliberal detinha sete ações prioritárias: a) racionalização da burocracia estatal, entendida como modernização técnica, redução de pessoal, aumento de salários e novas formas de controle da força de trabalho; b) ajuste fiscal e redirecionamento do gasto público; c) aperfeiçoamento da estrutura administrativa e legal necessária à privatização das empresas do setor produtivo estatal; d) transferência da prestação de funções e serviços públicos diversos para organizações não-governamentais (ONGs), vistas como veículos mais eficazes na promoção da participação popular e do alívio da pobreza; e) reforma do poder judiciário, com o propósito de baratear custos judiciais, facilitar o acesso à Justiça, acelerar o atendimento das demandas e otimizar as relações de mercado (falências, transferências de propriedade, etc.); f) supervisão da banca privada e legislação favorável à circulação de capital financeiro; g) garantia dos direitos de propriedade (PEREIRA, 2010:284)

A terceira coordenada estratégica do Banco estava relacionada à governança, ligada à ideia de uma gestão eficiente. A eficiência da gestão pública dependia, segundo a tese do Banco, da participação da “sociedade civil” compreendida como sinônimo de associações voluntárias e Organizações Não Governamentais (ONG’s). A participação social, na concepção difundida pelo Banco, constituía um instrumento necessário para a redução do poder do Estado, cujos funcionários se caracterizavam pela propensão à arbitrariedade e à corrupção. O resultado esperado era a melhora na alocação e no uso de recursos públicos, bem como o aumento da transparência e da responsabilização da burocracia estatal, sempre conforme a pauta política do ajuste. (PEREIRA, 2010, p.285-86)

O reforço ao setor de ONG’s está ancorado nos princípios do estímulo ao trabalho voluntário, de substituição do controle social democrático e no processo de superespecialização pelo qual essas passaram, com formação de seus quadros e para assumir funções retiradas do Estado.

Em 199, Lewis Preston assumiu a presidência do Banco após deixar o J.P. Morgan and Co, um dos bancos de Nova York que mais lucraram com a crise da dívida externa da América Latina. A gestão de Preston foi marcada pela ampliação de clientes diante da “marcha para o Leste” (SANAHUJA, 2001) e pelo “esverdeamento” (PEREIRA, 2010) do Banco.

O engajamento do Banco na “marcha para o leste” ganhou contornos novos a partir de 1991-92, com o fim da URSS e a criação, pouco depois, da Comunidade dos Estados Independentes. O rápido aumento do número de países-membros (mais de vinte) começou a

absorver muito do orçamento e da atenção do Banco, como queriam os EUA. Porém, mais do que recursos, a entrada daquele conjunto de países de renda média ensejou a criação de uma nova categoria dentro do Banco Mundial: países “em transição” (SANAHUJA, 2001, p. 151).

O Banco e o FMI, ainda que num cenário de maior protagonismo da Europa, que criou o Banco Europeu de Reconstrução e desenvolvimento (BERD), em 1990, desempenharam uma forte incidência no processo de transição desses países. As instituições gêmeas impuseram uma terapia de choque baseada no já conhecido Consenso de Washington, ainda que as diferenças desses países em relação à América Latina fossem evidentes. Os organismos defendiam uma rápida planificação e uma acelerada liberalização da economia, incluindo o setor externo financeiro, a eliminação de subsídios das empresas e ao consumo, um rápido processo de privatização, o controle da inflação através da austeridade fiscal e uma política monetária rigorosa (SANAHUJA, 2001, p.151).

O resultado desse processo teve graves consequências, como a queda da atividade econômica e da produção; desordem macroeconômica e inflação; destruição do tecido industrial e da capacidade produtiva; corrupção, crise do Estado e aparição de máfias, sobretudo na Rússia; queda acelerada do PIB e um retrocesso econômico comparável ao produzido nos EUA na Grande Depressão dos anos 30. A combinação entre retrocesso econômico e aumento da desigualdade causou um rápido aumento da pobreza, expresso nos dados do Banco Mundial: em 1989 a pobreza afetava cerca de 4% da população dos 18 países da Europa e Ásia Central em transição, em 1995 alcançou 45% da população. Nas antigas repúblicas soviéticas esse número chegava a 70% e, na Rússia, 50% (SANAHUJA, 2001, p.153). É evidente que índices como esses não se limitam a custos sociais temporários e expressam sim a conformação de uma sociedade extremamente desigual.

No que tange ao “esverdeamento”, no fim da década de 1980 emergiu uma nova onda de protestos ambientais cujo epicentro era o projeto hidrelétrico Sardar Sarovar¹²⁹,

¹²⁹ O projeto de Narmada data dos anos sessenta, entretanto, em 1981 houve o início dos trabalhos de construção. O projeto previa a criação da represa Sadar Sarovar com 200 Km de lago, um canal de 460 km e 75.000 Km de canais auxiliares de irrigação a um custo total de US\$ 3,5 bilhões. Sem que houvesse qualquer consulta à população atingida, estimava-se que o projeto teria como consequências a inundação de mais de 350 mil hectares de bosques e 200 mil hectares de terras de trabalho, submergindo em torno de 250 vilas, desalojaria diretamente cerca de 240 mil pessoas (e não 100 mil, como estava previsto) e, indiretamente, afetaria pelo menos outras um milhão em quatro estados indianos Gujarat, Madhya Pradesh, Maharastra y Rajasthan. Em 1989, o Banco realizou uma nova avaliação do projeto cujo relatório confirmou que não haviam estudos de impacto ambiental nem planos de reassentamento satisfatórios. Em uma decisão histórica, o Banco encomendou um relatório independente ao ex congressista republicano Bradford Morse que além de exigir formar uma comissão independente com pleno acesso a documentos também garantiu que o relatório que seria elaborado poderia ser publicado na íntegra. O trabalho da comissão publicizado no relatório Morse revelou que o projeto era ainda pior do que o denunciado pelos movimentos com problemas de viabilidade técnica inclusive. O relatório caracterizou o comportamento do pessoal do Banco como negligente e delinquente. Cabe

desenvolvido na Índia. A mobilização de ONG's e do movimento Narmada Bachao Andolan (NBA) ou “salvemos Narmada” incidiu sobre os parlamentos norte-americano, europeu e do Japão, que acabaram por retirar os recursos destinados ao projeto.

Além de Narmada o Grupo Banco Mundial também se viu envolvido em outro projeto hidrelétrico falido, o do rio BioBio¹³⁰ no Chile. Como resposta ao enfraquecimento da sua imagem, o Banco começou a adotar o discurso de “administração ambiental”, alterou seu *staff* e sua organização administrativa e criou o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environmental Facility*).

De acordo com Pereira, em 1991, a direção do Departamento Ambiental foi oferecida a Mohamed El-Ashry, que trabalhou no *Environmental Defense Fund* e no *World Resources Institute* e, por isso, trouxe uma vasta rede de contatos no campo ambientalista. A criação do Fundo Global para o Meio Ambiente ajudou a consolidar a ideia de que o “esverdeamento” do Banco lhe possibilitaria administrar, de cima para baixo, recursos adicionais robustos para projetos ambientais internacionais, transformando a gestão do meio ambiente num instrumento adicional para a expansão da sua influência.

Em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que ficou conhecida como ECO-92. O Banco publicou, um mês antes da conferência, o RDM 1992, que teve como objetivo central compatibilizar o “desenvolvimento sustentável” com os requerimentos políticos e econômicos do programa neoliberal. O relatório reafirmava que

ressaltar que apenas em março de 1993 o governo Indiano pediu o cancelamento dos créditos ainda pendentes. Essa decisão atendia mais aos requerimentos do Banco que do governo indiano que desejava continuar com o projeto de Narmada. Como resultado de uma complexa negociação que não foi pública, a Índia obteve dez vezes mais recursos do que o que havia sido cancelado e parte desses para novos projetos no campo de geração de energia. (Pereira, 2010; Sanahuja, 2001, p. 93-5; Toussaint, 2006, p.252)

¹³⁰ Este projeto era impulsionado pelo consórcio hidrelétrico hispano-chileno EDESA-ENERSIS e incluía a construção no rio BioBio no sul do Chile de duas represas. De iniciativa privada, o Banco se envolveu no projeto através da Corporação Financeira Internacional (CFI) que em 1970 concedeu um empréstimo de 170 bilhões e intermediou outro de 142 bilhões. De acordo com Sanahuja (2001), o projeto ilustra a crescente presença de empresas privadas na construção de infraestruturas decorrente da onda privatizadora dos anos 1980, tendência essa reconhecida pelo relatório sobre o desenvolvimento de 1993, e o crescente papel da CFI como instrumento do Banco para o setor privado. Ainda que o impacto ambiental fosse menor em relação a outros projetos hidrelétricos, as represas de Pangué e Ralco seriam construídas em um território ancestral o que significava mudanças irreversíveis. Em 1993, ENDESA teve que responder ao Supremo Tribunal Chileno devido às deficiências de avaliação do impacto ambiental e em 1995 num cenário de mobilizações contra o projeto foi apresentada uma reclamação ao Painel de Inspeção do Banco. O Painel considerou que a reclamação não era admissível porque essa instância só cobre projetos do BIRD e da AIF evidenciando um vácuo no sistema de salvaguardas do Grupo Banco Mundial. Já na gestão Wolfensohn, foi solicitada uma avaliação independente tanto pelo Banco quanto pela CFI. Os relatórios foram muito críticos ao projeto e foram censurados pela CFI antes de torná-los públicos em 1997. Diante da possibilidade que a CFI impusesse condições sociais e ambientais, a ENDESA optou em março de 1997 por romper os vínculos com a CFI, devolver os créditos antecipadamente e substituir o financiamento por um crédito no Dresdner Bank, que obviamente não incluía nenhum tipo de condicionalidade social ou ambiental (Sanahuja, 200, p.: 94-105).

apenas com o crescimento econômico seria possível não apenas arcar com os custos da proteção ambiental, como também diminuir a pressão social sobre a natureza, uma vez que seria a população mais pobre que diante de sua condição acabava por depredar ou exaurir os recursos naturais (SIC!).

A Eco -92, realizada no Rio de Janeiro, contou com a participação de 118 chefes de Estado e nove mil jornalistas realizaram sua cobertura. Ao final, a Conferência confiou ao Banco Mundial a gestão do *Global Environment Facility* (GEF) ou Fundo Global para o Meio Ambiente, pelo qual passaria a maior parte dos recursos destinados a financiar a Agenda 21 adotada entre as resoluções.

Conforme afirma Pereira, a partir da ECO-92 e das respostas elaboradas diante das críticas aos desastrosos projetos com impacto ambiental, o Banco se lançou como um poderoso ator político, financeiro e intelectual no campo ambiental. A contraofensiva do Banco se deu pela cooptação e ressignificação do ambientalismo, dando origem ao “neoliberalismo verde”. Como parte das políticas de ajustamento estrutural e setorial, o Banco começou a impulsionar políticas de “ajustamento ambiental” com o propósito de tornar os padrões nacionais mais compatíveis com o conjunto de regras globais de corte neoliberal. A expressão *mainstreaming the environment* foi incorporada pelo Banco para se referir à necessidade de integrar “desenvolvimento” e “meio ambiente” em um único enfoque: o “desenvolvimento ambientalmente sustentável” (PEREIRA, 2010, p.309-11).

Antes da realização em junho da ECO 1992, em fevereiro do mesmo ano, Willi Wapenhans, vice-presidente do Banco, enviou a Lewis Preston um relatório confidencial com a avaliação dos projetos financiados pelo Banco, cerca de 1300 em curso em 113 países. Os resultados foram alarmantes: 37,5% não eram satisfatórios ao término de sua realização (contra 15% em 1981) e apenas 22% dos compromissos financeiros ocorreram em conformidade com as orientações do Banco (TOUSSAINT, 2006, p. 255).

O relatório indicou que um dos motivos para os resultados desastrosos consistia na cultura da aprovação resultante de um sistema organizacional que tinha por objetivo “mover dinheiro” independentemente da importância e dos impactos dos projetos nos países receptores.

Desde a avaliação inicial dos projetos, p.ex., estabeleciam-se taxas de retorno excessivamente elevadas, com o objetivo de garantir a sua aprovação. Quanto mais projetos aprovados, mais o dinheiro circulava, mais pontos o funcionário acumulava e mais meteórica e bem-sucedida era a sua carreira dentro da instituição. Também fazia parte da “cultura da aprovação” a pressão para que o *staff* cumprisse as metas de concessão de empréstimos dentro do exercício fiscal. Com frequência, isto levava à aprovação de projetos sem a realização de avaliações ambientais minimamente

razoáveis e sem o respeito às normas de salvaguarda da instituição (PEREIRA, 2010, p.311).

Foi no contexto do escândalo que o Banco enfrentou para a construção de sua nova sede, em Washington¹³¹, que ONG's municiadas com os relatórios Morse e Wapenhans iniciaram uma campanha internacional para que o Banco Mundial realizasse duas reformas de responsabilização. A primeira tinha o propósito de instituir uma nova política de informações, com base na qual o Banco publicizasse informações solicitadas sobre os seus projetos. A segunda visava a criação de um painel de apelação independente, que daria às populações diretamente afetadas acesso a um mecanismo com poder para investigar reclamações sobre a violação pelo Banco Mundial das suas próprias regras e políticas de salvaguarda (PEREIRA, 2010, p.312).

Em 1993, o Banco aprovou a controversa proposta do Painel de Inspeção submetido a sua diretoria e contrariando as reivindicações das ONG's e congressistas. Como represália, o Congresso dos EUA autorizou os pagamentos à AID por apenas dois anos, em vez dos três anos normais, e cortou US\$ 200 milhões dos US\$ 3,7 bilhões comprometidos pelo Tesouro à décima reposição. Durante o ano de 1994, o Congresso continuou a reter recursos, condicionando sua liberação a uma nova política de informação.

Os dois últimos anos do mandato de Preston coincidiram com o aniversário de 50 anos das instituições gêmeas de Breton Woods. De um lado a extrema direita norte-americana vociferava contra o Banco e sua concessão de empréstimos ao setor público, que segundo eles atrasava a abertura ao capital privado e desconsiderava os ganhos políticos que essas instituições trouxeram aos EUA. Por outro lado, o Banco Mundial também era bombardeado por uma série de eventos e protestos. Na comemoração organizada pelo Banco e pelo FMI, em Madrid, uma grande plataforma de movimentos sociais, entre eles os maiores sindicatos da Europa, movimentos dos países da periferia e ONG's constituíram "As outras vozes do planeta", que por quatro dias realizou diversos debates e manifestações, reunindo 20.000 pessoas que gritavam "*50 years enough!*" (50 anos bastam) (TOUSSAINT, 2006, p.256).

Somado a esses tensionamentos, em 1994 explodiu a crise do México, conhecida como a "crise da Tequila", que expressou as contradições do "ajuste fiscal" implementado na América Latina por anos. A combinação de alta volatilidade da economia, recessão, desemprego,

¹³¹ A nova sede do Banco orçada em 1989 em US\$ 186 milhões foi concluída em 1994 com um custo de US\$ 314 milhões. A repercussão da mídia sobre o desperdício de recursos que poderiam ser empregados no alívio da pobreza obrigou o Banco a realizar uma investigação interna que acabou comprovando a má gestão (PEREIRA, 2010, p.311).

pauperização, queda de popularidade do governo, aumento das tensões sociais e da contestação política organizada colocaram em xeque o triunfo neoliberal. De acordo com Pereira (2010), para o complexo Washington-Wall Street, tal situação requeria uma dose mais forte de ajustamento macroeconômico e o início de um ciclo de mudanças institucionais profundas. Essa se tornou a sustentação política das “reformas” neoliberais que ocupou lugar central na agenda do Banco nos anos seguintes (PEREIRA, 2010, p.327).

Em 1995, o governo Clinton indicou James Wolfensohn à presidência do Banco Mundial. Cidadão australiano, Wolfensohn, que era mestre em administração de negócios pela *Harvard Business School*, começou sua carreira como banqueiro, em Sidney, em 1959 e posteriormente atuou em bancos em Londres e em Nova York. Entre 1981 e 1982, esteve na lista de McNamara como seu possível substituto e diante dessa possibilidade adotou a cidadania estadunidense.

Wolfensohn assumiu a presidência do Banco em uma conjuntura na qual era urgente e necessário restaurar a imagem da instituição. Uma série de crises começaram a golpear os países emergentes e o ajuste fiscal tinha uma imagem muito ruim. Assim, era necessário desviar o foco para eliminação da pobreza, a boa governança e para os empréstimos direcionados ao meio ambiente (TOUSSAINT, 2006, p. 259).

O então presidente deflagrou uma operação de propaganda e construção de alianças com o objetivo de reconstruir a imagem do Banco e ao mesmo tempo ampliar as relações com governos, agências públicas e atores privados em torno do programa neoliberal. De acordo com Pereira (2010), em pouco mais de um ano, acompanhado de um aparato poderoso de relações públicas, Wolfensohn peregrinou por mais de quarenta países, nos quais quase sempre era tratado como se fosse um chefe de Estado.

Ainda que o relatório do Desenvolvimento Mundial de 1995 tenha sido elaborado na gestão Preston, Wolfensohn chegou a tempo de subscrevê-lo. O RDM de 1995, intitulado “Trabalhadores em um mundo integrado”, apresentava uma perspectiva totalmente alinhada ao ataque ao trabalho que ganhava fôlego desde 1970. O Banco, através do relatório, tecia críticas aos servidores públicos que teriam grande possibilidade de se inclinar à corrupção para manter ganhos salariais (pag. 92), defendia a desregulamentação do trabalho (pag. 90), atacava a organização sindical considerada monopolista (pag.104) e propunha seu tradicional pacote de “reformas” com uma ampla revisão da legislação trabalhista. De acordo com o Banco:

Severos choques na economia podem criar oportunidades para alguns trabalhadores e tem efeitos dolorosos em outros. A transformação segue padrões diversos em diferentes países, mas sempre envolve uma aceleração acentuada na destruição de

empregos inviáveis e na criação de novos. Esse processo é quase sempre acompanhado de declínio macroeconômico, exigindo redução da demanda por trabalho e queda dos salários reais. Os efeitos líquidos são geralmente grandes queda na renda do trabalho, aumento do desemprego e uma mudança do setor formal para o informal. Mesmo a reforma mais bem planejada produz ganhadores e perdedores no curto prazo, com os perdedores particularmente concentrados entre os trabalhadores não qualificados e do setor formal nas áreas urbanas. Movimentar a economia o mais rápido possível para o novo caminho de crescimento é a chave para limitar as perdas de bem-estar, enquanto desistir no meio do caminho atinge mais duramente os trabalhadores pobres. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.108)

O relatório deixava explícita a direção adotada pelo então presidente na busca pela ampliação de relações com governos, agências públicas e atores privados em torno do programa neoliberal.

A retomada do discurso da redução da pobreza foi uma das diretrizes adotadas por Wolfensohn na busca pela reconstrução da imagem do Banco e num esforço para desviar a atenção da crescente reivindicação pela anulação da dívida externa fomentada principalmente pelo movimento “50 anos bastam”. Em junho de 1995, o G7 determinou ao FMI e ao Banco Mundial que preparassem uma proposta global para tratar da questão e foi nessa perspectiva que se propôs a iniciativa Países Pobres Muito Endividados (PPME). De acordo com Gottiniaux (2016):

Resume-se a uma tentativa para que os países em desenvolvimento associados à iniciativa apurem as suas dívidas duma assentada só, sem atrasos de pagamento, e no máximo das suas capacidades financeiras. De fato, os credores desejam sempre que o reembolso das dívidas se faça sem perigo de interrupção súbita do pagamento deste ou daquele país. Neste sentido, o limiar definido pela iniciativa PPME corresponde ao nível máximo de dívida que um país pode enfrentar sem ter de exigir uma reestruturação. A iniciativa PPME contenta-se, portanto, com restabelecer a dívida num montante máximo sustentável. Isto traduz-se na anulação dos créditos impagáveis, que poderiam levar o país à suspensão dos pagamentos. Mais grave ainda: os alívios da dívida são sempre condicionados à aplicação de uma panóplia de medidas neoliberais que degradam as condições de vida da maior parte da população, violam os direitos humanos e enfraquecem as economias dos países envolvidos, abrindo-os à concorrência internacional; os produtores locais deixam de contar com qualquer medida que lhes permita fazer face a essa concorrência (GOTTINIAUX, 2016, p. 60).

De acordo com Toussaint (2006), ao fim do mandato de Wolfensohn, o fracasso desta iniciativa era evidente: dos 42 países que deveriam ter se beneficiado da anulação (em torno de 80%) de suas dívidas, apenas 18 países tiveram segurança para beneficiar-se da anulação com seus diversos credores. Nesses 42 países a dívida passou de 218 bilhões para 205 bilhões, ou seja, uma redução de apenas 6% entre 1996 e 2003.

Wolfensohn se dedicou também a estabelecer uma relação de maior proximidade das ONG's, principalmente aquelas mais críticas à atuação do Banco. Sua atuação na suspensão do

projeto Arun III¹³² no Nepal, em 1995, mesmo contrariando a equipe do próprio Banco, soou para os denunciantes Nepalenses como uma vitória e atraiu ONGs norte-americanas e internacionais que visualizaram a possibilidade de diálogo com o então presidente. Pereira (2010) acrescenta que a relação de cooperação com as ONG's já vinha sendo construída e estruturada num campo muito mais amplo, que envolvia Estados, academia, fundações privadas, agências bilaterais de ajuda internacional e instituições multilaterais. Ao longo de sua história o Banco não só passou a destinar mais recursos para as organizações, mas também passou a contratá-las para fins de consultoria e implementação de projetos de todo tipo, em particular nas áreas social e ambiental, em estreita articulação com o processo de neoliberalização instituindo um “imperialismo brando”.

De acordo com Pereira (2010), além dessas ações, Wolfensohn propôs uma ampla reforma administrativa pautada pelos seguintes pontos:

a) a melhoria da qualidade técnica dos projetos financiados, mediante um novo sistema interno de controle e avaliação; b) a criação de uma nova estrutura de incentivos para o staff que substituísse a “cultura da aprovação” por uma “cultura de resultados”, orientada para a satisfação das necessidades dos clientes; c) a descentralização da estrutura operacional do Banco, com o propósito de aprofundar o diálogo político com os países e fomentar a associação entre as partes envolvidas pela atuação do Banco (governos, empresários, ONGs, fundações, mídia, academia) em prol de uma agenda comum de políticas, programas e projetos cujo sentido de propriedade (ownership) fosse assumido pelos próprios atores locais, públicos e privados; d) a melhora da prestação de contas e da responsabilização ante acionistas e clientes, mediante uma política de abertura gradual e seletiva de informações e a criação de centros de informação ao público; e) a criação de meios políticos e técnicos que assegurassem a liderança intelectual do Banco em todas as áreas relativas ao desenvolvimento, de modo a torná-lo um “banco de conhecimento” (knowledge bank) por excelência, capaz de criar, estimular, disseminar, promover e aplicar ideias que orientassem todo o arco de políticas públicas nos países clientes e guiassem o estabelecimento de ligações entre governos, empresários, ONGs e demais atores sociais (PEREIRA, 2010, p.339).

A reforma administrativa¹³³ teve início em 1996 e em 1997 Wolfensohn propôs à diretoria do Banco o maior orçamento operacional da história da instituição com a justificativa

¹³² Pouco depois de assumir a presidência, Wolfensohn decidiu não financiar a controvertida hidrelétrica de Arun-III, no Nepal. Essa decisão contrariava a opinião de boa parte dos altos funcionários do Banco. Com um custo de US\$ 800 milhões de dólares, Arun era equivalente a todo o orçamento anual do governo do Nepal e representava oito vezes toda a demanda de eletricidade daquele país. Em 1994, Arun tinha sido submetido ao Painel de Inspeção, que fez extensas críticas ao projeto (SANAHUJA, 2001).

¹³³ No que tange à proposta de “melhora da prestação de contas e da responsabilização ante acionistas e clientes, mediante uma política de abertura gradual e seletiva de informações e a criação de centros de informação ao público” cabe ressaltar a pressão que vinha sendo exercida pelos países clientes do Banco como o Brasil. De acordo com Gonçalves (2009), em 1997 o deputado federal Ivan Valente teve acesso e divulgou uma versão em português do Documento de Estratégia de Assistência ao País (o “CAS”) considerado um documento secreto pelo Banco. Esse fato além de forçar um canal de diálogo com o Banco com a sociedade civil também gerou um efeito dominó, ou seja, outras organizações de países do continente passaram a pressionar o Banco. (Gonçalves, 2009, p.4)

de implementar o Pacto Estratégico (*Strategic Compact*), um conjunto de iniciativas voltado para avançar e concluir o processo de reforma administrativa. No centro da proposta estava a ideia de “banco de conhecimento”, que identificava como sua principal vantagem não mais o seu papel financeiro, mas a sua capacidade supostamente única de reunir, organizar, produzir e disseminar um bem público global de natureza singular, qual seja, conhecimento de ponta sobre todos os aspectos do desenvolvimento. O recurso autorizado correspondia a menos da metade do solicitado (PEREIRA, 2010, p. 342).

É nesse momento que, como parte da agenda de “reforma do Estado” e “boa governança”, Wolfensohn propôs que o Banco Mundial se engajasse na luta contra o “câncer da corrupção”, seguindo de perto a pauta da política externa dos EUA pós-guerra fria.

De acordo com o discurso então emergente, a corrupção prejudicaria principalmente os segmentos mais pobres da população, ao desviar recursos públicos para obras e serviços destinados aos que mais necessitam deles. Além disso, oneraria o investimento privado local e estrangeiro, minaria a confiança nas instituições e erodiria as bases de apoio social e político à ajuda bilateral e multilateral ao desenvolvimento. Em setembro de 1997, a Diretoria Executiva aprovou uma estratégia de combate à corrupção que abarcava as atividades do próprio Banco, as políticas nacionais e as práticas internacionais. (PEREIRA, 2010, p.343)

É notório, entretanto, que as políticas desregulacionistas e as propostas de “reforma” do Estado, implementadas sob orientação do FMI e do Banco Mundial, ao longo de vários anos abriram espaço para práticas de corrupção¹³⁴ e nunca foram estabelecidas ações contundentes entre as orientações dessas instituições para o seu combate.

Diante dos resultados ínfimos do PPME e num cenário de campanha do Jubileu 2000¹³⁵, o primeiro-ministro Tony Blair propôs sua revisão. Em 1999, entre as várias medidas adotadas,

¹³⁴Foram as políticas desregulacionistas que alimentaram e protegeram as operações offshore que encobrem no mundo todo práticas de corrupção. Informações importantes acerca dessas práticas e dos bilhões movimentados por elas e expostas inicialmente pelo que ficou conhecido como Panamá Papers podem ser encontradas em <<https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>> Acesso em: 16 ago. 2021

¹³⁵Jubileu é um conceito bíblico do Antigo Testamento que remete a uma solenidade pública durante a qual dívidas eram perdoadas e escravos eram libertados. O conceito serviu como metáfora para dois importantes movimentos que defendiam a virada do milênio como o momento ideal para que governos e bancos internacionais cancelassem as dívidas dos países empobrecidos. O primeiro foi a Campanha Jubileu 2000, lançada no ano de 1998, por uma coalizão internacional de igrejas e grupos de ativistas. O segundo foi o Jubileu da Igreja Católica, uma celebração que ocorre desde o século XIV. A edição do ano 2000 recebeu o nome de Grande Jubileu e teve os primeiros preparativos em 1994, quando o então papa, João Paulo II, publicou a carta “Com a aproximação do Terceiro Milênio”. Os dois movimentos mobilizaram forças para sensibilizar as nações desenvolvidas sobre as mazelas sociais que o endividamento público causava ao Terceiro Mundo. “Fiquei irritado ao descobrir que, para cada dólar de ajuda governamental concedido à África, os países africanos deviam US\$ 9 relativos aos empréstimos que tomaram”, declarou Bono Vox, vocalista da banda U2 e um dos adeptos da Campanha Jubileu 2000, em entrevista concedida à Newsweek, em outubro de 1999. Informações disponíveis em <<https://jubileusul.org.br/noticias/campanha-jubileu-2000/>> Acesso em: 16 ago. 2021

aumentou-se para trinta e seis o número de países potencialmente elegíveis e em resposta às críticas de que não havia uma preocupação com o “impacto social” dos programas de ajuste, exigiu-se de cada candidato a elaboração de um Documento Estratégico de Redução da Pobreza (DELP, ou *Poverty Reduction Strategy Paper*). A proposta era de que o documento resultasse de processo amplo e transparente de participação social, que demarcasse a “luta contra a pobreza” como prioridade política nacional. O documento deveria ser elaborado com a “assessoria técnica” do Banco Mundial e do FMI. A proposta indicava que o processo de elaboração daria legitimidade para que cada país se assumisse como autor e responsável (*ownership*) pelo “seu” DELP. Os DELP’s deveriam indicar metas de médio e longo prazos, definidas a partir da delimitação de um marco macroeconômico e um roteiro de reformas estruturais consideradas adequadas para o investimento privado. (PEREIRA, 2010: 348); (SANAHUJA, 2001, p.281).

Na prática, o modelo de “ajuste” era mantido em sua essência. As ONG’s reagiram de maneira dual, enquanto algumas saudaram a estratégia outras apontaram que os DELP’s serviriam para disfarçar a continuidade dos programas de ajustamento estrutural e o controle da política econômica pelas IFIs, além de não tocar nas determinações do endividamento. Após a conclusão dos primeiros DELP’s, as avaliações atestaram que, na prática, sua definição permaneceu concentrada entre governos e IFI’s, com reduzida participação dos parlamentos e que as consultas priorizaram organizações próximas aos respectivos governos. Ainda assim, conforme afirma Pereira (2010), os DELP’s serviram como instrumentos eficazes para impor ou reforçar uma maneira específica de delinear e tratar politicamente a questão social, centrada no combate à pobreza extrema, em detrimento de um debate público amplo e substantivo sobre as causas da pauperização, da desigualdade e sobre como enfrentá-las (PEREIRA, 2010, p. 351).

Inerentes ao sistema capitalista e impulsionadas pela imposição de duros programas de ajuste aplicados sistematicamente ao longo das décadas de 1980 e 1990, as crises voltaram a eclodir em países que eram grandes clientes do Banco como o Brasil (1998-1999), África do Sul e Argentina (2001), Turquia e Ucrânia (2001-02). Como resposta a essas crises, o Banco e o FMI enviaram o socorro na forma de empréstimos de “ajustamento” com condicionalidades reforçadas, que contribuíram para amarrar ainda mais os Estados ao cumprimento do programa neoliberal e a acordos de poder cujo objetivo real era demarcar a parte que cabia a ganhadores e perdedores. O ônus mais pesado recaiu, invariavelmente, sobre a classe trabalhadora nacional (PEREIRA, 2010 p.49-50).

Com o objetivo de diluir a oposição e construir novas coalizões de apoio às políticas de “ajustamento” e aos megaprojetos de infraestrutura e energia, a gestão Wolfensohn adotou como estratégia, a realização de diálogos e consultas com diversas organizações sociais. Três importantes iniciativas adotadas foram a Revisão Participativa do Ajustamento Estrutural (*Structural Adjustment Participatory Review*, SAPRI), a Comissão Mundial de Barragens (*World Commission on Dams*) e a Revisão das Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Review*). As três ações tinham por objetivo reconstruir a imagem, boa governança e uma intenção de mudança com maior transparência, entretanto, todas tiveram resultado negativo para o Banco.

A Comissão Mundial de Barragens (CMB) foi estabelecida em 1997 e deveria realizar uma investigação independente, de caráter global sobre a eficácia das grandes barragens e propor normas internacionais aceitáveis neste âmbito. Houve um trabalho de dois anos e meio, no qual coletou cerca de 1000 reclamações em todo o mundo sobre os aspectos sociais, ambientais e econômicos. Ainda que houvesse independência, o Banco participou ativamente dos trabalhos, entretanto, ao fim rejeitou o relatório elaborado pela CMB sob a justificativa de que deveria consultar as opiniões de seus acionistas e das agências governamentais de construção de barragens. Em março de 2001, o Banco declarou que adotaria os 26 pontos do relatório em projetos futuros (TOUSSAINT, 2006, p.264).

Em relação à Iniciativa de Avaliação das Indústrias Extrativas (AIE), a experiência da Comissão Mundial de Barragens foi replicada, porém, traçando um caminho menos independente e menos participativo. O relatório da AIE foi publicado em 11 de dezembro de 2003 e, apesar da interferência do Banco, revelou-se surpreendentemente poderoso. O relatório recomendava firmemente ao Banco, bem como ao seu braço direito no setor privado, a Corporação Financeira Internacional (CFI), que encerrasse progressivamente seus empréstimos no setor de petróleo, bem como nos setores de mineração e gás natural e que concentrasse suas contribuições financeiras no setor de energia renovável.

Este relatório causou um clamor de indignação dos investidores privados, que consideravam o envolvimento do Banco nessas áreas específicas primordial, já que eles não eram capazes de financiar esse tipo de projeto. O Banco mais uma vez ignorou a maior parte das propostas da comissão e justificou sua implicação direta nas indústrias mineradoras argumentando que isso permitiria que ele as influenciasse para se adequarem as normas sociais e ambientais (TOUSSAINT, 2006, p.265).

A Revisão Participativa do Ajustamento Estrutural, que ficou conhecida pela sigla SAPRI, foi a primeira dessas três estratégias, a ser desenvolvida em 1995, ainda no início da

gestão Wolfensohn. Um grupo de ONG's se propôs a realizar uma avaliação conjunta dos impactos dos PAE's, o que foi aceito pelo então presidente.

O grupo de trabalho composto por ONG's de diversos países e pela vice-presidência de Desenvolvimento Econômico do Banco definiu 12 países representativos de todos os continentes, com uma metodologia comum de pesquisa e participação que permitisse a comparação internacional. Apenas em 1997 a SAPRI foi lançada como um exercício tripartite entre o Banco, as organizações e os governos. Em paralelo formou-se uma rede independente e diversificada de organizações sociais em torno da iniciativa com o nome de SAPRIN (*Structural Adjustment Review Initiative Network*) (PEREIRA, 2010:353).

Ao todo, dez países participaram da iniciativa que constituiu Comitês tripartites da SAPRI e equipes independentes da SAPRIN. A SAPRIN insistiu que a mobilização e organização sociais fossem realizadas localmente sem a interferência do Banco e do governo. Em todos os países, investigou-se, de forma participativa, o impacto das políticas de “ajustamento estrutural”, como a abertura comercial, a desregulação financeira, a privatização de serviços públicos, a liberalização do mercado de trabalho, a reforma nos setores agropecuário e minerador e os efeitos do ajuste fiscal na saúde e na educação (PEREIRA, 2010, p.354).

A postura adotada pelo Banco foi novamente de tentar incidir nos trabalhos e, quando não teve êxito, passou a desqualificar os seus resultados. O relatório final do Banco utilizou referências próprias para respaldar suas conclusões e, em 2001, abandonou a iniciativa por completo. Em nenhum país o Banco se comprometeu a encaminhar ações concretas a partir dos resultados obtidos (PEREIRA, 2010, p.354).

A SAPRIN deu sequência ao trabalho e, em 2002, conseguiu publicar o relatório final da SAPRI¹³⁶ e da Avaliação Cidadã do Ajustamento Estrutural (realizada sem a participação do Banco Mundial e dos governos do México e das Filipinas). O relatório da Sapri indicou que a contribuição do trabalho foi o de realizar o que o Banco não faz: a análise da relação entre as “reformas” de políticas econômicas e a geração de pobreza. O relatório em suas conclusões indica quatro formas básicas através das quais o “ajuste” havia contribuído para o empobrecimento e marginalização das populações locais enquanto aumenta a desigualdade econômica.

A primeira é por meio do fim de setores de manufatura nacional e a perda de empregos remunerados por trabalhadores demitidos e por pequenos produtores devido à

¹³⁶ Disponível em <http://www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf> Acesso em: 26 ago. 202.1

natureza das reformas do setor comercial e financeiro. A segunda diz respeito à contribuição que as reformas na agricultura, comércio e mineração tiveram para o declínio da viabilidade e da renda de pequenas fazendas e pobres comunidades rurais, bem como no declínio da segurança alimentar, especialmente nas áreas rurais. Terceiro, a contenção de trabalhadores por meio de privatizações e cortes orçamentários, em conjunto com as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, resultou em empregos menos seguros, salários mais baixos, menos benefícios e uma erosão dos direitos dos trabalhadores e do poder de negociação. Finalmente, a pobreza aumentou por meio de programas de privatização, a aplicação de taxas de usuários, cortes no orçamento e outras medidas de ajuste que reduziram o papel do estado no fornecimento ou garantia de acesso e da qualidade essencial (SAPRI, 2002, p. 173-74).

Apesar das três iniciativas terem objetos diferentes, a SAPRI, a Comissão Mundial de Represas e a Avaliação da indústria extrativista tinham por objetivo conduzir os críticos ao Banco à sua mesa de negociações, fazendo com que acreditassem que havia uma disposição para mudar suas práticas. Entretanto, a realidade comprovou o contrário, nos três casos o Banco não respeitou as regras pactuadas e rejeitou seus resultados.

Pereira (2010) destaca que, após uma década de diálogos com as ONG's e outras organizações sociais, ainda que tenham ficado evidentes os limites para mudanças no Banco, esse saiu fortalecido. Diferente do que aconteceu no cinquentenário do Banco, ao completar sessenta anos (em 2004) não se assistiu a nada que se comparasse às mobilizações ocorridas em 1994, mesmo depois de cinco edições do Fórum Social Mundial, evidenciando que a capacidade de enfrentamento político da esquerda mais radical às IFIs havia se tornado consideravelmente menor.

A fórmula utilizada pelo Banco se assemelhava a da década de 1960: crescer e ampliar suas atividades. O Banco seguiu a direção de se especializar em um número cada vez maior de funções, mediante uma estratégia de estiramento institucional e mudança incremental em todos os seus níveis de ação — financiamento de projetos, diálogo com governos nacionais e subnacionais, pesquisa e prescrição de políticas, interação com outros organismos multilaterais e coordenação de iniciativas internacionais. O Banco passou a abarcar todas as áreas do desenvolvimento, como política econômica, energia, agricultura, finanças, educação, saúde, habitação, transporte, infraestrutura urbana e rural, indústria, comércio, meio ambiente, administração pública, reconstrução nacional pós-conflito e assistência internacional ao desenvolvimento. Concordamos com a análise de Pereira acerca desse período:

Na verdade, o Banco fez o que sempre fez desde, pelo menos, os anos oitenta: seguiu ampliando a sua influência absorvendo demandas externas de organizações sociais e adequando-as à sua agenda estratégica, precisamente porque é, e sempre foi, um ator político, financeiro e intelectual. As contradições desse processo não são disfuncionais a ele, mas sim dimensões constitutivas dele (PEREIRA, 2010, p. 363).

Ainda sobre a gestão Wolfensohn, que ao todo durou uma década, é importante destacar a mudança em relação aos “ajustes” estruturais. Após a crise mexicana a América Latina passou de estrela na aplicação do programa neoliberal para um exemplo de ajuste inconcluso. De acordo com Pereira (2010), para o Banco as “reformas” de primeira geração já não eram suficientes para recobrar a confiança da banca privada internacional e dar uma resposta ao aumento da inquietação social e nesse sentido tornou-se evidente, do ponto de vista dominante, a necessidade de a região ingressar em uma nova etapa (PEREIRA, 2010, p.366).

Um documento importante para nossa compreensão sobre o reforço à perspectiva neoliberal então atualizada pelo Banco foi o Relatório para o Desenvolvimento Mundial de 1997. Intitulado “O Estado em Um Mundo em Transformação” o documento, que em sua primeira página afirma: “sem um Estado efetivo, o desenvolvimento sustentável tanto econômico quanto social é impossível” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.1), sistematizava a direção que já vinha sendo impressa em seus documentos, da necessidade da “reforma” do Estado. Essa “reforma” baseava-se em duas diretrizes básicas: ajustar a função do Estado a sua capacidade e aumentar a capacidade do Estado. (Vilas, 2000, p.25/26)

Em relação à primeira diretriz, o documento pregava a necessidade de ajustar a função do Estado à sua “capacidade” ou definir cuidadosamente em que áreas e de que maneira ele deveria intervir. De acordo com o documento, o Estado buscava “fazer demasiado” com poucos recursos e pouca capacidade, o que por vezes gerava mais danos que benefícios. Em relação à segunda diretriz, propunha aumentar a capacidade do Estado “revigorando” instituições públicas.

A partir dessas diretrizes, o documento indicava cinco tarefas fundamentais: formar uma base jurídica, manter políticas não distorcionistas, inclusive a estabilidade, investir em infraestrutura e em serviços sociais básicos (e focalizados), proteger grupos vulneráveis (mais uma vez focalização) e proteger o meio ambiente (BANCO MUNDIAL, 1997, p.3/4).

De acordo com Pereira (2010), o relatório foi apresentado pelo Banco como um guia que “trazia de volta” o Estado ao proscênio do desenvolvimento. Tomado como prova das “mudanças” implementadas por Wolfensohn, o documento foi saudado por críticos à esquerda como uma inflexão em relação a “ortodoxia neoliberal”, como se a distinção entre esquerda e direita radicasse no grau de “intervenção” do Estado na economia. Pereira alerta que essa ovação revelou que parte considerável dos críticos do neoliberalismo já havia internalizado plenamente o discurso de que o capitalismo financeiro e globalizado prescindia da ação do Estado. O relatório tinha tamanha importância para o Banco que, pela primeira vez, traduziu um documento em pelo menos oito idiomas a um custo de US\$ 3 milhões.

O RDM foi o primeiro produzido sob a gestão de Joseph Stiglitz, ex-presidente do Conselho de Assessores Econômicos do presidente Clinton, como economista-chefe do Banco. Stiglitz foi professor de economia em centros de ensino e pesquisa nos Estados Unidos e, em 2001, recebeu o prêmio Nobel de economia por elaborar a teoria das falhas assimétricas.

Conforme afirmamos anteriormente, nos anos finais de 1990 emergiram novas crises de alguns países que figuravam como importantes clientes do Banco, como Rússia, Brasil, África do Sul, Turquia e Argentina. Apenas um mês após o lançamento do RDM de 1997 eclodiu a crise asiática e, junto dela, críticas à atuação do FMI e do Banco. De acordo com Pereira:

Stiglitz e Wolfensohn agiram rápido e conseguiram desviar grande parte das críticas direcionadas ao Banco ao questionarem publicamente a pressão que o FMI havia feito em prol da liberalização da conta capital dos países golpeados pela crise. Com o mesmo objetivo, ambos atribuíram as raízes da tormenta financeira ao tipo de articulação firmado entre Estado e empresas — apelidado pejorativamente de *crony capitalism*, algo como “capitalismo de compadres”. Ou seja, o que até então era visto como um dos componentes responsáveis pelo suposto “milagre” asiático, passou da noite para o dia a ser tomado como o grande vilão. No conjunto, os pronunciamentos de Stiglitz e Wolfensohn procuraram diferenciar a posição do Banco Mundial do que seria o “fundamentalismo de mercado”, encarnado pelo FMI (PEREIRA, 2010, p. 289).

O RDM se tornou peça fundamental na argumentação dos dirigentes do Banco através do discurso de “retorno do Estado”, buscando diferenciar os receituários prescritos pelo Banco e pelo FMI. Entretanto, conforme alerta Pereira, essa foi, na verdade, uma manobra política inteligente para promover uma “reciclagem” do programa neoliberal, já que o relatório reiterou todas as premissas neoclássicas fundamentais e repetiu a tese da complementariedade entre “Estado e mercado”, definindo o Estado, agora, como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico conduzido, sempre, pelo setor privado. Somente em situações excepcionais e quando fosse estritamente necessário, o Estado poderia corrigir “falhas de mercado eventuais” (PEREIRA, 2010, p. 290).

Ao mesmo tempo em que as crises econômicas, eclodiram protestos sob o slogan da “antiglobalização” que deram visibilidade à insatisfação de setores populares organizados contra as políticas neoliberais em diversas partes do mundo. Na periferia do capitalismo governos liberais enfrentavam a instabilidade monetária e financeira conjugada com a degradação dos indicadores econômicos e sociais, baixíssima popularidade e protestos sociais crescentes. Nesse cenário, o RDM de 1997 foi tomado como a direção do Banco para a formulação de sua nova agenda batizada de “Pós-Consenso de Washington”.

Em 1998, durante a Cúpula das Américas, realizada em Santiago do Chile e num cenário de crescentes críticas ao Consenso de Washington, Wolfensohn declarou que esse havia

terminado. Embora continuasse imprescindível a manutenção de políticas “já provadas” para o crescimento econômico, impunha-se uma “nova” agenda, centrada na promoção da “inclusão social” e da “participação” (PEREIRA, 2010, p. 385).

Dentro do Banco Mundial abriu-se um debate intenso. Duas correntes se destacaram. Uma, mais ortodoxa, defendeu a realização de uma agenda de reformas institucionais, de segunda geração, que complementasse as reformas de primeira geração inspiradas no consenso de Washington, a fim de garantir a sua eficácia e consolidação. Seus expoentes mais notórios respondiam pela atuação do Banco na América Latina e no Caribe: Shahid Javed Burki, vice-presidente, e Guillermo Perry, sucessor de Sebastián Edwards no cargo de economista-chefe do Banco para a região. Outra corrente, mais heterodoxa, criticou de forma aberta o consenso e preconizou a necessidade de regulação estatal em certas áreas onde o livre mercado não bastasse para assegurar o desenvolvimento. Seu expoente mais conhecido foi Joseph Stiglitz, então economista-chefe e vice-presidente do Banco (PEREIRA, 2010, p.386).

As duas propostas não rompiam com o programa básico do ajuste estrutural e com a teoria neoclássica, porém, comparativamente às propostas de Stiglitz, representavam algum nível de distanciamento por enfatizar mais a necessidade do Estado corrigir as “falhas de mercado” e orientar os agentes econômicos em determinados aspectos. As críticas que Stiglitz dirigia ao consenso de Washington e, sobretudo, à forma como o FMI — orientado pelo Tesouro estadunidense — agiu frente à crise financeira na Ásia oriental, soaram mal dentro do *establishment* norte-americano oficial e privado. Wolfensohn foi pressionado a frear Stiglitz e, almejando um segundo mandato e ambicionando uma futura indicação ao prêmio Nobel, o demitiu do cargo de economista-chefe do Banco em novembro de 1999. Stiglitz foi mantido como assessor especial, porém, pouco depois, diante de novas críticas proferidas por ele à gestão da crise financeira asiática pelo complexo Washington-Wall Street tornaram insustentável a sua permanência no Banco (PEREIRA 2010, p. 387).

Cabe também ressaltar que, em 1998, diante da crise econômica, o Congresso norte-americano aprovou a liberação US\$ 18 bilhões como fundos adicionais ao FMI. Entretanto, a oposição conservadora exigiu a realização de uma análise desenvolvida por uma comissão independente acerca das instituições financeiras. A presidência da comissão ficou a cargo do republicano Allan Meltzer e foi composta por outros 10¹³⁷ especialistas (5 indicados pelos republicanos e 5 pelos democratas), provenientes dos meios financeiro, político e acadêmico dos EUA. O trabalho centrou-se nas principais instituições financeiras FMI, Banco Mundial e nos três bancos regionais de desenvolvimento – Banco Interamericano de Desenvolvimento

¹³⁷ Entre os 11 representantes estavam além de Allan H. Meltzer (presidente) e Edwin Feulner (presidente da ultra reacionária Heritage Foundation e ex presidente de sociedade Mont- Pèlerin, do grupo republicano), e Jeffrey Sachs, Fred Bergsten e Jerome do grupo democrata.

(BID), Banco de Desenvolvimento Africano (BAfD) e Banco de Desenvolvimento Asiático (BAD) e, em segundo plano ainda a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco de Compensações Internacionais – *Bank for International Settlements* (BIS) (PEREIRA, 2011, p.119).

A comissão concluiu seus trabalhos em fevereiro de 2000 e publicizou o que ficou conhecido como Relatório Meltzer, que teve um impacto devastador sobre as instituições gêmeas de Bretton Woods, em particular sobre o Banco Mundial. O relatório teceu duras críticas à atuação dessas organizações e em especial ao Banco Mundial, mas não propôs a sua extinção e ou fusão e sim sua ampla reforma.

As duas principais resoluções do relatório indicavam que o FMI, o Banco Mundial e os três bancos regionais deveriam cancelar a dívida dos países pobres altamente endividados e que implementassem “uma estratégia de desenvolvimento econômico e social eficaz, em conexão com o Banco Mundial e com as instituições de desenvolvimento regional”. Além disso, o FMI deveria concentrar a sua carteira na provisão de liquidez em curto prazo, abandonando a concessão de empréstimos de longo prazo para programas de redução da pobreza e outros fins (PEREIRA, 2011, p. 121); (TOUSSAINT, 2006, p. 272).

O relatório, elaborado a partir de dados das próprias instituições, evidenciou que entre 1993 e 1999 70% dos empréstimos do Banco Mundial, cerca de US\$ 13 bilhões, haviam sido destinados a apenas 11 países, todos com acesso amplo aos mercados de capitais e que a soma emprestada representava somente o equivalente a 1,4% dos US\$ 880 bilhões providos por fontes privadas. Tais números serviam para demonstrar, segundo o Relatório, a contradição entre o discurso em prol da redução da pobreza absoluta defendido pela instituição e a destinação efetiva da sua carteira (PEREIRA, 2011).

O relatório indicou também que a garantia dada pelo governo receptor, requisito para todos os empréstimos do Banco, eliminava na prática qualquer conexão entre o fracasso do projeto e o risco de perda do Banco; dificultava ou mesmo impossibilitava o monitoramento do uso adequado dos recursos emprestados; os Estados não implementavam reformas impostas pelos organismos multilaterais; os projetos de desenvolvimento só tinham êxito se o país receptor tivesse interesse significativo no projeto e canalizasse esforços para viabilizá-lo. O relatório destacou ainda a superposição considerável de empréstimos do Banco Mundial e dos bancos regionais. No caso do Brasil, por exemplo, entre 1996 e 1998, o BIRD emprestou cerca de US\$ 4.296 milhões de dólares, enquanto o BID emprestou US\$ 4.642 milhões de dólares (PEREIRA, 2011).

O Relatório recomendou ao Banco Mundial a redução significativa do seu papel de prestador internacional. Todos os programas nacionais e regionais na América Latina e na Ásia passariam para os respectivos bancos regionais. Uma parte do seu capital passaria aos bancos regionais e a outra seria reduzida de acordo com a diminuição da sua carteira de empréstimos. Seu nome mudaria para Agência de Desenvolvimento Mundial e a sua atuação junto ao setor privado limitar-se-ia à provisão de assistência técnica e à disseminação de boas práticas. Empréstimos seriam cancelados. Mudanças na mesma direção ocorreriam nos bancos regionais, de tal maneira que, no conjunto, os mesmos concentrariam a sua atuação apenas nos 80 ou 90 países mais pobres, sem acesso aos mercados de capitais. Embora o Relatório admitisse que o desvio de recursos do Banco Mundial e dos demais bancos multilaterais para o socorro as crises financeiras tenha sido um meio pelo qual os maiores acionistas – com destaque para os EUA – executaram suas políticas internacionais sem se submeter ao processo orçamentário e legislativo, propôs-se que esse papel deveria caber dali em diante, apenas ao FMI (PEREIRA, 2011, p.125).

O relatório indicava ainda que as decisões da OMC deveriam ser aprovadas pelos parlamentos dos países, que a Corporação Financeira Internacional (CFI) deveria se integrar a Agência Mundial de Desenvolvimento reformulada, seu capital deveria ser devolvido aos seus acionistas e os empréstimos em curso seriam recuperados. Sobre a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI), esta deveria ser eliminada já que muitos países tinham suas próprias agências de seguros (TOUSSAINT, 2006, p.277).

De acordo com Pereira (2011), quatro meses após a conclusão do Relatório Meltzer, já no final do mandato do presidente Bill Clinton, o Tesouro americano emitiu sua resposta oficial, destacando os pontos de concordância e discordância. No que tange ao Banco Mundial e aos bancos regionais, o Tesouro considerava que as propostas do relatório seriam desastrosas para o avanço internacional da liberalização econômica por várias razões, entre elas porque eliminaria a capacidade dessas instituições de impulsionar a reestruturação econômica em países que contavam com grandes mercados nacionais, uma agenda extensa de reformas ainda pendentes e, em muitos casos, acesso frágil e limitado aos mercados privados de capital. O Tesouro considerava que a proposta limitaria enormemente a capacidade dos BMDs de promover a empresa privada, a privatização de empresas públicas e o desenvolvimento de mercados domésticos de capitais. Ainda, de acordo com o Tesouro, a retirada dos BMDs do papel de fornecedores de empréstimos de emergência para países em crise financeira não poderia ser inteiramente suprida pelo FMI. Além disso, a subvenção direta não seria um instrumento financeiro efetivo quando comparada aos empréstimos convencionais, pelo fato de

não fomentar melhorias no enfoque geral de políticas e nas instituições públicas domésticas (PEREIRA, 2011, p.131).

Em 2001, quando Bush assumiu a presidência, a crítica parlamentar republicana¹³⁸ às instituições financeiras arrefeceu. Após o 11 de setembro de 2001, a segurança e o humanitarismo foram postos no centro da política externa americana para as IFIs, traduzindo-se numa colagem entre pobreza e instabilidade política global (Pereira, 2011, p. 133).

Cabe ressaltar que a chegada de Bush à Casa Branca se deu no contexto da pactuação dos “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” (ODS’s). Em 2000 foi realizada a Cúpula do Milênio evento promovido pela ONU que reuniu 189 países para debaterem sobre os principais problemas que afetam o mundo no novo milênio. Dos debates da cúpula resultaram a definição de oito objetivos com metas pactuadas para seu alcance até 2015. Os objetivos são: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) Universalizar a educação primária; 3) Promover a igualdade entre os sexos e empoderar as mulheres; 4) Reduzir a mortalidade de crianças; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Em 2002, durante a Conferência de Monterrey, Bush anunciou a criação de um novo programa de ajuda externa bilateral, a Conta do Desafio do Milênio (*Millennium Challenge Account*). De acordo com Pereira (2010), por meio dela, Washington prometeu aumentar em cinquenta por cento a assistência externa bilateral ao desenvolvimento durante os três anos seguintes. A Conta, uma das raras propostas com apoio bipartidário, foi aprovada em 2004 com um caixa de quase um bilhão de dólares e para sua gestão foi criada a Corporação do Desafio do Milênio, presidida pelo Secretário de Estado. Em nossa análise sobre os anos seguintes retomaremos o debate acerca dos ODM’s.

De acordo com Pereira (2010), em resposta ao agravamento dos problemas econômicos e das tensões sociais, o Banco Mundial concentrou a sua mensagem política em dois grandes temas. O primeiro era a urgência de que os governos colocassem em prática, com o devido apoio da “comunidade internacional”, mecanismos que amortecessem os efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais como elementos permanentes do ajustamento estrutural, a fim de garantir o apoio necessário à sua sustentabilidade política. O segundo era o da necessidade de um paradigma internacional de desenvolvimento que fosse além da agenda de reformas de primeira geração e englobasse os fundamentos sociais capazes de que assegurar longa vida à nova configuração de poder nascida com a neoliberalização. Esse paradigma

¹³⁸ Ao longo da análise do desenvolvimento histórico do Banco ficou evidente a tendência do arrefecimento de críticas sobre os “prejuízos” dessas organizações quando o partido Republicano ascende à presidência dos EUA.

significava tomar a pauta neoliberal como indiscutível, como um dado, para que a cooperação pudesse ocorrer em torno de objetivos estritamente pragmáticos pontuais. A incorporação efetiva do projeto político dominante dependeria da conquista da hegemonia na sociedade civil e, assim, seria necessário avançar no terreno social, com o propósito de educar e organizar a população de acordo com os preceitos da visão de mundo neoliberal (PEREIRA, 2010, p. 393/4).

Com o objetivo de potencializar a direção elaborada, Wolfensohn já havia lançado em 1999 o Marco Integral de Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*) que deveria instituir um marco de políticas que abarcasse os aspectos macroeconômicos, financeiros, estruturais, sociais e ambientais do desenvolvimento que fosse compartilhado por toda a “comunidade internacional” e, sobretudo, cuja implementação pudesse ser devidamente monitorada (PEREIRA, 2010, p.394).

Pereira (2010) sistematiza os principais itens que deram forma ao MID e que já vinham sendo prescritos desde o início dos anos 1990. Essas prescrições eram voltadas para a criação de um ambiente aberto, atrativo e seguro para o capital com boa governança entre atores públicos e privados nacionais e estrangeiros, regras institucionais e jurídicas favoráveis aos negócios, reestruturação do Estado a serviço da acumulação privada de capital, políticas sociais coerentes com o modelo macroeconômico, infraestrutura e estratégias de ajustamento rural, urbano e ambiental. A partir dessas “boas políticas”, o sequenciamento e o ritmo da sua implementação ocorreriam de acordo com as condições sociais, econômicas e políticas de cada país, a fim de potencializar o processo de transformação social como um todo e lhe dar condições de sustentabilidade. Outro aspecto importante referia-se ao sentido de propriedade (*ownership*) através do qual a população deveria se identificar com os programas e projetos e caberia aos governos dirigi-los, se necessário com a assistência externa. Por sua vez, o manejo do orgulho nacional e do sentido de comunidade pela via da valorização da cultura e das artes locais favoreceria a identificação e a adesão social. Por fim, cada país que participasse do MIB teria sua matriz de políticas atualizada em tempo real como forma de vigilância nacional e internacional, e este ponto era a principal inovação do MIB (Pereira, 2010, p. 394-5).

Para legitimar uma iniciativa tão flagrantemente intrusiva à soberania nacional, Wolfensohn empunhou a bandeira do “banco de conhecimento” (*knowledge bank*), de acordo com a qual o Banco Mundial atuaria muito mais como uma fonte autorizada de conhecimento, aconselhamento político e incentivos para todos os que voluntariamente” se engajassem no processo de neoliberalização e de governança aberta e transparente, do que como um financiador do desenvolvimento (PEREIRA, 2010, p.395).

Assim, de acordo com Pereira (2010), a agenda política impulsionada pelas IFI's a partir da segunda metade dos anos noventa pode ser caracterizada como uma espécie de “consenso de Washington ampliado” cujo duplo objetivo consistia em completar e consolidar as “reformas” de primeira geração e avançar na difusão e implementação das “reformas” de segunda geração. Um paralelo entre essas “reformas” pode ser visualizado na tabela a seguir:

Quadro 2- Consenso de Washington original x Consenso de Washington ampliado

Consenso de Washington original	Consenso de Washington ampliado Os dez itens anteriores mais:
1. Disciplina fiscal. 2. Reorientar os gastos públicos eliminando subsídios e reduzindo custos de administração pública. 3. Reforma tributária para obter sistemas tributários abrangentes com base em regras simples 4. Liberalização financeira 5. Taxa de câmbio real positiva e, portanto, competitiva. 6. Liberalização do comércio 7. Promoção de Investimento Estrangeiro Direto (IED). 8. Privatização. 9. Desregulamentação em áreas como transporte, bancos, setor de energia, seguros, a fim de estabelecer uma estrutura de competição que aumenta a eficiência e competitividade dos operadores económicos. 10. Direitos de propriedade. Garanta esses direitos - especialmente no que diz respeito à propriedade da terra e terreno urbano como condição necessária para o correto funcionamento dos mercados.	1. Governança corporativa e reforma institucional 2. Combate a corrupção 3. Mercados de Trabalho Flexíveis 4. Acordos da Organização Mundial do Comércio 5. Estandardização dos códigos financeiros nacionais com os padrões e regras internacionais 6. Fortalecimento do sistema financeiro nacional e abertura “prudente” da conta de capitais 7. Regime de taxas cambiais sem intermediação 8. Bancos centrais independentes e controle da inflação 9. Políticas compensatórias focalizadas 10. Metas de redução da pobreza

Fontes: Pereira (2010) e Sanahuja (2001).

Um ponto importante das formulações do Banco relacionadas às orientações do consenso de Washington ampliado refere-se às metas de redução da pobreza e às políticas compensatórias focalizadas. O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990 teve como temática central a pobreza e localizou sua redução em duas direções: a assistência social e a força de trabalho. Como é inerente às formulações do Banco, este documento também apontava que o êxito dessa estratégia dependeria do cumprimento das diretrizes condicionadas pelos organismos internacionais para o recebimento de “ajuda”. A partir da compreensão da pobreza como incapacidade para alcançar um nível mínimo de vida e alcançar melhores postos de trabalho ou elevar a produtividade, o Banco passou a sugerir a adoção de programas de capacitação, políticas de *workfare*¹³⁹¹⁴⁰ e de reinserção no mercado de trabalho.

Aqui é importante destacar as formulações elaboradas por Amartya Sen. Economista, de origem indiana e professor em universidades da Inglaterra e dos EUA, Sen, em 1997, proferiu uma conferência a convite de Wolfensohn, que resultou no livro “Desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000). A ideia defendida por ele considera a centralidade da liberdade individual no combate aos problemas que emergem na sociedade capitalista e distingue “pobreza de renda” e “pobreza de capacidade”. De acordo com Sen (2000), a pobreza pode ser identificada como ausência de capacidades, em contraste com o critério de renda, que seria apenas instrumental.

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população. A natureza altamente trabalho-intensiva dos serviços de saúde e educação básica — e do desenvolvimento humano em geral — faz com que eles sejam comparativamente baratos nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico, quando os custos da mão de obra são baixos (SEN, 2000, p.149).

Sen dá subsídio à ideia de uma mínima provisão social por parte do Estado aos mais pobres (ou incapacitados) que pode ser verificada nas formulações do Banco para os serviços de saúde, por exemplo. A pobreza é compreendida por Sen como decorrente da incapacidade dos indivíduos de buscarem no mercado seus meios de sobrevivência e bem estar.

¹³⁹ As chamadas políticas de ativação para o trabalho implementadas sobretudo nos países de capitalismo central, consistem na obrigatoriedade de inserção em atividades de capacitação, treinamento profissional e ou empregos precários. Há uma concepção de que essas políticas tem representado uma transição do Welfare State para o Workfare.. Boschetti (2012) apresenta as tendências das medidas de ativação nos países europeus.

¹⁴⁰ A incorporação das medidas de Workfare foi retratada no cinema no filme “Eu Daniel Blake” dirigido por Ken Loach de 2016.

O enfoque nas capacidades pode ser evidenciado nas propostas de políticas de ativação do mercado de trabalho, baseadas na dinâmica de aferir maior mobilidade à força de trabalho. Na visão de Sen, o mercado é, em última instância, o mecanismo mais eficiente para garantir a equidade econômica para cada país. Mas ele também indica que pode haver perdedores tanto quanto ganhadores:

No contexto das disparidades econômicas, a resposta apropriada tem de incluir esforços conjuntos para tornar a forma da globalização menos destrutiva para o emprego e o modo de vida tradicional e para ocasionar uma transição gradual. A fim de suavizar o processo de transição, é preciso que haja também oportunidades para um novo preparo profissional e a aquisição de novas qualificações (para as pessoas que, de outro modo, seriam alijadas do mercado de trabalho), juntamente com a provisão de redes de segurança social (na forma de seguridade social e outras disposições de apoio) para aqueles que têm seus interesses prejudicados — ao menos no curto prazo — pelas mudanças globalizantes (SEM, 2000, p.243).

Em relação à política de Assistência Social também enfocada no RDM de 1990, cabe destacar que sua expansão se deu atrelada aos programas de transferência monetária. Entre 1990 e 2015, praticamente todos os países da América Latina e Caribe incorporaram as *Conditional Cash Transfers* (CCT) com modelos similares que muitas vezes incorporavam condicionalidades relacionadas à educação e à saúde sem, no entanto, considerar a precariedade dessas políticas principalmente após anos de implementação de “ajustes fiscais” (Silva et al, 2017).

Em 2000, no RDM intitulado “atacando a pobreza” o Banco admite que não alcançou suas metas de redução da pobreza e desloca sua estratégia para promoção de oportunidades, para facilitar a autonomia e aumentar a segurança dos pobres. De acordo com o Banco:

A estratégia neste relatório reconhece que a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequados, é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Com esta visão multidimensional da pobreza vem uma maior complexidade nas estratégias de redução da pobreza, porque mais fatores, como forças sociais e culturais, precisam ser levados em consideração (BANCO MUNDIAL, 2001, p.12).

O relatório também indicava que o Estado ineficiente e corrupto não seria o principal responsável pela proteção da população pobre, mas sim a organização comunitária das populações pobres. Aqui é importante destacar o relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2004, intitulado “Fazendo os serviços funcionarem para as pessoas pobres”. Já na apresentação do documento, Wolfensohn explicita que o relatório concentra-se em serviços básicos, especialmente saúde, educação, água e saneamento, buscando maneiras de fazê-los funcionar para as pessoas pobres. O documento apresentou as bases para a reforma do setor

público com um item inteiro dedicado à saúde. De acordo com o RDM 2004, a disciplina fiscal deveria ser perseguida pelos governos, e Brasil e Chile seriam exemplos por suas legislações nesse sentido.

O último Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial publicado sob a presidência de Wolfensohn intitulado “Um Melhor Clima de Investimento para todos” propunha analisar o que os governos poderiam fazer para criar climas de investimento melhores para suas sociedades e apresenta quatro pontos principais. O primeiro refere-se à regulamentação de tributação de “empresas de todos os tipos sejam elas pequenas ou grandes, nacionais e estrangeiras, de baixa e alta tecnologia, todas têm contribuições importantes e complementares a oferecer ao crescimento e à redução da pobreza”. Em segundo lugar, o Relatório afirmava que os esforços para melhorar o clima de investimento precisavam ir além de uma simples redução dos custos dos negócios considerando também os riscos decorrentes da política que poderiam inibir investimentos e as barreiras postas à concorrência. O terceiro ponto indicava que os governos precisavam também combater a corrupção e outras formas de captação de rendas, construir sua credibilidade junto às empresas, promover a confiança pública e a legitimidade e garantir que as intervenções de suas políticas sejam elaboradas para ajustar-se às condições locais. Por fim o Relatório analisa estratégias para enfrentar uma agenda tão ampla e ressalta que “não é necessário alcançar a perfeição nem é preciso fazer tudo de uma só vez mas o progresso exige que os governos abordem importantes restrições com métodos que ofereçam às empresas a confiança para investir e para sustentar um processo de melhorias contínuas. “A persistência compensa.” (RDM, 2005, p.13-14).

Um acontecimento importante do início dos anos 2000, período da gestão Wolfensohn, foi o processo puxado pela OCDE entre as ações de revisão dos objetivos do Milênio que objetivou estabelecer coordenadas e protocolos comuns às organizações que desenvolviam a ajuda internacional. Esse processo resultou na Declaração de Paris¹⁴¹ que estabeleceu os princípios da atuação destas organizações além da apropriação, o alinhamento, a harmonização e a gestão por resultados. De acordo com Pereira (2017) ,o tema da apropriação mostra que a relação do BM com os governos nacionais não deve ser vista como mera imposição externa unilateral. A efetividade das ações do BM, portanto, depende de uma via de mão dupla permanente com um espectro amplo e multifacetado de atores públicos e da sociedade civil, o que requer, entre outros aspectos, capacidade de convencimento e barganha dentro espaços nacionais e na arena internacional (PEREIRA, 2017, p. 405).

¹⁴¹ Disponível em <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf> Acesso em 01 maio 2021.

Diante do cenário de sucessivas crises financeiras que explodiram entre 1998 e 2002, o BM ampliou bastante os empréstimos de ajuste e buscou emplacar o Pós-CW em escala internacional através do Marco Integral de Desenvolvimento. Contudo, após 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA promoveu uma agenda de segurança internacional centrada na doutrina da guerra preventiva e na promoção de democracias de mercado.

Foi nesse momento que a segurança e o humanitarismo foram empurrados para o centro da agenda do BM colando combate à pobreza com instabilidade global e liberalização econômica. O resultado foi uma fusão entre o Pós-CW e a guerra contra o terrorismo (Pereira, 2017,p.406).

Wolfensohn deixou a presidência do Banco Mundial em maio de 2005 e fundou uma nova empresa, a Wolfensohn & Company, para investir e vender assessoria a governos e grandes corporações interessadas em fazer negócios em “mercados emergentes”. O escândalo representado por essa escolha desviou a atenção da grande maioria dos analistas, poupando a gestão Wolfensohn do devido escrutínio.

3.4 O aprofundamento da crise do capital e o ajustamento do Banco

Em 2005, assumiu a presidência do Banco Paul Wolfowitz, subsecretário de Estado da Defesa e um dos principais mentores da invasão do Afeganistão, em 2001, e do Iraque, em 2003, o que provocou uma grande polêmica. Naquele contexto histórico, havia uma campanha, por parte de veículos de mídia europeus, como o britânico *Financial Times*, para que o décimo presidente do Banco fosse escolhido pelas suas competências em termos de desenvolvimento e, de preferência que fosse um cidadão do Sul. O *Financial Times* defendia a candidatura de Ernesto Zedillo, que havia sido presidente do México em finais dos anos noventa. A escolha de Paul Wolfowitz por George W. Bush, aprovado pelos 24 governadores do Banco, indicou claramente quem manda no Banco Mundial.

Wolfowitz era um matemático que desde os 23 anos trabalhou no Governo na área do orçamento. Em 1969, ele havia integrado uma comissão do Congresso com o objetivo de convencer o Senado da necessidade de dotar os Estados Unidos de um guarda-chuva contra os mísseis soviéticos e foi bem sucedido. A partir daí, envolveu-se profundamente em questões de estratégia militar¹⁴², atuando na CIA e no Pentágono. Doutor em Ciência Política pela

¹⁴² De acordo com Toussaint (2006), o fio condutor da sua reflexão sobre estratégia era identificar os adversários (URSS, China, Iraque) e mostrar que eram mais perigosos do que se imagina, com o objetivo de justificar um esforço suplementar de defesa (aumento do orçamento, fabricação de novas armas, maior colocação de tropas

Universidade de Chicago, um dos centros intelectuais do conservadorismo, também lecionou em universidades como Yale e John Hopkins.

De 1989 a 1993, dirigiu a estratégia do secretário de Estado da Defesa, Dick Cheney, durante a administração de Bush pai (1ª Guerra do Golfo). Após os dois mandatos de Clinton, tornou-se subsecretário de Estado da Defesa, partilhando com Donald Rumsfeld a condução das guerras do Afeganistão e do Iraque. Durante a presidência de William Clinton, de 1993 a 2001, retomou a carreira universitária como docente na *Paul Nitze School of Advanced International Studies* (750 estudantes), uma seção da Universidade John Hopkins. Na ocasião conseguiu o “maravilhoso” feito de angariar 75 milhões de dólares para financiar a Paul Nitze School e foi consultor de uma das principais empresas militares no nível mundial, a *Northrop Grumman*. Em 1997, participou da fundação de um grupo de pressão neoconservador denominado PNAC (Projeto para um Novo Século Americano – *Project for a New American Century*). Fizeram também parte desse grupo Donald Rumsfeld (secretário de Estado da Defesa, 2001-2006), Dick Cheney (na época patrão da Halliburton, vice-presidente dos Estados Unidos, 2001-2006), Jeb Bush (irmão de George W. Bush), Richard Perle e Robert Kagan. A partir de 1998, a PNAC fez campanha para que William Clinton lançasse um ataque preventivo contra o Iraque e os estados potencialmente agressores (TOUSSAINT, 2006, p. 293-4).

Segundo Toussaint (2006), Paul Wolfowitz foi um dos principais autores das mentiras sobre o perigo que constituía Saddam Hussein para a comunidade internacional e foi um dos inventores da existência de armas de destruição massiva e do alegado apoio de Saddam Hussein à Al Qaeda e ao terrorismo internacional em geral. No início da guerra, Paul Wolfowitz disse que os soldados americanos seriam sempre vistos como libertadores do Iraque e acarinhados como tal pelos iraquianos. Afirmou que o Iraque pagaria por si mesmo o custo da sua libertação, graças ao petróleo. Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, George W. Bush e Dick Cheney utilizaram a ocupação e a “reconstrução” do Iraque em proveito das multinacionais norte-americanas. Por conseguinte, era grande o risco de que Paul Wolfowitz usasse a ajuda ligada ao Banco Mundial para os mesmos fins.

A indicação de Wolfowitz para a presidência do Banco Mundial fez parte do projeto neoconservador do governo Bush sobre as organizações internacionais. A operação começou em janeiro de 2005, com a indicação de Ann Veneman, ministra da agricultura dos EUA, para o cargo de diretora executiva da UNICEF, embora os EUA e a Somália fossem os únicos entre

no exterior), indo ao ponto de propor ataques ou guerras preventivas: guerras lançadas para evitar ameaças potenciais e não para responder a ataques ocorridos e reais (TOUSSAINT, 2006, p.293).

191 países que se recusaram a ratificar a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança. Dois meses depois, John Bolton, ex-presidente do *American Enterprise Institute* (1997-2001), e destacado unilateralista, foi escolhido como embaixador dos EUA na ONU. Três dias depois foi realizada a indicação de Wolfowitz (TOUSSAINT, 2006, p.251/52).

Conforme afirma Pereira (2010), do ponto de vista norte-americano, o que estava em pauta nos três movimentos era a fusão do neoliberalismo com o neoconservadorismo (promovido por interesses petrolíferos e militares e pelo ideário religioso extremista) e o unilateralismo (guerra preventiva e combate ao terrorismo).

Assim como o FMI, ao longo de sua história, o Banco tem seguido a posição dominante de Washington, que nega que o modelo produtivista esteja causando sérios danos ao meio ambiente e que a mudança climática¹⁴³ esteja em curso.

Toussaint¹⁴⁴ aponta esse posicionamento do Banco nos discursos de Anne Krueger¹⁴⁵. Em um deles, pronunciado em 18 de junho de 2003, no 7º Fórum Econômico Internacional em São Petersburgo, Anne Krueger declarava:

Consideremos velha a preocupação de que o rápido crescimento esgotará os recursos de combustível e que, se isso acontecer, o crescimento parará abruptamente. As reservas de petróleo são hoje maiores do que eram em 1950. Na época, estimava-se que as reservas mundiais de petróleo estariam esgotadas em 1970. Isso não aconteceu. Hoje, as reservas conhecidas podem durar 40 anos ao ritmo atual de consumo. Não há dúvida de que, quando chegarmos a 2040, a pesquisa e o desenvolvimento terão produzido novos avanços na produção e uso de energia. Tampouco causamos danos irreparáveis ao meio ambiente. É evidente que, após uma fase inicial de degradação, o crescimento econômico leva então a uma fase de melhoria. O ponto crítico, a partir do qual as pessoas começam a escolher investir na prevenção da poluição e na limpeza de áreas poluídas, é de cerca de US\$ 5.000 do Produto Interno Bruto (PIB) per capita (CRISE CLIMÁTICA ECOLÓGICA: OS APRENDIZES DE FEITICEIRO DO BANCO MUNDIAL E DO FMI, 2021).

Toussaint analisa a perspectiva do discurso de Anne, segundo a qual o crescimento nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento leva à degradação ambiental, mas quando eles ultrapassam um limiar estimado em US\$ 5.000 per capita de Produto Interno Bruto (PIB), as pessoas começam a investir na prevenção da poluição e na limpeza. Portanto, não haveria necessidade de os governos tomarem medidas rigorosas para forçar as empresas a cumprir altos padrões ambientais, pois a autocorreção ocorreria

¹⁴³ A Organização Meteorológica Mundial (OMM) acompanha os efeitos da mudança climática e possui vasta publicação sobre seus efeitos em diversos países. Disponível em <https://news.un.org/pt/tags/omm>

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.cadtm.org/Crise-climatica-ecologica-os-aprendizes-de-feiticeiro-do-Banco-Mundial-e-do-FMI> Acesso em: 26 ago. 2021

¹⁴⁵ Economista-chefe do Banco Mundial durante o mandato presidencial de Ronald Reagan e, posteriormente, ocuparia a posição de número 2 do FMI, de 2000 a 2006.

naturalmente, uma vez atingida a mágica cifra de US\$ 5.000 per capita do Produto Interno Bruto (PIB).

O discurso negacionista e desprovido de base científica de Anne desconsidera todas as análises sérias desenvolvidas por organizações que se dedicam a analisar a questão ambiental e que historicamente mostram que foram causados danos irreparáveis ao meio ambiente. Além disso, os países mais industrializados, que há muito ultrapassaram US\$ 5.000 do PIB per capita, continuam adotando políticas que levam ao aumento da poluição. Os EUA e sua recusa, por exemplo, em seguir o Acordo de Paris, mesmo após as consequências do furacão Katrina, em agosto de 2005, que evidenciou para todo o mundo a pobreza e as consequências das mudanças climáticas. A Casa Branca, relutantemente, começou a reconhecer as evidências e movimentos, como CADTM¹⁴⁶, que denunciaram como as políticas de “ajuste” do Banco e do FMI enfraqueceram a capacidade dos países em lidar com emergências.

No final de outubro de 2006, Nicholas Stern, conselheiro econômico do governo britânico, apresentou ao primeiro-ministro Tony Blair um denso relatório¹⁴⁷ sobre os efeitos das mudanças climáticas em curso e sobre como combatê-las. Em seu relatório, Stern declarou que a mudança climática iria piorar as condições básicas de vida das pessoas em todo o mundo, principalmente no que se refere ao acesso à água, produção de alimentos, saúde e meio ambiente, o que significava implicitamente uma condenação das políticas do FMI e do Banco Mundial.

Em linhas gerais, Stern conclui que os países menos industrializados, embora menos responsáveis pelo aquecimento global do que outros, serão os mais afetados, situou as consequências climáticas¹⁴⁸ como uma falha do mercado, mas não propôs uma alternativa ao modelo produtivista e ao mercado capitalista.

Segundo Toussaint, o relatório pretendeu alertar para que recursos suficientes fossem aplicados nas despesas de conversão industrial e de proteção ambiental, a fim de não permitir

¹⁴⁶O CADTM também exigiu que o Banco Mundial deixasse de conceder empréstimos ao setor das indústrias extrativistas e denunciou o apoio do Banco Mundial ao agronegócio, às monoculturas de exportação, à privatização da terra e aos interesses das grandes empresas de sementes, responsáveis pela redução da biodiversidade, pela emissão de grandes quantidades de gases com efeito estufa e pelo empobrecimento dos trabalhadores e trabalhadoras da terra. O CADTM questionou a decisão tomada pela Conferência do Rio de 1992 de confiar ao Banco Mundial a gestão de um fundo global de proteção ambiental por considerar que “isto equivale sem dúvida a pedir à raposa que tome conta do galinheiro”.

¹⁴⁷Sobre o relatório conferir <<https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061030>>. Acesso em: 16 ago. 2021

¹⁴⁸A Organização Meteorológica Mundial (OMM) acompanha os efeitos da mudança climática e possui vasta publicação sobre seus efeitos em diversos países. Disponível em <<https://news.un.org/pt/tags/omm>>

que este crescimento cego continuasse. Como adepto do “capitalismo Verde”¹⁴⁹, ele tratava a proteção ambiental como um mercado que proporcionaria um novo nicho lucrativo para o setor privado. Para completar, ele explica que, como os países em desenvolvimento poluem menos do que os países industrializados e sofrem mais com os efeitos do aquecimento global, eles poderão vender aos países ricos os direitos de continuar poluindo. Com a receita da venda desses direitos, eles poderiam financiar a reparação dos danos causados à sua população.

Em 2006, o Banco Mundial também elaborou um relatório, assinado por Ronald Parker, no qual reconhecia que o aquecimento global, o desmatamento e a erosão do solo aumentaram a vulnerabilidade de regiões inteiras. O Banco estimava que os países em desenvolvimento sofriam prejuízos de pelo menos US\$ 30 bilhões por ano, mas não tratou criticamente suas determinações.

Toussaint, ao comparar o Relatório Stern com as posições adotadas pelos dirigentes de peso do Banco Mundial, do FMI e do governo de Washington desde 1990, afirma que a análise produzida pelo BM contradiz o que havia declarado anteriormente. Tal análise tenta, ao nível do discurso, limitar a crise de credibilidade que o afeta, mas não abandona de forma alguma sua orientação em favor do mercado e a adesão ao modelo produtivista, que é destrutivo para o ser humano e o meio ambiente. Quanto ao Relatório Stern, embora contenha algumas abordagens importantes, não oferecia uma alternativa ao modelo produtivista e à busca frenética do crescimento, pelo contrário, instituiu a mercantilização da questão ambiental.

No que tange a Dívida, em 2005 o G-8 havia concordado em cancelar a dívida total, de US\$ 40 bilhões, devida por 18 Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional e ao Fundo de Desenvolvimento Africano. O G-8 decidiu que mais 20 países, com uma dívida adicional de US\$ 15 bilhões, seriam elegíveis para alívio da dívida se cumprissem as metas de combate à corrupção e continuassem a cumprir as condicionalidades de ajuste estrutural para eliminar obstáculos ao investimento privado. O cancelamento da dívida constituía uma iniciativa que objetivava acelerar o progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODM), somando à iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) a Iniciativa Multilateral de Alívio

¹⁴⁹ Nicholas Stern participou na criação em 2013 da Comissão Global sobre Economia e Clima (Global Commission on the Economy and Climate), que é ao mesmo tempo um think tank e um grupo de lobby dedicado à promoção do capitalismo verde. Nicholas Stern, que compõe esta comissão, é acompanhado por dirigentes de grandes empresas privadas particularmente poluentes, como o produtor de cimento HolcimLafarge, ou a empresa petrolífera Shell (cujo presidente é membro desta comissão). Participam também, na direção desta comissão privada: o diretor-geral do FMI, um diretor do banco HSBC, uma ex-dirigente do Banco Mundial, um ex-presidente mexicano, um ex-dirigente do Banco de Desenvolvimento da China, um dirigente do Banco Asiático de Desenvolvimento.

da Dívida (MDRI). De acordo com a MDRI, esperava-se que a AID fornecesse cerca de US\$ 37 bilhões em alívio da dívida, em 40 anos, para alguns dos países mais pobres do mundo, somados aos US\$ 17 bilhões de alívio da dívida já comprometidos pela instituição através da iniciativa HIPC.

Em 2007 estourou um escândalo de nepotismo envolvendo Wolfowitz, que foi acusado de usar o cargo para aumentar irregularmente, em 45%, o salário da sua namorada, Shaha Riza, funcionária do Banco cedida ao Departamento de Estado norte-americano. Riza recebia, então, um salário superior ao da Secretária de Estado Condoleezza Rice. O pessoal do Banco não o suportava e fez uma enorme algazarra, multiplicaram-se então as declarações pedindo sua demissão desde a associação do pessoal aos antigos quadros do Banco Mundial. Paul Wolfowitz não teve outro remédio senão demitir-se (PEREIRA, 2010, p. 468); (TOUSSAINT, 2006, p. 294).

A demissão de Wolfowitz estava para além do favorecimento ilícito e o tráfico de influência, o que estava em questão era destituir a liderança de um personagem claramente identificado com a linha mais dura da política externa norte-americana, num momento de desgaste da estratégia militar empregada contra o Iraque e de afirmação unilateralista dos EUA na arena internacional. A Casa Branca apoiou Wolfowitz até a última hora, mas acabou cedendo diante da pressão internacional e da oposição liberal interna.

Após a saída de Wolfowitz, internamente nos EUA houve uns poucos defensores da quebra da regra informal entre os EUA e a Europa e sugeriram que o novo presidente do Banco Mundial deveria vir dos países em desenvolvimento. Stiglitz propôs os nomes de Ernesto Zedillo (ex-presidente do México) e Armínio Fraga (ex-presidente do Banco Central do Brasil). Já países como Brasil, África do Sul e Austrália pediram que o novo presidente fosse escolhido independentemente da sua nacionalidade, mas nenhum deles apresentou um nome (PEREIRA, 2010, p. 468).

Mais uma vez a decisão foi tomada pela cúpula dos acionistas do Banco, que indicaram Robert Zoellick para a presidência, com o apoio de França, Alemanha e Reino Unido. Zoellick não tinha qualquer qualificação em matéria de desenvolvimento, já tinha sido o principal representante dos EUA na OMC e tinha dado prioridade sistemática aos interesses comerciais da principal potência econômica mundial, com total desprezo pelos interesses dos países em desenvolvimento. Durante os preparativos para a reunião da OMC em Doha¹⁵⁰, em novembro

¹⁵⁰ A Rodada de Doha (Qatar), que começou em 2001 e terminou em 2005, refere-se ao ciclo de negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio, que tinha por objetivo diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, com foco no livre comércio para os países em desenvolvimento. As discussões eram centradas na

de 2001, fez uma ronda pelos governos africanos, a fim de lhes comprar o voto. Tratava-se de fazer passar a agenda de Doha, que felizmente estava empancada desde 2007. A partir daí, especializou-se na negociação de tratados bilaterais e de livre comércio assinados entre os EUA e vários PED (Chile, Marrocos, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, República Dominicana, Jordânia, etc.), que favoreciam os interesses das multinacionais norte-americanas e limitava o exercício da soberania dos países em desenvolvimento, antes de se tornar secretário de Estado adjunto, ao lado de Condoleezza Rice. A partir de julho de 2006, Robert Zoellick foi vice-presidente do conselho de administração do banco Morgan Stanley, encarregado dos assuntos internacionais. É importante sublinhar que o Morgan Stanley é um dos principais bancos de negócios de Wall Street, claramente implicado na crise da dívida privada que explodiu nos EUA em agosto de 2007.

O banco Morgan Stanley também teve parte muito ativa na criação da montagem colossal de dívidas privadas a partir da bolha especulativa do setor imobiliário. Robert Zoellick retirou-se de Wall Street para tomar o lugar de Paul Wolfowitz na presidência do Banco Mundial, em julho de 2007, mesmo a tempo de não se ver diretamente implicado na crise de 2007-2008.

A gestão de Zoellick foi marcada pelo estouro da crise financeira de 2007-2008. De acordo com a apresentação do então presidente no Relatório Anual de 2009¹⁵¹, o Banco, para enfrentar a crise, criou o Mecanismo de Resposta Rápida¹⁵², dirigido aos países mais pobres e

separação entre os países ricos, desenvolvidos, e os maiores países em desenvolvimento (representados pelo G20).

¹⁵¹ Este Relatório Anual abarca o período compreendido entre 1 de julho de 2008 e 30 de junho de 2009, preparado pelos diretores executivos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) denominados coletivamente Banco Mundial.

¹⁵² O Mecanismo de Resposta Rápida à Crise Financeira da AID se propunha a oferecer doações e empréstimos de longo prazo, sem juros, para os países mais pobres do mundo, para o enfrentamento da crise financeira. "Não podemos bancar os negócios normais. Precisamos de um pacote de resgate humano, não apenas de um pacote de resgate financeiro - e precisamos de uma nova capacidade de resposta rápida para garantir que o dinheiro chegue rapidamente onde é mais necessário", disse Robert Zoellick, na ocasião. O mecanismo destinava-se a financiar despesas necessárias para manter a estabilidade econômica, sustentar o crescimento, lidar com a volatilidade e proteger os pobres, ou seja, não propunha nenhuma medida que tocasse na financeirização e nem mencionava a histórica dívida desses países. Em 2009, o Banco anunciou o que chamou de Janela Piloto de Resposta à Crise. Criada para proteger os países de baixa renda de crises resultantes do declínio do comércio externo, das remessas e dos fluxos de investimento estrangeiro direto que tinha como objetivo proteger os gastos básicos com saúde, educação, redes de segurança social, infraestrutura e agricultura, e o financiamento de programas de gestão da pobreza. A iniciativa foi elaborada pelo Grupo Banco Mundial em resposta a solicitações dos países do G20 e do Comitê de Desenvolvimento e seu fundo previa cerca de US\$ 1,3 bilhão com a redistribuição de recursos internos da AID. Em 2012, no relatório sobre as ações desenvolvidas pela AID para enfrentamento da crise, indicava-se apenas 23 projetos em um universo de 75 como satisfatórios. A questão que nos parece mais importante refere-se à compreensão de que o Mecanismo de acesso rápido a recursos também pode ser usado em casos de desastres naturais ou choques econômicos graves, incluindo crises alimentares ou para responder a outras crises e emergências. Conforme vimos discutindo, as consequências das mudanças climáticas atingem fortemente os países mais pobres, o que torna cada vez mais recorrentes episódios de grande destruição. Ampliar formas de destinar recursos a esses países é

que objetivava acelerar o processo de aprovação de doações e créditos da AID, o Fundo para a Recapitalização dos Bancos, que pretendia fortalecer as instituições bancárias dos pequenos mercados emergentes e o Programa de Liquidez para o Comércio Mundial através da Associação Financeira Internacional (AIF) (BANCO MUNDIAL, 2009, p.2).

O Relatório destacava ainda que, entre 2004 e o exercício de 2009, os compromissos de financiamento do BIRD triplicaram, alcançando U\$S 32 bilhões e superando a marca histórica de U\$S 22 bilhões, registrada durante a crise asiática em 1999. A América Latina e o Caribe foram as regiões que mais receberam recursos do BIRD, U\$S 13 bilhões, ou 42% do total de compromissos do Banco. A tabela abaixo sobre os compromissos do Banco Mundial até o final da gestão de Zoellick evidencia o crescimento de recursos exponencial diante da emergência da crise de 2007 até 2010.

A AID, no período em questão, ampliou o número de países doadores, incluindo China, Chipre, Egito, Estônia, Letônia e Lituânia. Os fundos destinados à 15ª reposição alcançaram US \$ 25,2 bilhões para o período de julho de 2008 a junho de 2011 e, pela primeira vez, o Reino Unido foi o maior doador da AID¹⁵³, comprometendo-se a contribuir com US \$ 4,2 bilhões para o período.

Dados dos relatórios anuais do Banco indicam como o período imediato à crise foi acompanhado da ampliação dos recursos das duas organizações:

Tabela 04- Compromissos do Banco Mundial e da AID

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BIRD	13.611	14.135	12.829	13.468	32.911	44.197	26.737	20.582
AID	8.696	9.506	11.867	11.235	14.041	14.550	16.269	14.753

Fonte: Relatórios Anuais do Banco Mundial

O relatório situou a crise como o maior desafio financeiro desde a Segunda Guerra Mundial e identificou suas consequências, como o crescente desemprego e a queda no

uma forma do Banco vender sua imagem de Organização comprometida com a questão ambiental. O relatório está disponível em <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/825771468178142370/pdf/733840BR0IDA0S00disclosed0100240120.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2021

¹⁵³ Disponível em <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/823981471263252195/pdf/107828-BR-Box396272B-PUBLIC-IDA219-AdditionstoResources-FifteenthReplenishment.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2021.

crescimento econômico como não se via havia 60 anos. De acordo com o relatório anual, o Banco solicitou uma análise sobre as lições aprendidas com as intervenções em episódios anteriores de crise financeira, que foi desenvolvida por um Grupo de Avaliação Independente¹⁵⁴. Os pontos elencados pelo Grupo não trouxeram nenhuma questão nova, nem problematizaram questões importantes agravadas no cenário de crise, como a precarização da vida de milhares de pessoas, decorrente de décadas de imposição de ajustes fiscais; como a vulnerabilidade das economias diante também das várias recomendações feitas pelos organismos internacionais no sentido de uma integração de mercados e como a contínua punção do fundo público para pagamento de juros, encargos e amortizações de dívidas, mantidos mesmo diante do grave cenário econômico.

O relatório indicava ainda a reforma do modelo de financiamento para investimentos do Banco para melhor acomodar necessidades dos mutuários e a situação “global” em mudança. De acordo com o Banco, a reforma buscava alcançar uma orientação mais precisa para os resultados e melhorar a gestão de risco a partir de cinco objetivos: gerenciamento de risco aprimorado com um modelo baseado em risco, que permita avaliar as operações propostas e em processo; consolidação e simplificação da gama de opções de financiamento de investimento para incluir instrumentos de resposta rápida e operações emergenciais; projetos diferenciados em função do risco e instrumentos para melhor sustentar o financiamento com base em resultados; fortalecer o apoio à supervisão e implementação; revisão do marco regulatório, que orientava o financiamento para investimento; e criação do ambiente propício para a reforma, harmonizando incentivos, resolvendo os problemas de responsabilização e oferecendo treinamento e suporte às equipes, incluindo a utilização de tecnologia da informação (BANCO MUNDIAL, 2009,p.16).

¹⁵⁴ As principais conclusões deste grupo, citadas pelo relatório são: a composição e eficácia dos gastos públicos é essencial para o sucesso de uma intervenção; questões relacionadas à pobreza não receberam a devida atenção nas crises financeiras anteriores; é essencial considerar as implicações para as redes de proteção social e fazê-lo no início da crise em vez de esperar até que seja tarde demais; meio ambiente e mudanças climáticas devem ser levados em consideração nos efeitos da crise; o Grupo Banco Mundial pode aproveitar o momento recente para mobilizar fundos para enfrentar as mudanças climáticas e encorajar atividades de desenvolvimento mais verdes; A disponibilidade de recursos suficientes, incluindo aqueles mobilizados com parceiros, é um elemento fundamental; Colaboração, dentro e entre o Grupo do Banco e seus associados, tem sido decisivo não só para aumentar as sinergias, mas também para evitar tensões, como as que surgiram ocasionalmente entre o Grupo do Banco e o Fundo Monetário Internacional (FMI); Questões fiduciárias. A gestão financeira e de risco e as salvaguardas ambientais e sociais continuarão a ser essenciais para garantir que os escassos recursos disponíveis cheguem aos beneficiários pretendidos e que consequências negativas sejam evitadas; Monitoramento e avaliação. A velocidade tem suas vantagens, mas sempre mais necessidade de uma estrutura baseada em resultados que vincula metas, despesas do programa e benefícios; A atenção aos resultados é particularmente importante quando os recursos são escassos; Preparação e aviso prévio. Mecanismos mais eficazes são necessários aviso prévio de crises. O Grupo do Banco deve colaborar com o FMI e outras instituições financeiras internacionais na concepção e implementação aplicação desses mecanismos.

Em relação à questão ambiental, em julho de 2008 o Banco criou os Fundos de Investimento no Clima. Na gestão de Zoellick, em 2010, foi criado o cargo de Enviado Especial para Mudanças Climáticas, cujo primeiro nomeado foi Andrew Steer. Poucos meses após a criação do cargo, em outubro de 2010, foi lançado pelo Banco o relatório “Cenários de mudanças climáticas e dados climáticos”¹⁵⁵. O estudo tinha dois objetivos principais: desenvolver uma estimativa global dos custos da adaptação e ajudar os gestores dos diversos países em desenvolvimento a compreender e avaliar melhor os riscos representados pelas mudanças climáticas. Além disso, buscava criar melhores estratégias de projeto para se adaptar a essas mudanças. As ações tomadas pelo Banco foram consolidando sua direção afinada com Washington, ou seja, negava-se a responsabilidade do capital com as mudanças climáticas, dando continuidade aos projetos com alto impacto, que historicamente o Banco financiou ao mesmo tempo os transformava em um negócio lucrativo.

Após duas décadas de reivindicações pela transparência de dados, em abril de 2010, finalmente mais de 2000 estatísticas do Banco foram disponibilizadas em acesso aberto e, em junho de 2010, entrou em vigor a Política de Acesso à Informação (BANCO MUNDIAL, 2010). A nova política representou uma mudança fundamental na divulgação de informações do Banco, passando de uma política que especificava quais registros poderiam ser divulgados para uma que divulgava qualquer informação, em posse do Banco, que não estivesse em uma lista de exceções. Cabe ressaltar que muitos dos documentos que subsidiam essa pesquisa só foram publicizados a partir desse momento. Em 2011, o Banco lançou também o primeiro relatório de análise dos serviços de conhecimento do Grupo Banco Mundial. De acordo com o Banco, o relatório marcou a primeira revisão de seus serviços de conhecimento, apresentando propostas concretas para medir resultados e modernizar a gestão do trabalho de conhecimento do Banco. Seis plataformas de conhecimento foram financiadas, por três anos, para apoiar a cogeração de conhecimento de diversas fontes e instituições, envolvendo pesquisadores, formuladores de políticas e profissionais para preencher lacunas de conhecimento sobre questões de desenvolvimento. O relatório indicava três direções para os futuros trabalhos do Banco: estabelecer padrões consistentes de governança e mensuração de resultados, desenvolver uma estrutura para uma abordagem abrangente, capaz de gerenciar o conhecimento como um portfólio, e tornar o conhecimento aberto parte integrante da forma como o Banco faz negócios.

A proximidade com o período de avaliação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, que já naquele momento era possível evidenciar o não alcance, permeou a deliberação da 16ª reposição de fundos para a AID. De acordo com o Banco, durante a primeira reunião das negociações da AID16, em Paris (em março de 2010), os participantes concordaram amplamente que a AID16 deveria se concentrar nos resultados do desenvolvimento como o tema abrangente para a reposição. Quatro outros temas especiais também foram enfatizados: gênero, mudança climática, estados frágeis e resposta a crises. Os países doadores da AID deliberaram por contribuir com US\$ 26,4 milhões para a décima sexta reposição da AID juntamente com a compensação dos doadores pelo perdão da dívida da Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral (MDRI), ou seja, o “perdão” da dívida foi pago. Os reflexos de crédito e transferências esperadas pelo Grupo Banco Mundial da AID16 alcançavam o recorde de US\$ 49,3 bilhões. A IDA16 entrou em vigor em 30 de novembro de 2011.

A última ação, importante para nossas análises, realizada pela gestão de Zoellick, foi a aprovação (em janeiro de 2012) do Instrumento de Financiamento do Programa para Resultados, que vinculava o desembolso de fundos diretamente à entrega dos resultados definidos.

Conforme vimos discutindo ao longo deste capítulo, os programas de “ajuste”, incorporados por vários países, eram alvo de duras críticas ao Banco. Para se desvencilhar de tais críticas, o Banco inicialmente utilizou a estratégia do Consenso de Washington “ampliado”, que adicionou ao tradicional pacote de “reformas” uma agenda baseada no discurso de estímulo à competitividade por meio das privatizações e abertura comercial, entretanto, as crises financeiras, que explodiram na década de 1990, impuseram ao Organismo a necessidade de uma nova estratégia, que se afastasse dos programas de “ajuste”.

Historicamente, os empréstimos de ajuste estrutural estão associados aos episódios de crise financeira. Salles (2016) sistematizou os volumes das operações de ajuste estrutural na América, como podemos observar na tabela a seguir.

Tabela 05- Valor aprovado para países contratantes de empréstimos de ajuste estrutural (1981-2006)

Países	1981-1990 Milhões US\$	%	1991-2000 Milhões US\$	%	2001-2006 Milhões US\$	%	Total Milhões US\$	% países
México	5055	44	4816.19	42	1615.18	14	11486.37	26.7
Argentina	1550	14	7429	65	2480	22	11459	26.7
Brasil	1155	16	2020.22	28	4106.87	56	7282.09	16.9
Colômbia	1154	35	506	15	1655	50	3315	7.7
Peru	0	0	2133	78	600	22	2733	6.4
Venezuela	1555	100	0	0	0	0	1555	3.6
Uruguai	280	26	245.9	23	555.56	51	1081.46	2.5
Chile	750	79	0	0	200	21	950	2.2
Equador	200	24	431.52	52	200	24	831.52	1.9
Jamaica	343.5	51	180	27	150	22	673.5	1.6
Panamá	160.2	43	211	57	0	0	371.2	0.9
Costa Rica	205.2	67	100	33	0	0	305.2	0.7
Guatemala	0	0	120	44	150	56	270	0.6
República Dominicana	0	0	0	0	250	100	250	0.6
Honduras	140	100	0	0	0	0	140	0.3
El Salvador	0	0	125	100	0	0	125	0.3
Bolívia	50	77	0	0	15	23	65	0.2
Paraguai	0	0	0	0	45	100	45	0.1
Trindade e Tobago	40	100	0	0	0	0	40	0.1
Guiana	14	100	0	0	0	0	14	0.0
Total	12651.9	29	18317.83	43	12022.61	28	42992.34	100

Fonte: Salles, 2016, p.109.

Conforme discutimos anteriormente, as crises que explodiram na década de 1990 suscitaram críticas ao Banco Mundial e sua atuação descolada do discurso de redução da pobreza. Soma-se a essas críticas o fato dos relatórios elaborados pelo Banco atestarem que a América Latina, apesar de todos os empréstimos de “ajustes” estruturais, não havia sanado a crise econômica vivenciada por seus países. Essas questões levaram o Banco a adotar o discurso da Boa Governança, que significava aumentar a capacidade do Estado e exigia uma adaptação dos instrumentos de empréstimos utilizados.

De acordo com Salles (2016), a mais importante inovação operacional do Banco Mundial, para a operacionalização da abordagem da Boa Governança, foi o “Empréstimo de Política de Desenvolvimento” – Development Policy Loan (DPL), que posteriormente passou a ser chamado de Development Policy Financing (DPF). De acordo com o Banco, os empréstimos DPL/DPF têm como objetivo garantir o desembolso rápido de recursos para suprir necessidades financeiras de curto prazo e, ao mesmo tempo, apoiar políticas e instituições voltadas para acelerar o crescimento econômico sustentável e a alocação eficiente de recursos.

Em 2012, o Programa Baseado em Resultado (PforR), somado aos Empréstimos de Política de Desenvolvimento criado em 2004, foi lançado com o objetivo de substituir os

programas de ajuste estrutural. De acordo com o Banco, o instrumento foi elaborado para apoiar programas em uma ampla gama de países e setores, garantindo que o financiamento do Banco fosse usado de maneira adequada e que os impactos ambientais e sociais dos programas fossem adequadamente tratados. Com o Programa para Resultados, o Banco teria três instrumentos de empréstimo complementares para oferecer aos países clientes: apoio político (ou seja, DPL), suporte ao projeto (ou seja, IL) e suporte ao programa (BANCO MUNDIAL, 2012b).

Em 1 de julho de 2012, após cumprir o mandato de cinco anos, Zoellick foi sucedido por Jim Yong Kim¹⁵⁶. Nascido na Coreia do Sul, Kim imigrou ainda criança para os EUA e presidiu a Universidade de Dartmouth antes do Banco Mundial. JY Kim era formado em medicina e antropologia, o que poderia aparentar um perfil diferente de seus sucessores, mas ele também se manteve alinhado com os princípios que historicamente moveram a instituição.

Em 2013, em um discurso na Universidade de Georgetown, em Washington, DC, o presidente do Grupo Banco Mundial, Kim, definiu as “metas gêmeas” do Grupo Banco Mundial. As metas consistiam em erradicar a pobreza extrema até 2030 e promover a prosperidade compartilhada, aumentando a renda dos 40% mais pobres da população de cada país. Ao discutir como o Grupo Banco Mundial atingiria essas metas, o Presidente Kim apontou primeiro para o papel da AID e a importância de seu próximo reabastecimento: "Com a ajuda da AID, centenas de milhões de pessoas escaparam da pobreza extrema. Garantir um forte reabastecimento da AID é uma das minhas maiores prioridades"¹⁵⁷(CAMINHO PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA, 2013).

Ao longo dos mandatos de Kim, a AID passou por duas reposições. Na primeira, deliberada na reunião realizada em Moscou, em 17 de dezembro de 2013, os deputados da AID¹⁵⁸ concordaram em contribuir com US \$ 26,1 bilhões em financiamento, resultando em um recorde de US \$ 52 bilhões em fundos totais disponíveis para o décimo sétimo período de reposição da AID. Com o tema "Maximizando o Impacto no Desenvolvimento", a AID17, de acordo com o Banco, se concentraria na alavancagem de recursos públicos e privados;

¹⁵⁶ Pela primeira vez, possivelmente em decorrência da política de informação adotada pelo Banco em 2010, o contrato de trabalho do presidente foi publicizado. JY Kim teria direito a um salário anual US\$ 467.940 por ano, o reembolso de todas as despesas em serviço além de um subsídio de US\$ 83.760 por ano. Além da remuneração, o contrato previa o pagamento pelo Banco de pensão complementar vitalícia anual no montante igual a uma porcentagem do seu salário líquido médio mais alto. Disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/248751468147543868/pdf/912450BR0SecM205314B00CONFIDENTIAL0.pdf> Acesso em: 16 ago. 2021

¹⁵⁷ Disponível em < <https://www.worldbank.org/pt/news/speech/2013/10/01/world-bank-group-president-jim-yong-kim-speech-at-george-washington-university> > Acesso em: 16 ago. 2021

¹⁵⁸ Disponível em: <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/410401468160173357/additions-to-ida-resources-seventeenth-replenishment-ida17-maximizing-development-impact>> Acesso em: 16 ago. 2021.

conhecimento e foco em resultados; eficiência e eficácia e concentraria suas ações nas áreas de fronteira mais desafiadoras do mundo, com a adição de investimentos mais direcionados em setores transversais, como mudança climática e igualdade de gênero.

A segunda reposição do período, a AID18, alcançou um compromisso recorde de US\$ 75 bilhões, possibilitado pela inovação de financiamento da AID, combinando contribuições de doadores, recursos internos e, principalmente, fundos levantados, alavancando o patrimônio da AID por meio de dívidas do mercado de capitais. A reposição foi a primeira a incluir recursos captados no mercado de capitais. O presidente do Grupo Banco Mundial, Jim Kim, descreveu o impacto dessa mudança para um "modelo de financiamento híbrido": "Os compromissos assumidos por nossos parceiros, combinados com as inovações da AID para atrair o setor privado e levantar fundos nos mercados de capitais, transformarão a trajetória de desenvolvimento dos países mais pobres do mundo " (ADDITIONS TO IDA RESOURCES, 2014). O décimo oitavo ciclo de reposição da AID apoiará os mais pobres de várias maneiras inovadoras, incluindo: aumentar o apoio aos países que enfrentam riscos de fragilidade; aumentar o financiamento para programas regionais; estabelecer uma subjanela regional para refugiados; e a introdução de uma Janela do Setor Privado (PSW) da IFC-MIGA. O ciclo de reposição IDA18 cobriu o período de 1º de julho de 2017 a 30 de junho de 2020.

No período entre as duas reposições, em 22 de setembro de 2016, a AID havia recebido suas primeiras classificações de crédito público Aaa / AAA pela Moody's e S&P. Conforme já indicamos, as classificações de crédito asseguram a confiabilidade dos títulos emitidos e permitiriam à AID levantar dinheiro nos mercados de capitais para apoiar suas operações. O vice-presidente de Financiamento do Desenvolvimento do Banco Mundial, Axel van Trotsenburg, disse, na época, que "alavancar o balanço patrimonial da AID representava uma das transformações mais radicais nos 55 anos de história da AID" (CHAMADA DE REFERÊNCIA).

De fato, a partir dessa classificação, a AID lançou seu primeiro título, em 17 de abril de 2018, após quase 60 anos de história, entrando oficialmente no mercado de capitais global. O título levantou US\$ 1,5 bilhão, dinheiro que seria usado para financiar suas operações contínuas. Na ocasião, o presidente Jim Kim afirmou: "Embora seja um novo emissor de títulos, a AID é uma instituição estabelecida, com um histórico de quase 60 anos como a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento e especialização para algumas das economias de crescimento mais rápido do mundo"

Assim, um dos marcos da gestão de Kim foi o incremento das fontes de recursos da AID e sua definitiva instalação no mercado financeiro. Nesse período também houve um aumento

de capital das demais organizações que compõem o Grupo Banco Mundial. Os acionistas do Grupo aprovaram um pacote ousado de medidas, que incluía um aumento de capital integralizado de US\$ 13 bilhões para a realização uma série de reformas internas e um conjunto de medidas de política. O aumento consistiu em US\$ 7,5 bilhões de capital integralizado para o BIRD e US\$ 5,5 bilhões de capital integralizado para a IFC, além de um aumento de capital exigível de US\$ 52,6 bilhões para o BIRD. A discussão inicial desse pacote começou nas reuniões anuais, de outubro de 2015, em Lima, Peru, com a intenção de impulsionar o papel do Grupo Banco Mundial (e de seus acionistas) na abordagem de desafios globais, como pobreza extrema, mudança climática e resposta de recuperação humanitária. O pacote de aumento de capital consistia em reformas e novas políticas, que se concentrariam na responsabilidade, preços diferenciados e sustentabilidade nos empréstimos do Grupo Banco Mundial. O Grupo Banco Mundial também começou a cobrar taxas mais altas para países em desenvolvimento com rendas mais altas para lidar com a questão do endividamento excessivo.

Cabe ressaltar que 2015 foi o ano de avaliação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Nesse mesmo ano, em 27 de julho, em Adis Abeba, ocorreu a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento da ONU. A Conferência construiu uma nova estrutura e um conjunto de compromissos relacionados, denominado Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), que foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro.

Cabe ressaltar que, apesar do Banco utilizar em seu discurso os ODM para o aumento de seus recursos, esses têm se constituído numa falácia. Em setembro, quando a nova agenda foi aprovada, Kim afirmou: “Estou confiante de que podemos alcançar as grandes aspirações dessas novas metas globais - especialmente a primeira, que é eliminar o flagelo da pobreza extrema em nosso planeta até 2030. Podemos e devemos acabar com esta terrível mancha em nossa consciência coletiva” (CHAMADA DE REFERÊNCIA). Enquanto o discurso do Banco se mantém baseado na eliminação da pobreza, as determinações não são alvo das análises da instituição. Conforme afirma Toussaint ¹⁵⁹, o Banco, no entanto, segue como um ator principal dos problemas econômicos e políticos atravessados pelos povos de todo o mundo. Suas operações seguem preponderantemente nos mercados financeiros e das grandes empresas privadas industriais, do agronegócio e do comércio. Suas recomendações e elaborações têm direcionado à precarização do trabalho e seu apadrinhamento ao agronegócio é responsável pelas emissões de gases com efeito de estufa e, além dos danos ambientais, arrasta os

¹⁵⁹ Disponível em <<https://www.cadtm.org/Crise-climatica-ecologica-os-aprendizes-de-feticeiro-do-Banco-Mundial-e-do-FMI#nh9>> Acesso em: 16 jan. 2021.

trabalhadores rurais para uma espiral de endividamento insustentável. Seus planos de ajustamento estrutural, sob essa denominação ou outra qualquer, no passado e no presente, resultam no empobrecimento da população e na precarização dos serviços, principalmente de saúde e educação.

No site do Banco Mundial é possível encontrar várias declarações sobre seu extraordinário¹⁶⁰ esforço em termos de luta contra a mudança climática e em favor das populações. De acordo com o relatório anual de 2014, por exemplo, afirmava-se que o Banco estava empenhado em alavancar fontes públicas e privadas de financiamento climático para apoiar políticas e investimentos inteligentes em termos de clima e para ajudar os países e empresas a se adaptarem à mudança climática. O relatório indica que Banco Mundial é um dos maiores emissores de Títulos Verdes do mundo, que financiam projetos relacionados ao clima.

Até agora, o setor de Tesouraria do Banco Mundial angariou mais de US\$ 6,3 bilhões com Títulos Verdes. O BIRD emitiu 66 Títulos Verdes do Banco Mundial em 17 moedas, apoiando 50 projetos em 17 países membros. Exemplos de projetos financiados por Títulos Verdes do Banco Mundial incluem instalações de energia renovável, projetos de eficiência energética, novas tecnologias em gestão de resíduos e agricultura que reduzem as emissões de gases do efeito estufa e ajudam a financiar a transição para uma economia de baixo carbono. Os títulos verdes também financiam o manejo florestal e de bacias hidrográficas e infraestrutura para evitar danos causados por enchentes relacionadas com o clima e criar resiliência climática. A emissão de títulos verdes do Banco Mundial no exercício financeiro de 2014 incluiu quatro transações referenciais bem-sucedidas: mais de US\$ 1 bilhão emitido em duas transações em dólares dos Estados Unidos, um Título Verde inaugural do Banco Mundial de €550 milhões de euros e \$A 300 milhões em Títulos Verdes “canguru”, os primeiros a serem lançados no mercado australiano, abrindo esse mercado a outros emissores de títulos verdes.(BANCO MUNDIAL, 2014:17).

O relatório afirma ainda que tem adotado medidas em matéria de mudança climática, como os novos projetos da criação do Centro de Inovação Climática da Etiópia, que deverá ajudar mais de 3,1 milhões de etíopes a aumentar a resiliência à mudança climática e a criar mais de 12 mil empregos nos próximos 10 anos; um subsídio de US\$ 100 milhões à Burundi para financiar projetos hidrelétricos, que levarão eletricidade limpa às pessoas de baixa renda do país; e um projeto para ajudar comunidades rurais das Ilhas Salomão a gerir riscos associados a perigos naturais e mudança climática. O que o Banco deixa de mencionar é que as migrações e catástrofes climáticas, como o aumento e destruição por furacões, são consequências da política financeira apoiada historicamente pelo Banco. O Banco também não menciona a necessidade de reverter o aquecimento global ao invés de concentrar esforços na adaptação da população dos países mais pobres, o que poderia preservar milhares de vidas.

¹⁶⁰ Ver worldbank.org/climatechange.

Em 2016, a gestão de Kim aprovou um plano de investimentos que inseria a avaliação do risco climático em todos os projetos do Banco e estipulou, como meta, o aumento de 20 para 28% (para 2020) de financiamentos climáticos. Em 3 de dezembro de 2018, pouco antes de encerrar sua gestão, Kim anunciou¹⁶¹ um montante de US\$ 200 bilhões (em cinco anos) para ações climáticas. Entretanto, estimativas feitas pelo próprio Banco indicam que US\$ 100 bilhões¹⁶² deveriam ser disponibilizados anualmente, por 40 anos.

A gestão de Kim é reconhecida pelo Banco como aquela que implementou uma grande reorganização na instituição. De acordo com o relatório anual de 2014, a reorganização - a maior em quase 20 anos - é parte da nova estratégia do Grupo Banco Mundial com foco na entrega de soluções transformacionais, empacotamento de recursos, combinados de forma eficaz, e aceleração de colaborações com parceiros do setor privado. Especificamente, as reformas reorganizacionais visam melhorar os fluxos de conhecimento e a entrega de soluções multissetoriais aos clientes. O processo de reforma, iniciado em 2012, transferiu funcionários do setor das vice-presidências regionais para uma das quatorze novas Práticas Globais específicas do setor (GPs) ou cinco Áreas de Solução Transversal (CCSAs). Os GPs são responsáveis por gerenciar as prioridades temáticas do Banco, como agricultura, água e educação, enquanto os CCSAs são responsáveis pelas cinco áreas de solução do Banco - mudança climática; fragilidade, conflito e violência; gênero sexual; empregos; e parcerias público-privadas.

A reorganização do Banco atingiu também o financiamento, através da adoção do que a organização denominou de Abordagem Cascade, em apoio à sua agenda de Maximização do Financiamento para o Desenvolvimento. A abordagem Cascade buscava alavancar e priorizar o apoio do setor privado para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. O MFD seria a estrutura de financiamento do Banco para o desenvolvimento, que influenciaria sistematicamente todas as fontes de financiamento, experiência e soluções para apoiar o crescimento sustentável dos países em desenvolvimento. Por meio da abordagem "Cascata", o Grupo Banco Mundial pretende desenvolver ainda mais seu relacionamento com o setor privado

¹⁶¹ "Aproximadamente metade dos US \$ 200 bilhões virá do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) afiliadas como financiamento direto, enquanto o restante dos investimentos será originado da Corporação Financeira Internacional (IFC), da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e capital privado mobilizado pelo Grupo Banco Mundial como financiamento direto combinado visa garantir que a implementação da adaptação climática pelos países seja feita de forma sistemática, com um novo sistema de classificação para rastrear e estimular o progresso global." Disponível em <<https://timeline.worldbank.org/>>

¹⁶² Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/conferencia-da-onu-sobre-desenvolvimento-reforca-necessidade-de-recursos-para-clima>> Acesso em: 16 jan. 2021

para atingir as metas de desenvolvimento, conforme descrito nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e reservar financiamento público e recursos escassos para onde são mais necessários. A abordagem vai desde a avaliação, análise e exame do financiamento comercial até a consideração do financiamento público e concessional. Alguns dos benefícios esperados dessa abordagem são a criação sustentável de empregos, a expansão do mercado de capitais local e a mobilização de capital de terceiros.

O aumento de capital dos países europeus para o Banco durante a gestão de Kim, de 10.500 milhões de euros, validado em abril de 2018, foi acompanhado de uma redistribuição dos direitos de voto no seio da instituição, mas isso (mais uma vez) não alterou o poder dos EUA, que continuaram a dispor de 16,89 % dos votos, conservando o direito de veto (em caso de voto, é preciso reunir 85 % dos votos para validar uma decisão). Os países que representam 80 % da população mundial não chegam a ter 50 % dos direitos de voto.

Em janeiro de 2019, Kim anunciou que deixaria o Banco para se dedicar à carreira no setor privado. É importante ressaltar que, em 2016, havia assumido a presidência dos EUA o republicano Donald Trump, reconhecidamente negacionista das mudanças climáticas, que inclusive deixou o Acordo de Paris logo no início de sua gestão. Ao longo de sua presidência, Trump pressionou o Banco para reduzir empréstimos à China¹⁶³ e indicou¹⁶⁴ um crítico ao Banco para sua presidência, em 2019. Enquanto o Banco seguiu orientando economias periféricas, como o Brasil¹⁶⁵, a intensificarem a abertura do mercado, Trump seguiu impondo medidas protecionistas à maior econômica mundial.

A história do Banco é marcada pela contradição entre seu discurso e sua prática. Nos últimos anos, um dos compromissos assumidos no discurso do Banco refere-se ao enfrentamento da questão de gênero, entretanto chama a atenção que a única presidente do Banco foi Kristalina Georgieva, que assumiu interinamente até a posse de Malpass.

Cabe ainda destacar que atualmente o Grupo Banco Mundial é composto por quatro organizações: o Banco Mundial (que por sua vez é composto pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)), pela Corporação Financeira Internacional (CFI), pela Agência Multilateral de Garantias

¹⁶³ <<https://valor.globo.com/mundo/coluna/trump-pressiona-banco-mundial-a-reduzir-os-emprestimos-a-china.ghtml>> Acesso em: 26 fev. 2021

¹⁶⁴ <<https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2019/02/06/trump-indica-critico-do-banco-mundial-para-presidir-a-entidade.htm>> Acesso em: 16 ago. 2021

¹⁶⁵ <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/06/economia/1520362761_800238.html> Acesso em: 16 ago. 2021.

e Investimentos (AMGI) e pelo Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI).

Buscamos até aqui apresentar o processo histórico do Banco Mundial, sem pretender esgotar o debate ou dar conta de todas as questões que permeiam os 73 anos em análise. O trabalho do Banco, ao longo de sua história, tem se especializado cada vez mais em assessoria técnica a partir da perspectiva da instituição em se transformar num Banco do conhecimento.

No próximo capítulo, nos dedicaremos a analisar os documentos do Banco Mundial que tratam dos planos de Assistência Técnica para o Brasil, com enfoque principal nas ações relacionadas à política de saúde.

4 O BANCO MUNDIAL, DA APARÊNCIA À ESSÊNCIA: SUA RELAÇÃO COM O BRASIL E O CASO DA SAÚDE

O objetivo deste estudo consiste em aprofundar a análise acerca da relação estabelecida entre os diversos governos brasileiros e o BM, em especial no que tange ao impacto desta instituição na formulação da política de saúde. Para compreender essa relação, nossas análises terão como fio condutor os documentos de Estratégia de Assistência ao País (EAP) ou *Country Assistance Strategy* (CAS), que é considerada a publicação nacional mais importante elaborada pelo Banco.

O desenvolvimento de assistência técnica pelo Banco Mundial tem sua origem nas missões que, conforme discutimos no capítulo 3, tem início na década de 1940 na Colômbia. Os documentos de assistência a um país indicam as ações que aquele país deve se comprometer a adotar, partindo do discurso de que seu principal objetivo consiste na redução da pobreza. Entretanto, as análises empreendidas, as recomendações, bem como as ações de assistência técnica, envolvem diversas áreas. Concordamos que a redução da pobreza não se realiza a partir de ações pontuais, o que justificaria análises ampliadas desenvolvidas pelo Banco. Porém, essas análises não tocam nas determinações da pobreza na sociedade capitalista e, pelo contrário, a adoção de suas propostas acaba por impulsionar tais determinações.

O EAP estabelece o nível indicativo e o tipo de assistência que o Grupo Banco Mundial fornece a um país, geralmente por um período determinado, e vincula as prioridades de desenvolvimento de um país ao apoio selecionado do Grupo Banco Mundial. Também se destina a promover a coordenação com outros parceiros de desenvolvimento.

De acordo com o Banco, o processo de elaboração dos EAP's evoluiu desde a sua criação, passando de um documento interno confidencial (anexo a documentos de empréstimo) para um documento autônomo, discutido por toda a Diretoria (BANCO MUNDIAL, 2014 b, p.2). Os EAP's são produzidos pelo Banco, que cada vez mais conta com a colaboração de representantes dos governos, das várias organizações que compõem o Grupo Banco Mundial e ONG's.

Em 2003, o Banco elaborou o documento “*Country assistance strategies : retrospective and future directions*” (BANCO MUNDIAL, 2003b), que apresentava a terceira retrospectiva da Estratégia de Assistência ao País. A retrospectiva avaliou 28 EAP's e 11 Relatórios de Progresso de EAP, que foram discutidos pela Diretoria Executiva do Banco Mundial no período de 2000 a 2001, na primeira e na segunda retrospectivas EAP (EAP Retro I e II, respectivamente). A primeira havia destacado a necessidade de EAP's serem diagnósticos abrangentes, mas programáticos e estrategicamente seletivos, e a segunda havia concluído que

a qualidade do diagnóstico EAP tinha, em geral, melhorado, mas que o documento estava sobrecarregado e deveria se concentrar mais no programa do Banco. A terceira retrospectiva (EAP Retro III) analisou o EAP da perspectiva do modelo de negócios do Banco. O modelo parte da visão do país sobre a estratégia de desenvolvimento, seguido pelo diagnóstico das condições e opções para apoiar os esforços de desenvolvimento do país, o desenho do programa de assistência do Grupo Banco Mundial e tem um foco nítido nos resultados. Os objetivos desta retrospectiva eram: avaliar o progresso no cumprimento dos objetivos definidos nas duas retrospectivas anteriores; identificar exemplos de boas práticas, que possam orientar as equipes nacionais na preparação de EAP's futuros; e delinear uma agenda para a melhoria contínua nos EAP's com base nos resultados da avaliação. De acordo com as análises empreendidas pelo Banco,

O EAP deve desempenhar um papel crítico nos esforços de todo o Banco para fortalecer os resultados foco. Assim, os esforços de reforma do EAP devem centrar-se principalmente no fortalecimento dos resultados, particularmente no que se refere à redução da pobreza e aos ODMs, e as ligações entre as diferentes partes do EAP. Mas, além do *design* EAP, o verdadeiro desafio é a implementação. Para enfrentar este desafio, o EAP deve basear-se no foco atual em entrega e qualidade dos empréstimos e serviços de consultoria / conhecimento para incluir o alcance resultados e um foco mais nítido em questões de implementação, incluindo capacidade e risco do país avaliação e gestão. Uma etapa importante e desafiadora será fortalecer substancialmente as estruturas de monitoramento e avaliação para que o governo e o Banco possam avaliar periodicamente o progresso feito na implementação da estratégia, avaliar se correções no meio do curso são necessárias e, em última análise, medir os resultados alcançados (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.17 tradução nossa).

A terceira revisão estabeleceu que o ciclo EAP padrão seria de quatro anos, com um Relatório de progresso intermediário e que, quando necessário, o período do EAP poderia ser ajustado para considerar os ciclos eleitorais e outras estratégias. Quando se espera que um EAP seja atrasado por mais de um ano além do ciclo de quatro anos, um Relatório de Progresso (RP) seria preparado e, para alguns países onde o envolvimento do Banco é limitado, o EAP poderia ser preparado em um ciclo de seis anos com um RP intermediário. De acordo com o Banco, a frequência da EAP revisada e os relatórios de progresso proporcionariam uma oportunidade para que a administração e o Conselho pudessem fazer um balanço do progresso feito pelo país na mudança de sua agenda de políticas, do status de implementação dos programas e, se necessário, ajustá-los. Assim, a perspectiva de resultados seria uma ferramenta de discussão para averiguar até onde o programa do país está no caminho para os resultados desejados e se algumas correções no meio do curso serão necessárias (BANCO MUNDIAL, 2003b, p. 75). As mudanças elaboradas a partir dessa revisão foram introduzidas a partir de 2005.

Em 2014, como parte das mudanças realizadas pela gestão de Jim Yong Kim, através da Estrutura de Parceria com o País do Grupo Banco Mundial e da avaliação sobre o desenvolvimento da Estratégia de Assistência ao País, esta foi substituída pelo *Country Partnership Framework* ou Estratégia de Parceria ao País (EPP), que visava tornar o modelo orientado para o país mais sistemático, baseado em evidências, seletivo e focado nos objetivos gêmeos¹⁶⁶ do Banco, de erradicar a pobreza extrema e aumentar a prosperidade compartilhada de maneira sustentável. O EPP orientou o apoio do Grupo Banco Mundial (GBM) e passou a ser usado em conjunto com um Diagnóstico Sistemático de País (DSP).

O DSP é elaborado a cada nova EPP e tem como objetivo identificar os desafios e oportunidades mais importantes que um país enfrenta ao avançar em direção ao objetivo duplo definido pelo Banco. De acordo com o Banco, o SCD é derivado de uma análise minuciosa e informado por consultas com uma série de partes interessadas. O ciclo do CPF termina com um relatório de conclusão, uma autoavaliação - validada pelo Grupo de Avaliação Independente do Banco - que informa a preparação do EPP seguinte. As orientações futuras para funcionários do Banco têm o objetivo de tornar o relatório de conclusão mais assertivo em termos de aprendizado e prestação de contas.

Conforme informamos anteriormente, neste estudo nos interessa analisar especificamente as indicações do Banco Mundial para a política de saúde brasileira, partindo da compreensão de que os rumos dessa política não se descolam das orientações da política macroeconômica. Portanto, buscaremos contextualizar as indicações gerais presentes nos documentos de assistência ao país, as indicações específicas da saúde, bem como nos documentos elaborados no período de vigência dos documentos de assistência que se direcionem especificamente à política de saúde.

Cabe ressaltar que grande parte desses documentos só possui versão em inglês e em maioria só se tornaram públicos após 2010, a partir da política de acesso à informação lançada pelo Banco. Há que destacar ainda, que até os dias atuais existem documentos mantidos em sigilo. Esse é o caso do documento de assistência ao Brasil de 1993 que, apesar de citado em outros documentos do Banco, ainda hoje não tem o acesso permitido o que é bastante controverso para uma instituição que tem se colocado publicamente como defensora da

¹⁶⁶ Conforme discutimos no capítulo 3, em 2013, em um discurso na Universidade de Georgetown, em Washington, DC, o presidente do Grupo Banco Mundial, Kim, definiu as “metas gêmeas” do Grupo Banco Mundial: erradicar a pobreza extrema até 2030 e promover a prosperidade compartilhada, aumentando a renda dos 40% mais pobres da população de cada país.

“transparência” de informações ainda mais nesse caso que envolve informações sobre recursos públicos contratados junto ao Banco.

Nossas análises se dividem em quatro subseções. Na primeira, intitulada “1988 a 1994: O Brasil abre as portas para o neoliberalismo”, tratamos do período imediatamente após a elaboração da Constituição federal, até o final do governo Itamar Franco; na segunda, denominada “A assistência técnica do Banco Mundial para a rápida incorporação do neoliberalismo (1995- 2002)” tratamos do período dos dois governos de FHC; na terceira, nomeada “A década de ouro brasileira”, analisa o período das 4 gestões petistas, compreendidas entre de 2003 e 2015. Por fim, a quarta sessão, denominada “O novo consenso para um “ajuste” acelerado”, trata do período pós-golpe de 2016.

4.1 1988 a 1994: O Brasil abre as portas para o neoliberalismo

Conforme informamos anteriormente, a Estratégia de Assistência ao País foi instituída na década de 1990 e o primeiro documento formulado para o Brasil com essa denominação e que atualmente tem seu acesso liberado pelo Banco, data de 1995. Em sua apresentação, o documento é descrito como uma continuidade de documento anterior discutido pelo Conselho de administração em 29 de junho de 1993, indicado como “Relatório nº P-5847-BR”¹⁶⁷ e no “*Country Economic Memorandum*”, intitulado “Brasil Uma agenda para Estabilização” (Relatório N. 13168-BR), distribuído em 7 de outubro de 1994. Nossas pesquisas identificaram que o memorando citado pelo Banco detêm as características dos documentos de assistência ao país, ainda que não tenham essa denominação. Portanto, nossas análises sobre esse período foram por ele norteadas.

Cabe resgatar que o período que analisaremos nessa subseção está compreendido entre 1988 e 1994. Em 1988 foi elaborada a Constituição Brasileira, caudatária de um processo de disputas entre o bloco conservador, representado pelo “centrão”, e os movimentos que reivindicavam a redemocratização do país. Foi nesse período, em 1989, que a cúpula do poder político, financeiro e intelectual registrou um amplo pacote de “reformas” direcionadas aos países da América Latina. A Constituição incorporou avanços importantes, que se contrapunham à lógica neoliberal e esses se tornaram alvo das “reformas”, que foram implantadas nos anos subsequentes.

¹⁶⁷ Este documento não foi publicizado pelo Banco e, portanto, realizamos uma solicitação de acesso em 22/05/2021, porém, até a conclusão da tese, não tivemos acesso a ele.

A década de 1980 foi marcada pela crise da dívida dos países latino americanos já discutida no capítulo 1 desse estudo. A “reforma” do Estado, responsabilizado pela crise foi o tema central do RDM de 1991 que indicava as sete funções fundamentais que o Estado deveria cumprir. De acordo com o relatório, caberia ao Estado garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade capitalista, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação primária e saúde básica), fornecer infraestrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a natalidade e gerir a previdência social, essas indicações vão direcionar as orientações do Banco nos documentos dirigidos ao Brasil.

Em relação ao documento “Brasil Uma agenda para Estabilização”, é importante ressaltar que sua conclusão ocorreu em março de 1990, refletindo mais as discussões com o governo Sarney, porém, com pequenas alterações na versão final, incluídas para refletir a administração de Collor, que teve início naquele ano. De acordo com o Banco, o documento, tanto em seu teor geral quanto em muitos de seus componentes, é semelhante ao conjunto de propostas do programa lançado por Collor logo no início de sua gestão e intitulado “Plano Brasil Novo” (BANCO MUNDIAL, 1991b, p. 2).

O relatório inicialmente realiza uma análise sobre as décadas anteriores, identificando os determinantes externos, como os Choques do Petróleo; e os determinantes internos, como os fracassos dos planos de estabilização, que conformam o quadro econômico do período imediato à redemocratização.

Uma das diretrizes apontada pelo relatório refere-se à privatização de empresas estatais. De acordo com o documento, no final da década de 1970, praticamente todas as maiores empresas não financeiras eram de propriedade do governo. As empresas estatais representavam quase metade de todo o capital da economia, cerca de um quarto de receitas operacionais, e empregavam quase um quinto de todos os trabalhadores. As empresas do setor público levaram mais de 30 por cento de todos os investimentos por meados dos anos 1980 (BANCO MUNDIAL 1991b, p.13).

A partir da análise sobre as empresas estatais, o documento caracterizou a gestão pública como fraca, o que abriria espaço para aceitação da privatização no Brasil. O relatório cita a introdução da estrutura legal para privatização, em 1985 e modificada em 1988, mas ressalta que houve pouca privatização efetiva desde então.

Onze empresas foram privatizadas, mas seus ativos totalizam apenas US\$ 160 milhões fora do valor contábil total do setor de US\$ 60 bilhões. Mais empresas estão no pipeline, no entanto, e incluindo ofertas de ações sem a transferência de propriedade - chegam a mais de 6 por cento dos ativos do setor (três quartos disso vindo da USIMINAS, uma subsidiária da Companhia Siderúrgica Nacional) . Uma série de indústrias - cerca de 25 por cento do setor - são protegidos da privatização pela nova

Constituição. No entanto, subsidiárias dessas empresas ainda podem ser privatizadas. As proteções constitucionais se aplicam a talvez 20% do setor (BANCO MUNDIAL 1991b, p.15, tradução nossa).

O valor de mercado do setor público empresarial foi estimado pelo documento em cerca de US\$ 25 bilhões, o que, segundo o Banco, não seria uma quantia avassaladora para o mercado de capitais brasileiro absorver. O relatório também indicava a relação entre a dívida pública e a privatização: “Finalmente, a dívida do governo interno pode ser trocada por ações. Como a dívida pública de curto prazo é cinco vezes o mercado potencial de valor agregado das empresas privatizadas, tais trocas poderiam fornecer um importante caminho para converter sua dívida em instrumentos de longo prazo”¹⁶⁸ (BANCO MUNDIAL, 1991b, p.15, tradução nossa).

No capítulo 2 discutimos como o Brasil implementou o maior programa de privatizações do mundo, entre 1990 e 2001. Ainda que durante o período em análise os processos de privatização tenham ocorrido de forma mais lenta (na concepção de seus defensores), foi a partir da proposição do Plano Collor, conforme citado anteriormente, detentor de propostas muito próximas àquelas elaboradas pelo Banco, que se estabeleceram as bases para a privatização através do Programa Nacional de Desestatização (Lei n.º 8.031, de 1990). As privatizações, inclusive, se concentraram nas áreas indicadas pelo Banco, ou seja, siderurgia, petroquímica e fertilizantes. A lista abaixo evidencia as principais privatizações que ocorreram no país.

Tabela 6 - Empresas privatizadas por governo 1990- 1995

Fernando Collor (1990-1992)

USIMINAS

Itamar Franco (1992-1994)

Viação Aérea São Paulo (VASP)

Fertilizantes (FOSFERTIL)

Companhia petroquímica do SUL (COPESUL)

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)

Aço Minas Gerais (Açominas)

Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa)

Embraer

Subsidiárias da Petrobras.

Fonte: Elaboração própria.

¹⁶⁸ Cabe anotar que em 1989 foi lançado o Plano Brady, que diante da crise da dívida dos países da periferia fomentava a compra de títulos norte americanos. Também em 1989 foi publicado Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, que defendia a ampla desregulação financeira dos países periféricos. Esses documentos nos parecem balizar o plano de estabilização aqui proposto.

Também no capítulo 2 indicamos o modo como as privatizações foram anunciadas enquanto estratégia para redução da dívida pública e veículo de modernização da economia, já que a gestão privada seria mais eficiente. Entretanto, na realidade representaram prejuízos à sociedade. Aqui cabe destacar que principalmente os setores escolhidos para dar início às privatizações contribuíram com a desindustrialização e ampliação da dependência do país em setores estratégicos.

Após a análise do país, o relatório apresentou uma agenda de “reformas” divididas em dois grupos: as de curto prazo, que deveriam ser realizadas em poucos meses; e as de longo prazo, que seriam estruturais e cuja implementação é longa ou que deveriam ser realizadas gradualmente, em vez de em uma única etapa.

As medidas indicadas não representam uma novidade, pois são as mesmas expressas nos pontos do Consenso de Washington: eliminação de medidas protecionistas do comércio, desvalorização cambial, aumento dos preços regulados pelo setor público, redução da força de trabalho e dos salários do setor público, dentre outras.

Em 1996, o Banco analisou o desenvolvimento das “reformas” implementadas no país no início da década no documento intitulado “o Custo Brasil desde 1990-92”¹⁶⁹. O documento lista as medidas tomadas pelos governos (até aquele momento) capazes de reduzir o Custo Brasil e que evidenciam o cumprimento do roteiro de estabilização proposto pelo Banco. Tais medidas estão sistematizadas na tabela abaixo:

Tabela 7- Setores e medidas de desregulamentação

<i>Setor</i>	<i>Medidas</i>
<i>Comércio</i>	Abolição do ICMS sobre os bens exportados (Lei Complementar N° 87 de 13/set/1996)
	Abolição do PISIP ASEP e do COFINS sobre os bens para exportação (MP 1484- 24 de 29/8/96 e decreto MF N° 129 de 5/4/96, IN/SRF N° 21 de 12/4/95 e decreta N° 1 de 15/2/96 sobre 0 COFINS/CTEC)
	Abolição do imposto de importação (decreto 1767, 28/12/95).
<i>Redução dos custos e aumento da eficiência nos portos</i>	Modernização da administração trabalhista dos portos (Lei ~0.8.630, de 15/2/93, artigos 18 a 25).
	Reembolso de direitos aduaneiros estendidos as exportações por meio de terceiros (decreto SECEX 6/96 de 25/3/96).
	Redução dos custos e aumento da eficiência nos portos

¹⁶⁹ Cabe ressaltar que o chamado Custo Brasil é concebido como um conjunto de questões estruturais, burocráticas, trabalhistas e econômicas que influenciam no crescimento econômico ao atrair ou expelir investimentos. Constantemente o Custo Brasil é utilizado como justificativa para a implementação de contrarreformas trabalhistas, por exemplo.

<i>Redução dos custos de investimento</i>	Nova regulamentação dos serviços aduaneiros nos portos (Doc. No. 1912, de 21/5/96).
	Taxas de reestruturação e taxas portuárias
	Redução de imposto de renda (lei No. 9.249 de 26/12/95,)
	Redução dos impostos sobre royalties (MF No. 1.506-4, publicado em 19/8/96 no Diário Oficial da União).
	Redução dos impostos sobre as operações financeiras (Decreto. 1.764,26/12/95).
	Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (MF No. 1.508, de 17/9/96, que se sucedeu a Lei No. 9.000, de 16/03/95).
	Eliminação do IOF para financiamento externo para a agricultura (Res. do Banco Central No. 2.148, março /95).
	Redução do custo financeiro das atividades produtivas
	Redução da taxa de juros dos empréstimos nacionais para a agricultura (por exemplo, FAT/Poupança Rural, Exigibilidades Bancárias e Fundo Extramercado FAE) foi reduzido de 16% para 12 % para a colheita de 1996-97 (Res. Do Banco Central No. 2.295 de 28/6/96).
	Redução do IPI (MF No. 1.508, de 17/9/96, que se sucedeu a Lei No. 9.000, de 16/03/95)
<i>Desregulamentação e reestruturação</i>	Eliminação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis foi eliminado completamente, (Emenda Constitucional No.3, de 1993).
	Transferência de recursos externos para a indústria de fertilizantes/pesticidas (Resolução No.2. 148/95 e Res. No. 2.266, 29/3/96).
	Flexibilização dos monopólios estatais nos setores da infraestrutura
	Programa de privatização
	Aprovação da lei de concessões
	Exclusão mais rápida do cadastro (MP 1.490,06/9/96, Diário Oficial da União).
	Facilitação das transferências de dinheiro para o transporte de carga internacional (Carta Circular No.2659, 20/6/96).
	Facilitação das transferências internacionais de dinheiro
	Simplificação dos procedimentos para importação e exportação
	Desregulamentação das importações
<i>Medidas diversas</i>	Desregulamentação das exportações (Circular No. 2719, 05/9/96).
	Consolidação da desindexação da economia (MP 1053,30/6/95; MP 1488-13, publicada em 06/9/96, no Diário Oficial da União).
	Redução dos custos administrativos de trabalhadores temporários

Fonte: Banco Mundial, 1996, elaboração própria

Associadas a essas medidas, o documento propõe as bases do superávit primário. No item “D. Reformas Estruturais e a Posição Fiscal”:

No longo prazo, um equilíbrio operacional (ou seja, um déficit zero) deve ser necessário e suficiente (junto, é claro, com outras políticas apropriadas) para sustentar a estabilidade do nível de preços. Um saldo zero significaria que o governo não cria diretamente excesso de demanda, nem demanda insuficiente; e também que não faz nenhuma adição (ou subtração de) do tamanho da base monetária e da oferta de dinheiro. Para o período de estabilização imediata, no entanto, isso não seria suficiente: dentro do esquema de estabilização, um excedente operacional substancial tem que ser gerado, por pelo menos três razões. Primeiro, para mudar as expectativas e dar credibilidade ao programa, um grande choque fiscal deve ser introduzido. Em segundo lugar, o planejamento nunca pode ser preciso, e um esquema pode não ser totalmente implementado; errar pelo lado do grande excedente é aconselhável se deficiências inesperadas não devem abortar o programa. Terceiro, uma mudança na estrutura de despesas é necessária no médio prazo: o investimento do setor público, que vem vacilando nos últimos anos, deve aumentar (em infraestrutura - não em empresas públicas), às custas do consumo. Ultrapassar o superávit orçamentário necessário para um ano, ou talvez dois anos, prometeria um aumento futuro no setor público de investimento sem a reintrodução de um déficit orçamentário (BANCO MUNDIAL, 1991b: 36, tradução nossa).

O superávit primário foi incorporado anos depois e passou a representar a priorização no orçamento público dos compromissos com juros, encargos e amortizações da dívida, em detrimento dos gastos sociais. Nas elaborações sobre os gastos sociais, o Banco afirma que os mais pobres se beneficiam menos desses gastos na medida em que os investimentos em educação se concentram mais no nível universitário. Em relação à saúde pública, os gastos favoreciam fortemente o setor de empregados formais e foram focados nas regiões mais ricas (BANCO MUNDIAL, 1991b, p.9).

No que se refere especificamente ao setor saúde, o documento apresenta como velhos desafios do país: a saúde infantil, com uma taxa de mortalidade de 6 % no primeiro ano de vida, índice muito mais alto do que a maioria dos países com um nível de desenvolvimento comparável e que apresenta uma forte relação com as desigualdades regionais, sendo ainda mais alta em regiões mais pobres, como o nordeste; as doenças endêmicas (incluindo malária, febre amarela, doença de Chagas e esquistossomose); a mortalidade por doenças cardiovasculares, câncer e lesões, que também é mais alta em regiões mais pobres; a AIDS, que representava uma epidemia de grandes proporções no Brasil (que possuía o segundo maior número de casos no mundo) (BANCO MUNDIAL, 1991b, p. 29, tradução nossa).

Conforme discutimos no capítulo 3, no início da década de 1990, após anos de programas de “ajuste”, o Banco já reconhecia que suas propostas de estabilização tinham consequências sociais e propunha que estas deveriam ser respondidas pela implementação de *Safety net* ou redes de segurança:

Dadas essas incertezas, um elemento importante do programa de estabilização deve ser uma "rede de segurança" explícita de programas de assistência para proteger grupos particularmente vulneráveis (como bebês, crianças, famílias chefiadas por mulheres e idosos), bem como indivíduos que experimentam deslocamentos de curto prazo no âmbito do programa. Uma rede de segurança social eficaz também pode ajudar a garantir a sustentabilidade política do programa de estabilização durante os primeiros difíceis meses (BANCO MUNDIAL, 1991b: 49, tradução nossa).

De acordo com o documento, os elementos básicos de uma rede de segurança social no Brasil seriam: (a) expansão de programas de nutrição direcionados a crianças pequenas, gestantes e lactantes, como o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e programas da Legião Brasileira de Assistência (LBA); (b) proteção de despesas com serviços básicos de saúde, como programas de vacinação e serviços de saúde materno-Infantil e ações para garantir que os cortes no orçamento não prejudiquem os gastos com despesas não salariais recorrentes, como medicamentos básicos e outros suprimentos médicos; (c) proteção de despesas com programas de creche e pré-escola, atendendo bairros de baixa renda, para garantir as mães que são as únicas fontes de apoio familiar; (d) estabelecimento de um sistema de emergência para monitorar o acesso de grupos-alvo para os programas de "rede de segurança" e para rastrear mudanças em seus estado nutricional e de saúde.

De acordo com o documento, uma rede de segurança social deste tipo pode e deve ser implementada rapidamente no início do programa de estabilização, mas o banco também afirma que a estrutura geral da rede de segurança não precisa mudar a médio prazo. Outra proposta do documento reside na criação de um fundo social de emergência.

Sobre reformas de longo prazo, o relatório indica que o conjunto de “reformas” fundamentais (após a primeira etapa de implementação de medidas de rápida estabilidade macroeconômica) se concentram nas seguintes áreas: orçamento e as atividades do governo central; empresas públicas; regime de comércio exterior; agricultura; setor financeiro; e social. O Banco destaca a relação intrínseca entre essas medidas.

Da mesma forma, um grau substancial de interdependência existe entre as políticas em diferentes áreas. Talvez em nenhum caso esta interdependência seja tão forte a ponto de tornar a implementação de um conjunto de políticas uma condição prévia para a introdução de outro, mas em várias ocasiões, as políticas devem se apoiar mutuamente. Para ilustrar: privatização de empresas públicas depende, em grande medida, de reformas no setor financeiro; e políticas recomendadas na agricultura, ou privatização, tomariam melhor sentido se o regime de comércio exterior foi reformado (BANCO MUNDIAL, 1991b, p. 58, tradução nossa).

Em relação ao setor social, o documento informa que suas principais abordagens se concentram na educação e na saúde. Essas duas políticas têm como recomendações ou

“reformas” comuns a concentração dos gastos públicos em programas de alta prioridade, com redução no tamanho dos programas ofertados; expansão dos gastos públicos em programas que têm maior probabilidade de beneficiar os pobres; e redução das folhas de pagamento. O Banco também afirma que essas políticas poderiam gerar até informações sobre os padrões de vida de grupos em todo o país e contribuir para a adequada concepção e acompanhamento dos programas. O sentido dessas recomendações não é uma novidade e se assenta na focalização nos mais pobres e na redução do Estado. Porém, chama a atenção o interesse em bancos de dados, como já evidenciamos nesse documento. Voltaremos a esse debate mais à frente.

O documento indicava que o encorajamento de atividades do setor privado aumentaria a eficiência dos gastos sociais se os destinatários dos serviços pudessem escolher entre fornecedores concorrentes de serviços, com o governo restringindo-se ao fornecimento de informações avaliativas. O setor privado poderia então cobrir totalmente as classes média e alta para serviços, com o governo subsidiando o acesso para os pobres (BANCO MUNDIAL, 1991b, p. 59, tradução nossa).

As indicações do Banco nos parecem suficientes para afirmarmos que a concepção que norteia essa instituição no setor da saúde tem o sentido de indicar a conformação de um sistema de saúde misto, ou seja, um setor público, focalizado nos mais pobres; e um sistema privado, direcionado àqueles que podem pagar. Essa direção diverge frontalmente do sistema público, universal e estatal de saúde, então instituído pela CF 88 e que começava a ser materializado no país.

Cabe ressaltar ainda que este documento foi elaborado em um período em que o setor da saúde ganhou maior atenção do Banco e que resultou em dois documentos importantes para nossas análises. O primeiro refere-se ao documento nacional “Brasil: novo desafio à saúde do adulto”, de 1991, e o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), de 1993: “*Investindo em Saúde*”. O RDM de 1993 teve suas propostas fundamentadas na política liberal, em consonância com o recomendado pelo Consenso de Washington, defendendo que as intervenções em saúde que não contemplem custo/efetividade deveriam ser financiadas pela iniciativa privada ou por outra forma de seguro social, o que também já estava presente no documento de estabilização.

Em relação ao documento Brasil: novo desafio à saúde do adulto, assim como no documento de proposta de estabilização, a análise sobre a política de saúde indica as principais questões de saúde que o Brasil enfrentaria nos anos seguintes e as respostas apresentadas têm o sentido de prezar pelo custo\ efetividade, pela focalização nos mais pobres e em campanhas pontuais. A necessidade de implementação de medidas adicionais, de acordo com o

documento, deveria ser avaliada por monitoramento de perto. Isso faria parte da função de órgão de administração. De acordo com o documento, ao projetar e implementar uma política de estabilização, muitas incertezas estão envolvidas e vários problemas e questões certamente não estão previstos, não aparecendo até o programa ser realmente implementado. Alguns desses problemas podem não ser de importância crucial em qualquer sentido fundamental; mas, dado o esmagador peso que deve ser atribuído à credibilidade do programa, eles podem, no entanto, minar até mesmo o melhor conceito concebido se não forem manuseados adequadamente. Por essas mesmas razões, as medidas que constituem uma política de estabilização devem ser consideradas como um pacote, e mudanças em tais medidas durante a implementação devem ser vistas integralmente e ser bem coordenadas.

Tudo isso leva a uma recomendação bem definida, ou seja, que um equipamento administrativo deve ser preparado com antecedência para monitorar a implementação da política, e implementação rápida e bem coordenada mudanças e ajustes conforme a necessidade. Esta maquinaria deve consistir de um corpo de formuladores de políticas que representam as principais unidades governamentais que deve participar na condução da política. Também deve incorporar o conhecimento (legal, organizacional, etc.) que deve ser envolvido quando a decisão for traduzida em ações concretas. Para um determinado período de tempo, deve ser concedida a esta política de coordenação autoridade para tomar decisões políticas vinculativas, na medida em que tais decisões sejam dentro do domínio da administração (ou seja, não exigem aprovação), sem necessidade de se referir a quaisquer outras deliberações governamentais (BANCO MUNDIAL, 1991b, p.50-51, tradução nossa).

Essa instância, que deveria monitorar e implementar a política de estabilização, nos parece ser reconhecida no grupo que formulou o plano Real durante o governo Itamar Franco e que alçou Fernando Henrique à presidência. Ainda que nessa fase as propostas de caráter neoliberal (que vinham sendo formuladas desde o Consenso de Washington) tenham sido implementadas num ritmo muito distante do que seus formuladores gostariam, consideramos que esse período foi fundamental para a articulação do bloco que, nos dois governos FHC, impôs um ritmo mais forte de implementação de tais medidas.

4.2 A assistência técnica do Banco Mundial para a incorporação acelerada do neoliberalismo (1995- 2002)

Conforme discutido anteriormente, o início da década de 1990 foi marcado pela explosão de novas crises econômicas nos países da periferia em decorrência do endividamento. Em nível mundial havia uma efervescência de movimentos contestatórios ao projeto neoliberal e às medidas de “ajuste” direcionadas pelas instituições de Breton Woods. Naquela conjuntura, o

Banco passou por uma reforma administrativa cujo centro estava na proposta de “banco de conhecimento”, que identificava como sua principal vantagem não mais o seu papel financeiro, mas a sua capacidade supostamente única de produzir informações de ponta sobre todos os aspectos do desenvolvimento. Foi nesse cenário que os EAP’s (BANCO MUNDIAL, 1995b) ganharam mais terreno e foi elaborada a primeira proposta para o país com essa denominação. Cabe ressaltar que esse documento foi elaborado em junho de 1995 e tornado público apenas em junho de 2010, ou seja, 15 anos depois. O documento só possui versão em inglês¹⁷⁰ sem ter sido traduzido para a língua do país.

Lançado já no decorrer do primeiro governo FHC, na apresentação o documento reconhece que, ainda que seja uma continuidade da EAP anterior, a proposta se adequa às necessidades de um governo mais “reformista”. A estratégia do Banco propõe medidas e delineia programas que acelerariam a formação de capital humano e o desenvolvimento de infraestrutura como as principais armas contra a pobreza. Ele também descreve as adaptações na estrutura da política com respeito à gestão macroeconômica e “reformas” estruturais, que seriam necessárias para sustentar o crescimento em um cenário de inflação baixa. É importante ressaltar ainda que o Banco indica ser sua contribuição ao país, antes, pela via da assessoria técnica, em detrimento da via dos empréstimos, que detêm valor bem reduzido. Uma alteração importante identificada aqui é a intenção do Banco em focar no diálogo sobre políticas e no trabalho de assessoria, bem como nos empréstimos, nos estados.

O Banco evidencia seu ânimo com um governo mais “reformador”:

As instituições e processos democráticos foram restaurados há apenas uma década e continuam a ser consolidados. A economia tornou-se nitidamente menos estatista e o poder político foi devolvido aos estados e municípios. O público hoje está mais disposto a combater a corrupção e o uso indevido de poder, mais atento aos seus direitos, ciente das reformas de outros países e exige avanços na educação, saúde e equidade geral. O setor privado do Brasil - altamente dinâmico e adaptável - tem desfrutado de altos ganhos de eficiência e produtividade com a abertura gradual da economia; e a necessidade de promover um ambiente favorável ao investimento do setor privado é cada vez mais reconhecida. O advento de uma nova administração no Brasil - com visão clara, confiante e com amplo apoio - abriu oportunidades para reformas. O sucesso até o momento do esforço de estabilização (o plano real) é encorajador, embora incertezas associadas ao enfraquecimento da confiança dos investidores na América Latina reforcem a necessidade de uma gestão macroeconômica altamente cautelosa (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. i).

Em seus estudos sobre o país, o Banco indica que o Plano Real demandava, no cenário da recente crise do México, maior apoio por uma postura fiscal mais rigorosa em 1995: “as

¹⁷⁰ As estatísticas desse documento indicam que ele teve, até 02/04/2021, 132 downloads, sendo, destes, 71 realizados nos EUA e apenas 10 no Brasil.

políticas monetárias precisarão continuar apertadas e o câmbio administrado com flexibilidade de modo a ancorar o processo de estabilização bem como manter o déficit em conta corrente dentro dos limites” (BANCO MUNDIAL, 1995b, p.1). O Banco utiliza o discurso dos riscos na perda da confiança em reformas para o desencadeamento da fuga de capitais e crise cambial:

Este último risco decorre em parte do processo lento e complexo de busca por aprovação do Congresso de reformas urgentemente necessárias. Embora totalmente ciente das necessidades de reforma, a administração ainda está se esforçando para reunir o apoio político dentro do Congresso necessário para desencadear as reformas. Entre as prioridades da reforma estão ações para reformar a previdência, revisar a alocação de receitas fiscais, abrir a economia à participação privada e estrangeira e abordar fraquezas na banca e finanças estatais. Os primeiros passos para a reforma foram dados no Congresso recentemente, mas atrasos seriam caros se a confiança nas reformas enfraquecesse (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 2).

Cabe resgatar que, ao introduzir a dolarização indireta como âncora cambial, o Plano Real rebaixou o controle monetário nacional e estabeleceu a necessidade de captação permanente de recursos no exterior para equilibrar a balança de pagamentos. Essa dinâmica inseriu a tendência da alta de taxas de juros e estabeleceu um mecanismo de favorecimento da concentração de renda e reforço da financeirização em detrimento da base produtiva, que tiveram por consequência a crise fiscal e o recuo dos gastos públicos.

O diagnóstico realizado pelo Banco e expresso no documento indica limitações da Constituição Federal de 1988, que já vinha sofrendo várias tentativas, até agora sem sucesso, de alteração. Tais limitações são sistematizadas no anexo 1 do EAP

Tabela 8- A Constituição de 1988: Questões Fundamentais para a Reforma Estrutural

A Constituição de 1988: Questões Fundamentais para a Reforma Estrutural
Seguro Social * dobrou o benefício mínimo, elevando-o de meio para um salário mínimo; * estipulou que os benefícios da previdência social devem ser preservados em termos reais; * requeria benefícios de aposentadoria iguais para trabalhadores urbanos e rurais; e * têm direito aos trabalhadores rurais e às trabalhadoras de se aposentar cinco anos antes do que as mulheres e os homens urbanos trabalhadores que podem se aposentar aos 60 e 65 anos, respectivamente. * benefícios vinculados ao salário mínimo. * estabeleceu um regime especial para funcionários do setor público.
Fiscal * transferiu recursos federais para estados e municípios, sem uma transferência correspondente de responsabilidades de receita * destinou 75% das receitas federais; cinquenta por cento para a segurança social e vinte e cinco por cento destinado da seguinte forma: 69 por cento para níveis mais

baixos de governo, 19 por cento para educação, 4 por cento para o desenvolvimento regional e 8 por cento em uma categoria geral ou outros usos;

* estipulou que um funcionário público (após dois ou mais anos de serviço) só poderia ser destituído do serviço por ação legal, e se seu trabalho fosse abolido, seria pago até um emprego adequado fosse localizado para ele;

* garantiu que o salário mínimo seria preservado da erosão da inflação;

* o sistema tributário é excessivamente rígido.

Monopólios

* estipulou que todos os serviços públicos de telecomunicações poderiam ser oferecidos somente pela TELEBRAS, o monopólio federal;

* estabeleceu um monopólio federal sobre a exploração, produção, importação e transporte de produtos como gás natural, e tornou a distribuição de gás natural monopólio das empresas estatais; e

* estabeleceu um monopólio federal sobre a exploração, produção, comércio exterior e marítimo e transporte por oleoduto de petróleo e derivados concorrentes.

Investimento estrangeiro

* restringiu a maioria dos proprietários do setor de energia hidrelétrica a empresas brasileiras;

* restringiu a propriedade estrangeira de monopólios de propriedade federal a 49 por cento do capital votante; e

* proibiu o investimento estrangeiro na mídia e restringiu a mineração apenas como parceiros minoritários

Fonte: Banco mundial 1995b.

Vários pontos indicados pelo Banco como questões fundamentais para a “reforma” estrutural, que atingem a Constituição de 1988, podem ser identificadas nas ações do governo, mas principalmente no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo governo Brasileiro cerca de cinco meses após o EAP, na proposta de Reforma de Previdência e na definição dos processos de privatização.

A partir do diagnóstico elaborado, o documento evidencia as prioridades de “reformas”, seguindo a direção já indicada pelo documento de estabilização analisado anteriormente.

Desde o início de 1994, as autoridades implementaram uma estabilização cuidadosamente sequenciada. A primeira fase foi um orçamento com equilíbrio operacional e a criação de um fundo especial que visa fortalecer o controle de despesas. A segunda fase, iniciada em março de 1994, marcou a introdução de indexação quase contemporânea e esforços para espalhar o uso deste sistema para todos contratos privados. A fase final, efetivada em julho de 1994, foi uma nova moeda (o real) e a eliminação da indexação por períodos inferiores a um ano. Também marcou uma mudança na taxa de câmbio: as autoridades deixaram de objetivar a taxa de câmbio real e passaram a confiar na taxa de câmbio nominal como a âncora do programa de estabilização, estabelecendo um limite inferior firme para o real em termos do dólar americano em paridade. O real valorizou-se rapidamente após sua introdução em uma variação de 0,82-0,85 reais ao dólar americano. A taxa de câmbio manteve-se forte com a ajuda de intervenção oficial mesmo na esteira da crise do México de dezembro de 1994, embora entradas de capital enfraqueceram e o mercado de ações caiu 40% no período pós-México imediato. Para conter as expectativas inflacionárias e apertar a política monetária, as taxas de juros reais foram aumentadas por meio de várias medidas

de aperto de crédito, principalmente pela maior abertura de mercado e aumento das exigências de reserva marginal. As autoridades reconhecem que o sucesso do plano de estabilização econômica depende crucialmente de uma postura fiscal de apoio. O orçamento para 1994 previa um saldo operacional consistente com um superávit primário de 4,5% do PIB. O Resultado de 1994 de um pequeno superávit operacional (0,2 por cento do PIB) dependeu parcialmente das despesas de restrição, mas mais do aumento das receitas com o boom da demanda interna na segunda metade do ano (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 3).

De acordo com o Banco, o plano de estabilização resultou em queda acentuada da inflação e aceleração de crescimento do PIB, de 5,7 %, e um forte aumento da demanda doméstica, que compensou a contribuição negativa do comércio externo. Diante das implicações para a confiança e movimentos de capital, o EAP indicava que a política monetária teria que se manter firme, os aumentos salariais teriam que ser moderados e as pressões para reintroduzir as indexações (voltadas para o passado) teriam de ser resistidas.

Sobre os “ajustes” que vinham sendo implementados desde 1990, o Banco reconhece que essas “reformas” representavam uma grande mudança no papel do setor público, agora diante de uma Constituição com enfoque muito diferente. A liberalização do comércio, a eliminação dos controles cambiais e da lista de importações restavam proibidas; os incentivos fiscais para exportações e requisitos de financiamento externo para importações foram abolidos. Além disso, a automatização da concessão de licenças de importação e implementação de um programa plurianual de redução tarifária foram algumas das medidas já implementadas, conforme evidenciamos na tabela 08. Agora o Banco reforça a indicação da privatização

O programa de privatização iniciado em 1991 resultou até agora na venda de 30 empresas de propriedade do governo federal realizando US\$ 8,6 bilhões (cerca de 1,5 por cento do PIB) em receitas. As vendas têm se concentrado nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica; o aço agora é um setor totalmente privado. A participação estrangeira no programa de privatização até agora tem sido mínima. A privatização de serviços públicos - telecomunicações, geração e distribuição de eletricidade, exploração e distribuição de gás, água e partes do setor de transporte - anterior a maior parte da agenda inacabada, e as propostas estão em desenvolvimento ativo dentro do governo. Passos tem sido dados para reduzir a participação do Estado em diversos setores da economia e para incentivar a concorrência e reduzir a regulação da atividade econômica. Concessões em transporte (rodovias) foram concedidas ao setor privado; concessões para ferrovias e água municipal e os serviços de saneamento estão sendo contemplados. O sistema portuário, um dos mais regulados e caro no mundo, foi desregulamentado ao quebrar o monopólio dos sindicatos no fornecimento de serviços e autorizando concessões privadas em serviços portuários. O desenho da reforma regulatória em curso na área de energia e telecomunicações, com o objetivo de abrir esses setores para o envolvimento do setor privado (BANCO MUNDIAL, 1995b, p.5).

É importante notar que, entre 1990 e 1995, o setor siderúrgico brasileiro migrou de um quadro totalmente estatal para totalmente privatizado. Nesse EAP, a proposta das privatizações passou a se concentrar nos bancos públicos, no setor elétrico e de telecomunicações, e destacou

o grande interesse de investidores externos nesses setores e na grande companhia Vale do Rio Doce. Cabe aqui tomarmos o setor de telecomunicações como exemplo dos prejuízos à classe trabalhadora e da atuação dos organismos internacionais como impulsionadores do desenvolvimento desigual e combinado.

Em 1997, chegou-se a um acordo sobre serviços de telecomunicações, com 69 governos concordando com amplas medidas de liberalização, as quais foram posteriores as acordadas na Rodada Uruguai, ou seja, pela OMC. Os impactos dessas medidas para os países periféricos ou não desenvolvidos abriram caminho para que o Banco Mundial, através de seus estudos, indicasse as vantagens das privatizações desse setor para atender os requisitos de ajuste fiscal exigidos pelo FMI. Assim, temos a consolidação da ação articulada entre os três organismos.

Vejamos o exemplo do Brasil. Em 1991, o documento do Banco Mundial de Estabilização discutiu o orçamento, despesas e apontou as possibilidades de privatização. Em 1997, chegou-se ao acordo sobre os serviços de telecomunicações e o leilão de efetivação da privatização do Sistema Telebrás aconteceu no Rio de Janeiro, em 29 de julho de 1998. Passados 20 anos:

Apesar de todos os alertas e críticas, o governo brasileiro à época seguiu com o projeto, justificando que a prestação dos serviços de telecomunicações em um ambiente competitivo proporcionaria serviços melhores e preços menores. Mas, para o professor da UnB, esse é o grande fracasso deste modelo. “Pensava-se que este modelo iria gerar competição, proporcionar a melhoria do serviço e isso não deu em nada. Não houve e jamais haverá competição na telefonia. Houve uma fragmentação, mas nunca houve competição. Na realidade o que existe é um oligopólio privado sob concessão de Estado”, afirma o professor.

No mundo do trabalho, a privatização também teve seus efeitos. “O Sistema Telebrás, no seu apogeu – décadas de 70, 80 – contava com uma média de 90, 100 mil trabalhadores efetivos. Com a privatização, ocorreram demissões em massa, veio a terceirização da mão de obra e, de repente, o número de servidores efetivos caiu para 60 mil. Hoje temos no máximo 10 mil servidores efetivos”, afirma Juan Sanchez, que lembra também que a extinção de alguns segmentos das operadoras provocou uma virtualização do atendimento aos clientes (PRIVATIZAÇÃO DA TELEFONIA, 2012, s/p).

De acordo com o Intervozes (2012), o leilão que efetivou a privatização do Sistema Telebrás, no qual o governo vendeu o controle de três *holdings* de telefonia fixa (uma de longa distância, a Embratel) e oito de telefonia móvel, arrecadou R\$ 22,058 bilhões – um ágio de 63,7% sobre o preço estipulado – na maior privatização da história do país. Formavam o sistema empresas regionais e estaduais, como a Telesp, Telerj e Telebrasil.

De acordo com o Valor¹⁷¹, em menos de 20 anos os lucros do setor evidenciam os ganhos das multinacionais que controlam o sistema de telefonia:

Em 2017 como um todo, a receita somou R\$ 43,206 bilhões, um avanço de 1,6% contra 2016. A telefonia móvel cresceu 3,6% na mesma base de comparação, para R\$ 26,458 bilhões, enquanto a fixa recuou 1,3% para R\$ 16,748 bilhões. O lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização (Ebitda, na sigla em inglês) foi de R\$ 3,766 bilhões de outubro a dezembro, crescimento de 4%. A margem Ebitda saiu de 33,3% para 34,1%. No acumulado de 2017, o Ebitda somou R\$ 14,485 bilhões, alta anual de 3,3%, e margem Ebitda foi de 33% para 33,5% (TELEFONICA BRASIL, 2018, s/p).

Os lucros crescentes do setor privatizado indicam, ao contrário do que o Banco afirmava em suas recomendações ao país, que a desregulamentação e a privatização auxiliariam no esforço de fortalecer as finanças públicas com a ampliação do imposto (por meio do crescimento da atividade do setor privado) e pelas receitas geradas. Na realidade, tais iniciativas incidiram em maior dependência e precarização das condições de trabalho.

A privatização de setores importantes, como o de telecomunicação, funcionou como uma estratégia de reserva do desenvolvimento de tecnologia aos países dominantes, que obrigam os países periféricos¹⁷² a seguir ajustes incidentes diretamente na sua capacidade de crescimento. A desregulamentação do comércio alçou o país a um mercado desigual, que responsabiliza os “custos” do trabalho, o que sucedeu em medidas de precarização dos vínculos e elevação do desemprego. Cabe ressaltar ainda, conforme discutimos no capítulo 2, que as privatizações desenvolvidas pelo governo FHC envolveram diversos prejuízos ao setor público quando esse assumiu o ônus pelos encargos trabalhistas, aceitou moedas podres nas negociações, dentre outros, que acabaram por corroer o fundo público e reduzir a capacidade orçamentária do Estado nas políticas sociais.

No que tange o que o Banco denomina como desenvolvimento social e redução da pobreza, destaca-se o aprofundamento da direção já expressa nos documentos analisados no período anterior. Na educação, o documento é categórico na sua afirmação de que se investe muito na formação universitária e pouco no nível básico. A falta de investimento no nível básico realmente constitui um problema para o país, porém, a questão aqui é que o Banco não sugere destinação de mais recursos ao setor e sim o redirecionamento daqueles que já são previstos.

¹⁷¹Disponível em <<https://www.valor.com.br/empresas/5337307/telefonica-brasil-ve-lucro-maior-no-trimestre-e-em-2017>> Acesso em: 12 ago. 2021.

¹⁷² De acordo com a OMC, ainda em 1997, 40 governos concluíram com sucesso as negociações para o comércio livre de tarifas em produtos de tecnologia da informação, e 70 membros concluíram um acordo de serviços financeiros cobrindo mais de 95% do comércio bancário, de seguros, títulos e informações financeiras. Evidentemente um acordo ligado à “liberdade” da financeirização.

Cabe ressaltar que as universidades representam os polos mais importantes de pesquisa do país e que a redução de recursos significa fortalecer a dependência nesse setor, o que nos parece ser outro objetivo das sugestões do Banco.

Em relação ao sistema previdenciário, as propostas do Banco previam a alteração das regras de qualificação ou aposentadoria, a definição dos benefícios pagos às contribuições em regime atuarial, e a permissão para a implantação de um sistema complementar de pensões, a ser gerido pelo sistema privado. Essas propostas representavam o mínimo necessário para evitar problemas fiscais de longo prazo, segundo o Banco. Assim, as principais emendas constitucionais seriam transferir responsabilidades de despesas para estados e municípios para descentralizar a administração e relaxar a rigidez do trabalho. “As propostas em ambas as áreas difíceis estão em estudo” (BANCO MUNDIAL, 1995 b, p:8). Retomaremos os resultados desses estudos do Banco, entretanto, nesse momento é importante destacar que as principais diretrizes para a contrarreforma da previdência já estavam presentes aqui.

Sobre a saúde, setor objeto do nosso estudo, o Banco afirma:

O fraco desempenho de saúde do Brasil pode estar ligado a suas graves desigualdades de renda e diferenças na educação. O próprio sistema de saúde também não respondeu aos desafios. Dentro dos gastos públicos gerais para intervenções econômicas (por exemplo, prevenção e controle das doenças na infância, gestão da gravidez e do parto, controle e tratamento clínico da tuberculose, DSTs e AIDS) tem sido inadequada e mal direcionada. Gastos governamentais de cerca de US \$ 10 bilhões anuais por meio do sistema de seguro social têm sido altamente ineficientes. No próximo termo, as principais adaptações da política são desenvolver um pacote de serviços essenciais de qualidade aceitável, compatível com o nível atual de gastos públicos em saúde. Além disso, há a necessidade de desenvolver e implementar uma fórmula de repasse de recursos federais aos estados e municípios que melhore a equidade nos gastos do governo com saúde (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 9).

De acordo com o documento, na saúde o objetivo do Banco é ajudar o governo a melhorar a gestão, viabilidade financeira e qualidade do sistema público de saúde que atende aos pobres; cumprir seu papel como a fonte de bens públicos e encorajar investimentos em grupos carentes e vulneráveis. É importante destacar que, assim como no período anterior, o Banco indica questões importantes para a política de saúde brasileira, como as principais características epidemiológicas do país, mas centra suas respostas em projetos pontuais e no estabelecimento de um sistema público para pobres.

O documento também afirma que o foco está em ajudar o governo federal a fazer a transição de provedor de saúde para regulador de saúde e no fortalecimento da capacidade de gestão do sistema de saúde em todos os níveis de governo (BANCO MUNDIAL, 1995b, p.18). A proposta de que o Estado brasileiro transitasse de provedor para regulador em setores

considerados como não exclusivos do Estado foi inscrita no Plano diretor de Reforma do Aparelho Estado, lançado em novembro, ou seja, cerca de cinco meses após a EAP, a qual, aliás, tem muitas de suas propostas já inscritas nos documentos do Banco.

O Banco afirma ainda sua proposta de conceder um empréstimo específico para o setor:

Em segundo lugar, um empréstimo para a reforma do setor de saúde em apoio a mudanças nas políticas de gestão e a qualidade do sistema de saúde está sendo preparada. Os recursos deste empréstimo seriam usados para financiar (i) assistência técnica para melhorar a política do setor de saúde e introduzir mecanismos inovadores de financiamento; (ii) atividades de informação, educação e comunicação na promoção da saúde; e Perspectiva de médio prazo e de baixo risco (iii) reabilitação de infraestrutura. Dependendo do progresso na promoção de reformas federais um empréstimo para a reforma educacional também poderia ser possível (Banco Mundial, 1995b, p. 9).

A questão ambiental, em nossa concepção, detém uma relação intrínseca com o nível de saúde de uma população, ou seja, compreendemos a saúde como completo bem estar físico, psíquico e social. Assim, é importante observarmos como a questão ambiental foi incorporada pelo Banco. No capítulo 3 discutimos como, no início dos anos 90, diante da pressão relacionada ao desastre ambiental provocado por projetos apoiados e financiados pelo Banco, ocorreu a incorporação da pauta ambiental pela organização. No EAP de 1995 o Banco explicita:

A gestão do crescimento e desenvolvimento do país consistente com a manutenção e melhorara da proteção do meio ambiente - verde e marrom um desafio. As florestas tropicais brasileiras contêm o maior repositório de biodiversidade do mundo. No passado, as políticas de desenvolvimento do Brasil contribuíram para o desmatamento. Mais recentemente, política e mudanças institucionais foram introduzidas para aumentar a proteção ambiental: (i) incentivos fiscais para investir na região amazônica agora estão sujeitos à condicionalidade ambiental; (ii) construção de estradas e os projetos de colonização foram abandonados ou reduzidos; (iii) estudos de impacto ambiental são obrigatórios para todas as obras públicas e investimentos privados; (iv) isenções de impostos agrícolas foram reduzidos; e (v) subsídios de preço e crédito foram reduzidos ou eliminados para agricultura e pecuária na Amazônia. Esses recentes desenvolvimentos políticos positivos refletem uma percepção de que o curto prazo os benefícios das políticas anteriores foram superados pelos custos de longo prazo. Eles também exigem que a sua implementação seja apoiada por recursos adequados (Banco Mundial, 1995b, p.10, tradução nossa).

Apesar do discurso em prol da questão ambiental, o Banco não faz menção ao aumento populacional na região amazônica, consequência direta dos projetos financiados pelo Banco, já que a região está buscando infraestrutura moderna para um padrão de vida melhor, principalmente a partir da execução do projeto POLONOROESTE. O relatório também indica a disponibilização de crédito para a agricultura e pecuária na Amazônia como uma medida positiva, desconsiderando que estas atividades são responsáveis por enormes áreas desmatadas na região.

Outro problema importante levantado pelo Banco diz respeito às ameaças à saúde em decorrência da poluição

A poluição do ar também atingiu níveis ameaçadores à saúde nas principais cidades brasileiras. Poluição do ar, refletindo o uso extensivo de ônibus a diesel como meio de transporte coletivo, e altos níveis de congestionamento de tráfego. A queima a céu aberto de resíduos sólidos também contribui para a geração de poluição do ar, e a eliminação não regulamentada de resíduos sólidos é um fator importante na contaminação dos lençóis freáticos (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 10, tradução nossa).

O Banco também relaciona a população urbana mais pobre como a mais afetada pela austeridade econômica, cujos cortes (em anos antecedentes) nas despesas públicas foram acompanhados por um corte na prestação de serviços sociais, agravando suas condições de vida. Além disso, em muitas áreas de baixa renda, a ausência de políticas adequadas e recursos adequados para o crescimento urbano administrado levou a serviços informais, prestados de forma não coordenada e não regulamentada. Assim, os pobres urbanos são desproporcionalmente afetados pela poluição.

Por fim, é importante destacar que esse documento sinaliza cenários diferentes de empréstimos a depender dos níveis de inflação alcançados. O caso alto é caracterizado por um progresso constante em direção à inflação abaixo de 25 % ao ano, com um programa credível de médio prazo que visa a desaceleração para uma taxa de um dígito. Nesse cenário, as autoridades estariam implementando, de forma constante, um programa coerente e bem sequenciado de “reformas” estruturais. Desembolsos do investimento à carteira estariam crescendo, atingindo pelo menos a média anual de US \$ 1 bilhão. Empréstimos, nesse caso, seriam limitados a US \$ 6 bilhões durante o AF96-98, consistindo em (a) empréstimos para investimento de cerca de US \$ 4 bilhões e (b) cerca de US \$ 2 bilhões, a serem usados para apoiar reformas econômicas.

O apoio incluiria empréstimos para reforma do estado e uma série de empréstimos para reforma federal, por exemplo, privatização de banco estadual, reestruturação das ferrovias, reformas do setor de saúde, reformas do setor de educação e instalação de infraestrutura. Espera-se que este componente de reforma seja estendido apenas como reformas implementadas sequencialmente, ao longo de um período de três anos. Reformas que, ao nosso ver, são contrarreformas.

O cenário básico é caracterizado por uma inflação abaixo de 35 % ao ano, sem aumento, apoiado por um progresso constante em direção ao equilíbrio nas contas fiscais e parafiscais, e com uma viável posição externa. Nesse cenário, algumas das reformas estruturais necessárias

estariam em um processo estável de implementação (em particular, privatização, e progresso contínuo nas reformas fiscais, incluindo tarifas de empresas públicas) e os desembolsos da carteira de investimentos crescendo, atingindo pelo menos a média anual de US \$ 1 bilhão. O empréstimo, no caso básico, seria limitado a US \$ 4,2 bilhões, consistindo em empréstimos para investimento e um ou dois empréstimos para reforma, por exemplo, em apoio à privatização de bancos estaduais, ou reformas de saúde em um ou dois estados selecionados.

No caso de baixa, as políticas macroeconômicas seriam fracas em condições de alta constante da inflação, e haveria pouco progresso na implementação da reforma ou na melhoria do portfólio. Os empréstimos, no caso baixo, seriam limitados a US \$ 1,5 -1,8 bilhões (para capacidade de absorção), com enfoque no combate à pobreza. O programa teria como foco principal o combate à pobreza, necessidades de formação de capital humano e infraestrutura, com empréstimos para a pobreza rural, educação e empréstimos de saúde e projetos de água/desenvolvimento urbano, responsáveis pela parcela esmagadora dos empréstimos.

O Banco indicava que o resultado mais provável para os volumes de empréstimos para o EF96-98 seria o caso-base. O que é importante destacar aqui é que o Banco apresenta uma proposta que condicionava seus empréstimos às “reformas” sugeridas e aos resultados alcançados pelo país e, apesar do discurso de que sua atuação busca a redução da pobreza, suas propostas têm o sentido de continuidade da direção do ajuste estrutural baseado nos pontos do Consenso de Washington, que já naquela época vinham sendo criticados por gerar mais pobreza. O relatório inclusive cita que as autoridades brasileiras e o Banco concordaram em não recorrer a empréstimos de ajuste nesta fase, mas manter o assunto sob revisão.

A assistência ao país é sumarizada na tabela a seguir apresentada pelo EAP:

Tabela 9- Sumário da Assistência ao País

<i>Política/ setor</i>	<i>Objetivos da assistência do Banco</i>	<i>Empréstimo / Trabalho Econômico e Setorial (Fy 95-98)</i>
<i>Estabilização macroeconômica e modernização</i>	Auxiliar na implementação do plano de estabilização; Aconselhar sobre reforma fiscal, reforma do setor financeiro, reforma da previdência social, política monetária, reforma tributária e privatização.	Perspectivas de estabilização (FY95); Reforma Estrutural e políticas setoriais (FY96); Reforma do setor financeiro (EF96); Finanças estaduais (FY96); Gestão Fiscal Estadual (FY97); Seguro Social e Pensões Privadas (FY95); Avaliação macroeconômica (FY96 e FY98); Simplificação de Imposto (FY96); Política de Concorrência (FY98). Empréstimo Reforma Sanitária; Empréstimo para privatização de bancos estaduais; Assistência técnica

<i>Alívio da pobreza e Desenvolvimento de Recursos Humanos</i>	A estratégia de combate à pobreza do Banco tem cinco objetivos: estimular políticas macroeconômicas que estimular o crescimento de base ampla e aumentar o trabalho rendimentos; 2) proporcionar aos pobres melhor acesso à educação, reduzir o analfabetismo e estimular políticas para melhorar a qualidade da educação em Escola Primária; 3) melhorar a qualidade da saúde Cuidado; 4) proporcionar aos pobres melhor acesso à água, saneamento e transporte público; e 5) garantindo que o federalismo fiscal inclua um sistema transparente para a alocação adequada de recursos aos pobres rurais para as necessidades básicas, serviços sociais e educação	(Ministério de Finanças e Apoio Regulatório); Empréstimos para reforma do Estado (1, 11). ESW Avaliação da pobreza (AF96); Estudo de educação primária (FY98); Estado de Política Social do Estado (AF96); Saúde e Nutrição no Nordeste (FY97); Alívio da Pobreza Urbana (AF98); Estudos sobre pobreza rural (AF96 e AF97). Empréstimo Espírito Santo Educação (FY95); Primeira Infância; Reforma da Educação Básica (Federal); Educação secundária; Fundo Nacional de Saúde; Saúde de Minas Gerais; N.E. Saúde / Nutrição; Pobreza rural 0,11,1); Pobreza Rural no Sul / Mercosul; Urbanização da Favela do Rio.
<i>Infraestrutura e desenvolvimento urbano</i>	Ajudar o Brasil a reparar uma infraestrutura negligenciada por fomentando a devolução de responsabilidades aos estados e municípios, sempre que possível, incentivando participação privada no fornecimento de instalações e serviços de infraestrutura. Diretamente abordar a qualidade de vida para os pobres urbanos populações através do financiamento de serviços de infraestrutura que beneficiam diretamente os pobres - estradas, drenagem, público iluminação, ônibus urbano e transporte ferroviário. Fortalecer instituições estaduais e municipais responsáveis pelo fornecimento, gestão e operação da infraestrutura. Aconselhar sobre reformas regulatórias para aumentar a eficiência e a competição em energia, óleo e gás, telecomunicações, ferrovias e rodovias.	ESW Nota de transporte urbano (FY97 / FY98); Memorando do setor de energia. (FY96); Estudo de transporte multimodal (FY98). Notas do Setor de Água e Saneamento Urbano (AF96). Empréstimo Desenvolvimento Municipal – Bahia, Pernambuco; Recife / Belo Horizonte Trilho Urbano; Eficiência energética; Desenvolvimento do Setor de Gás; Descentralização das Rodovias Federais; Prosanear [n].
<i>Meio ambiente</i>	Objetivo: sob os sistemas recém-descentralizados garantir que os biomas prioritários sejam protegidos.	Notas do Setor de Água e Saneamento Urbano (AF96); Notas de Políticas Ambientais (FY96 / FY97); Agenda Ambiental (FY98); Gestão de Recursos Hídricos (FY97); Desenvolvimento Sustentável do Norte (AF97).

Auxiliar o Brasil com (a) fortalecimento federal e estadual	Empréstimo
agências de proteção ambiental;	CVRD (FY96); Land Mgmt Im e IV; Bahia e
(b) reforma de leis, regulamentos e	Água em geral
políticas que afetam impostos e	Gestão de recursos; Biomass Pilot.
taxas de uso, propriedade de terras,	Gestão de Subsídios
desenvolvimento florestal,	Programa Piloto para Conservar a Floresta
reservas indígenas e poluição	Tropical Brasileira (AF95-97); Global
urbana; e C)	Instalação Ambiental (FY95); Protocolo de
fortalecimento do monitoramento	Montreal Fase 2.
e fiscalização	
capacidades.	

Fonte: Banco Mundial, 1995:17, tradução nossa.

O EAP também apresenta informações sobre a relação do Brasil com duas organizações que compõem o Banco Mundial, a CFI e a AMGI, e sobre a atuação conjunta com outros organismos, como o BID e o FMI. Nesse relatório, essas informações são apresentadas sem que essas organizações componham as ações da proposta de assistência apresentada acima.

Cabe ressaltar mais uma vez a profunda sintonia evidenciada entre o documento apresentado no período anterior, que se propôs a direcionar a estabilização do país com o Plano Real e a construção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, apresentado por Bresser Pereira, então ministro de FHC em 1995.

Em 1996, o Banco realizou um empréstimo ao Brasil, no valor de US\$ 300 milhões, destinado à “reforma” do setor da saúde, que teria duração de 15 anos. Os principais objetivos do Projeto de Reforma do Setor da Saúde (REFORSUS) eram: 1) melhorar a prestação de cuidados no Sistema Único de Saúde (SUS), que o Banco caracteriza como a única fonte de assistência subsidiada publicamente para os pobres; e 2) auxiliar o governo na introdução de reformas de políticas que melhorem a sustentabilidade financeira e a eficiência do SUS. O projeto financiaria os dois seguintes componentes: 1) um fundo de investimento para financiar subprojetos de reabilitação, equipamentos, gestão e manutenção; e 2) desenvolvimento institucional, que apoiaria: uma estrutura adequada para precificar e reembolsar prestadores de cuidados de saúde; uma lista de benefícios de saúde prioritários, a serem financiados pelo SUS; um cronograma de reembolso diferenciado, que favoreceria intervenções mais econômicas; a introdução da recuperação de custos para a assistência prestada aos pacientes de convênios privados no SUS; e melhor gestão da qualidade dos serviços e controle de fraudes (BANCO MUNDIAL, 1996 b). Por se tratar de um empréstimo de estratégia de longo prazo, debateremos seus desdobramentos ao longo de nossas análises.

Em 1997, o Banco lançou o segundo documento de Estratégia de Assistência ao País que, assim como seu antecessor, só possui versão em inglês e só foi tornado público em 2010. Na

página do documento, no site do Banco, as estatísticas indicam que foram registrados 329 downloads do documento, sendo apenas 27 no Brasil, até janeiro de 2014.

Ainda que constitua uma proposta de continuidade, já que a direção de suas propostas não foi alterada, o EAP de 1997 possui três características que o diferem de seu antecessor. A primeira é que o documento de 1997 (BANCO MUNDIAL, 1997b) foi o primeiro EAP conjunto entre o Banco e a CFI para o Brasil. A estratégia de desenvolvimento do setor privado do Grupo do Banco foi totalmente integrada e vinculada a estratégias em outras áreas. O segundo ponto diz respeito ao aprofundamento da estratégia setorial de longo prazo para a educação básica na assistência do BIRD. Sob esta estratégia, o Banco e o Governo formariam uma parceria para alcançar os objetivos do Governo, de conclusão universal do Ensino Fundamental até 2007. O impulso setorial proposto emergia do ponto de vista, fortemente compartilhado com as autoridades, de que o progresso nos resultados educacionais era um requisito central para sustentar o crescimento de longo prazo, aliviar a pobreza e reduzir a desigualdade de renda. A terceira característica nova consistia na proposta do EAP de uma estrutura de "resposta gradativa" para a assistência do Banco dentro do Caso Base, com a assistência e os empréstimos sendo responsivos ao progresso contínuo nas principais variáveis, permitindo uma gestão de risco mais flexível.

Outra característica importante é que, enquanto o EAP de 1995 se concentrava em apoiar os esforços do Brasil para consolidar a estabilização por meio de “reformas” estruturais macroeconômicas e setoriais (o que, segundo o Banco, criou o cenário para o crescimento liderado pelo setor privado e políticas de redução da pobreza), o EAP de 1997 enfatizou os ingredientes de longo prazo do crescimento e redução da pobreza, ainda que o apoio para “reformas” continuasse.

Inicialmente o documento apresenta uma análise sobre a conjuntura externa que, segundo o Banco, era considerada favorável para muitos países em desenvolvimento nos três anos antecedentes. Conforme o documento, no geral os termos de troca permaneceram praticamente constantes durante a década de 1990, ajudados pela baixa dos preços internacionais do petróleo e baixas taxas de juros internacionais, que reduziram o fardo do serviço da dívida externa do país. O Banco também ressaltou que a abertura ao comércio era uma fonte importante para o aumento da competitividade e para o crescimento do setor privado. O Mercosul, em particular, estaria se tornando um importante espaço para alcançar maiores ganhos com o comércio, e a integração aos mercados financeiros estaria ajudando o Brasil a ter acesso internacional a investimentos e finanças, o que era particularmente importante para o programa de privatização em andamento e sua abertura ao investimento estrangeiro.

O Plano Real era ressaltado como um sucesso, por ter introduzido uma âncora cambial com flexibilidade, desindexar a economia e implementar políticas monetárias e de crédito restritivas. De acordo com o documento, o Brasil claramente abraçou uma nova visão de desenvolvimento - incorporando reformas para um crescimento estável e sustentável com redução da pobreza e melhoria da equidade - o que está sendo fortemente traduzido em sua agenda política por uma administração que alcançou alguns dos melhores resultados econômicos em uma geração.

De acordo com o documento, os mercados financeiros internacionais reagiram favoravelmente aos avanços alcançados e o aumento da confiança era revelado pelos grandes ingressos de capitais privados, que financiavam o aumento da conta corrente em condições cada vez mais favoráveis. O investimento estrangeiro direto aumentou para US\$ 9,2 bilhões em 1996, em comparação com US\$ 1,3 bilhão em 1993. Os *spreads* sobre os novos empréstimos do setor público diminuíram de 530 pontos-base sobre os títulos do Tesouro dos EUA, em 1993, para abaixo de 200 pontos-base.

Tanto as políticas macroeconômicas quanto as estruturais contribuíram para os resultados acima. No curto prazo da política macroeconômica recebe notas altas por flexibilizar a taxa de câmbio e impedi-la de valorizando indevidamente, bem como para reduzir o boom de consumo pós-estabilização em 1995 e prevenir recessão em 1996. Na área de reforma estrutural, a privatização foi lentamente estendida a mais setores, mudanças constitucionais removeram monopólios do setor público em uma série de setores importantes, como telecomunicações e petróleo (embora a legislação habilitadora ainda precise ser concluída), enquanto o regime comercial liberalizado foi preservado, embora com a adoção de medidas cautelares temporárias em face às crescentes pressões da balança de pagamentos (BANCO MUNDIAL 1997b, p.3 - tradução nossa).

A perspectiva do Banco era de que, no longo prazo, mantendo os déficits sob controle, seria necessária uma melhoria na baixa taxa de poupança nacional bruta do Brasil, mudanças estruturais no setor público, incluindo reformas nos níveis subnacionais, e um ambiente mais competitivo com setor privado, voltado para o exterior. No que tange as privatizações e “reformas” estruturais, o Banco indicou que o governo avançou muito quando obteve aprovação, em 1995, de emendas constitucionais que permitiram a participação privada no gás natural, eletricidade, petróleo, transporte marítimo e telecomunicações. Entretanto, o Banco considerava que outras “reformas” importantes apresentavam um progresso mais lento do que o definido na agenda inicial do governo, a exemplo do projeto de reforma da previdência, aprovada pelo Congresso em 1996, que não era forte o suficiente para servir aos objetivos do Governo e estava sendo revisado para reintrodução. Outro ponto indicado pelo documento, ainda em discussão, era um projeto de lei constitucional de reforma administrativa que

permitiria que funcionários públicos fossem removidos de empregos no governo em caso de excesso de pessoal, estabeleceria um teto geral de salário e pensão, e permitiria ao governo colocar empregados em licença com salários reduzidos. Esse ponto também havia sido aprofundado no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1995, que tratou do “trabalho em um mundo integrado” e indicou as bases do ataque ao trabalho formal, principalmente dos servidores públicos, e que também foi incorporado pelo documento de Reforma do Estado (Brasil, 1995). A partir de então, diversas propostas de alteração constitucional foram construídas.

Sobre o setor financeiro:

O fortalecimento do setor financeiro tem sido outra grande preocupação do Governo. Como resultado de estabilização, os bancos perderam US \$ 9 bilhões por ano em lucros com a inflação desde meados de 1994. O aumento das taxas de juros e uma política de crédito restritiva também afetaram a qualidade dos ativos bancários. Esses desenvolvimentos aumentaram o risco de falência bancária de vários grandes bancos públicos, bem como de alguns bancos privados. No caso, o Banco Central agiu rapidamente e assumiu a administração de vários grandes bancos estatais e ofereceu linhas especiais de crédito para a fusão de algumas instituições privadas com outras mais viáveis. Depósito do seguro também foi introduzido. O processo envolveu os governos federal e estadual assumir certas responsabilidades, a fim de trazer o patrimônio líquido de algumas instituições até um nível em que parecem atraentes para privatizações e fusões. Por meio dessas ações rápidas, o sistema financeiro tem sido protegido do risco sistêmico, e os custos dessas operações, embora significativos, estiveram abaixo de outras experiências internacionais e não têm sido proibitivas até agora. No entanto, eles resultaram na emissão da dívida pública e outros custos podem ser incorridos no futuro (BANCO MUNDIAL 1997b, p.4 - tradução nossa).

O amplo programa de privatizações, que vinha sendo implementado desde o início da década, no contexto deste EAP, dirige sua atenção para o setor bancário, criando condições, conforme indicado.

O Plano de Privatização foi ampliado em 1995 para incluir serviços públicos (ferrovias, energia, telecomunicações, transporte urbano, rodovias, saneamento, portos e gás canalizado) e instituições financeiras. Em 6 de maio de 1997, a privatização da grande empresa mineradora Vale do Rio Doce (maior mineradora e exportadora de minério de ferro do mundo e maior mineradora e produtora de ouro da América Latina) por US \$ 3,15 bilhões (42 por cento das ações) marca o início de uma segunda fase do programa de privatizações do Brasil. Mais significativo. Esperam-se progressos em 1997 e 1998, especialmente na privatização desses serviços públicos e bancos (BANCO MUNDIAL 1997b, p.4 - tradução nossa).

O documento cita que o Banco do Brasil teve perdas superiores a US \$ 12 bilhões entre junho de 1995 e junho de 1996 e que os dois maiores bancos estaduais, o Banespa (São Paulo) e Banerj (Rio de Janeiro), com ativos de aproximadamente US \$ 30 bilhões e US \$ 33 bilhões, respectivamente, estavam sob gestão do Banco Central. Esses problemas, de acordo com o

Banco, se refletem em altos custos de intermediação e a resolução desses problemas exigiria, entre outros, mecanismos aprimorados para a eliminação de ativos problemáticos.

A título de exemplo é importante citar o caso do Banco do Estado do Paraná (BANESTADO) que até o início da década de 1990 era considerado um dos bancos mais sólidos do sistema financeiro público do país. Com o estímulo da privatização do setor, em outubro de 2000, o BANESTADO foi desestatizado e adquirido pelo Banco Itaú por R\$ 1,6 bilhão de reais e se tornou um dos casos de corrupção mais escandalosos¹⁷³ do país. Segundo apurações feitas pela CPI do BANESTADO,¹⁷⁴ este banco (entre 1996 e 2001) intermediou o desvio de cerca de R\$ 30 bilhões de reais para as chamadas contas CC5, em paraísos fiscais, como estratégia de sonegação de impostos. A CPI, que jamais teve seu relatório oficial aprovado, pedia o indiciamento de 91 envolvidos, entre eles Gustavo Franco, um dos construtores do Plano Real, entre outros políticos.

Os processos de privatização¹⁷⁵, tão exaltados pelo Banco, ocorreram no Brasil acompanhados de amplos esquemas de corrupção, conforme indicamos ao longo deste estudo. O que parece contraditório é que exatamente nesse período, em 1997, como parte da “reforma do Estado” e da “boa governança” em que o presidente Wolfensohn propôs que o Banco Mundial se engajasse na luta contra o “câncer da corrupção”, o relatório em análise não fez nenhuma menção aos escândalos que já despontavam naquele momento e sobre formas de combate a corrupção. Tanto a boa governança quanto o combate à corrupção se tornaram pontos do chamado Consenso de Washington ampliado, que aparece de forma sistematizada em 1999, no Marco Integral de Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*).

Cabe ressaltar que, também em 1997, o Banco lançou o Relatório do Desenvolvimento Mundial “O Estado num mundo em mudança”, o qual indicava uma concepção de que a atuação do Estado e do mercado seriam complementares. Esse relatório explicita uma mudança na concepção do Estado que, ao mesmo tempo em que retoma a crítica ao intervencionismo do modelo Keynesiano-Fordista, também aponta o “Estado mínimo” como insuficiente para promover o desenvolvimento. Tal mudança em parte é decorrência, segundo o próprio relatório, do reconhecimento dos casos bem-sucedidos de desenvolvimento, a exemplo do “milagre” econômico do leste asiático nos anos 1980/90 e das economias industrializadas. que não

¹⁷³Disponível <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66258.shtml>https://www.conjur.com.br/2004-dez-14/relatorio_cpi_banestado_aponta_evasao_150_bi> Acesso em: 16 ago. 2021

¹⁷⁴Disponível <https://www.conjur.com.br/2004-dez-14/relatorio_cpi_banestado_aponta_evasao_150_bi> Acesso em: 06 mar. 2021

¹⁷⁵ Mais a frente retomaremos a discussão sobre os processos de concessão que são indicados ao lado das privatizações nesse documento pela primeira vez.

seguiram à risca as recomendações do Consenso de Washington (BANCO MUNDIAL, 1997). O Relatório aponta que as insatisfações populares decorrentes dos processos de acelerada liberalização e das “reformas”, que não trouxeram o crescimento econômico e diminuição da pobreza almejados, também incidiram nessa mudança.

Sobre a “reforma” do setor público o documento afirma

O Governo continua fortemente comprometido com o Plano Real. Políticas macroeconômicas e reformas estruturais tendem a manter a inflação baixa, reduzir o crescimento do endividamento do setor público e restaurar a conta corrente a um nível sustentável. O foco principal é a melhoria do desempenho fiscal nos níveis nacional e subnacional. Isso exigirá despesas reduzidas e conter a folha de salários e um melhor uso de recursos, incluindo melhor contabilidade e auditoria. Para solidez fiscal de longo prazo, o governo está buscando reformas mais profundas. Das três principais reformas estruturais que exigem emendas à constituição - reforma administrativa (essencialmente removendo a posse obrigatória no serviço público), reforma da previdência social (principalmente remoção da disposição que exige que os benefícios dos aposentados sejam iguais a 100 por cento de seu último salário; redução de benefícios cumulativos, introdução de uma idade mínima de aposentadoria e verificação de contribuições), e Reforma Tributária (melhorando a eficiência, conformidade e equidade horizontal dos impostos sobre bens e serviços) - a reforma administrativa tem a melhor chance de se tornar uma fonte significativa de apoio fiscal no curto / médio prazo (BANCO MUNDIAL, 1997b, p. 8 - tradução nossa).

Sobre a previdência social, em 1998 FHC promoveu a primeira contrarreforma estrutural através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 20, que instituiu a exigência de uma idade mínima para a aposentadoria, de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens (até então a aposentadoria valia para quem contribuísse por 25 a 30 anos, no caso das mulheres; e 30 a 35 anos, no caso dos homens, mas sem limite mínimo de idade); também criou o Fator Previdenciário¹⁷⁶ na Emenda Constitucional, além de uma regra de transição para aqueles já contribuintes do sistema antes da aprovação da PEC. FHC também instituiu a Lei Complementar nº 109, em 2001, que no Capítulo III define o que são as Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Ou seja, as principais diretrizes do EAP para esse setor foram incorporadas.

É importante citar outros dois documentos sobre a previdência, que nos parecem evidenciar como tem ocorrido a assistência técnica do Banco nesse setor. Em 1999, o BM lançou o documento “*Brasil - Projeto de Assistência Técnica Previdenciária*” (BANCO MUNDIAL, 1999), que aprofundou as discussões sobre a contrarreforma desse setor. De acordo com o documento, que também só foi publicizado em 2010, o programa de contrarreforma previdenciária que estava sendo implementado pelo governo se dividia em duas fases. A primeira fase envolvia a aprovação de emenda constitucional, que introduziu o princípio de

¹⁷⁶ Constitui um fator multiplicativo aplicado ao valor dos benefícios previdenciários, que leva em conta o tempo de contribuição, a idade do segurado e a expectativa de vida.

equilíbrio fiscal para os sistemas públicos e privados, substituiu as pensões com base na antiguidade pelas baseadas em anos de contribuição, impôs a idade mínima para aposentadoria e a criação dos fundos de pensão para estados e municípios. Essa primeira fase também envolveu o início da reestruturação do INSS. A segunda fase envolveria a aprovação de leis complementares e ordinárias para definir os parâmetros dos novos sistemas de pensões. Além disso, é nessa segunda fase que estariam as reformas institucionais das agências governamentais que supervisionam o sistema de pensões. Essas agências são: o INSS e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), que regulamenta e supervisiona o sistema de previdência complementar privado. Ambas as agências estão sob gerência do Ministério da Previdência Social (MPAS) (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2).

A partir da indicação do processo que já estava sendo desenvolvido pelo governo brasileiro, o projeto proposto pelo BM apresentava, como seu principal objetivo, apoiar o desenho e a implementação de reformas institucionais e legais necessárias para a segunda fase da contrarreforma da Previdência. Especificamente, o projeto apoiaria: (i) a concepção e implementação selecionada de reformas institucionais para capacitar o INSS a realizar suas novas responsabilidades dentro do sistema contrarreformado; (ii) o desenho da legislação e regulamentação, que define os novos parâmetros para os sistemas de pensões para trabalhadores do setor privado; e (iii) o fortalecimento da supervisão e funções regulatórias do Sistema de Previdência Complementar. Além disso, o projeto financiaria a disseminação de informação pública para aumentar a “conscientização” sobre a importância da reforma da previdência e das lições da experiência (BANCO MUNDIAL, 1999, p.3).

O projeto proposto teria o custo total estimado de US\$ 10,05 milhões, com o Banco fornecendo US\$ 5,05 milhões e o Governo e o BID fornecendo os US\$ 5,0 milhões restantes. Para a implementação do projeto, propunha-se a criação de uma Unidade de Coordenação de Projeto (UCP), estabelecida no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Um experiente coordenador de projeto seria contratado para comandar esta unidade e seria auxiliado por uma pequena equipe, incluindo um contador e um advogado. Uma Unidade Técnica (TU) seria constituída no MPAS para auxiliar na gestão dos aspectos técnicos do projeto. Ele examinaria os termos de referência para consultores, organizaria *workshops*, forneceria opiniões e cuidaria de aspectos técnicos do projeto. A TU incluiria técnicos do MPAS e INSS e o coordenador do Projeto e todos os membros passariam por treinamento em aquisições, desembolsos e procedimentos de gestão financeira. O projeto seria supervisionado pelo Escritório do Banco no Brasil e um especialista em gestão financeira baseado em Brasília

ajudaria a UCP a atender aos padrões do Banco e ajudaria na implementação do projeto posteriormente. (BANCO MUNDIAL, 1999, p.3)

De acordo com o projeto, a UCP que seria criada para esta operação deveria se tornar uma Unidade de Assistência Técnica permanente, capaz de supervisionar o trabalho técnico a ser realizado pelos diferentes departamentos do MPAS, e administraria os fundos de assistência técnica fornecidos pelo Ministério e agências doadoras.

O banco acumulou uma importante experiência na área de reforma previdenciária por meio de várias operações de ajuste visando os sistemas nacionais. O Banco também tem experiência em reestruturação de agências de administração de previdência. As principais lições aprendidas com empréstimos anteriores, que foram incorporados na proposta, são as seguintes: (i) Reforma da administração de pensões é mais eficaz no contexto de uma pensão programática anterior ou contínua reforma. Este empréstimo de assistência técnica apoiará a implementação de uma grande reforma previdenciária já aprovada pelo Congresso; e (ii) A reforma da administração de pensões é mais eficaz se o governo autoridades consideram as reformas institucionais como cruciais para alcançar os objetivos das reformas programáticas. No Brasil, as autoridades veem a reestruturação do INSS como fundamental para a implementação da reforma da previdência, incluindo a adoção de contas individuais, e como forma de reduzir custos, melhorando a eficiência e reduzindo erros, fraude e evasão. Além disso, eles veem o fortalecimento da SPC como fundamental para o crescimento do sistema de previdência complementar (BANCO MUNDIAL, 1999, p.3, tradução nossa).

Em janeiro de 2000, o BM elaborou o primeiro documento de avaliação do projeto, que também só se tornou público em 2010. O documento contém nove partes: A- Objetivo de Desenvolvimento do Projeto; B- Contexto estratégico, no qual apresenta as metas do projeto, as principais questões setoriais e estratégia governamental, questões de aprendizagem e desenvolvimento e expectativas de aprendizado e inovação; C- resumo da descrição do projeto, os componentes do projeto, os arranjos institucionais e de implementação e Monitoramento e Avaliação; D- fundamentação do projeto; E- Análise Resumida do Projeto nos seus aspectos econômico, financeiro, técnico, institucional, social, ambiental e abordagem participativa; F. Sustentabilidade e Riscos, abordando a Sustentabilidade, os Riscos Críticos e Possíveis aspectos controversos; G. Principais Condições do Empréstimo no qual discute condições de eficácia ; H. Prontidão para implementação e I. Conformidade com as políticas do Banco (BANCO MUNDIAL, 2000:3).

Um aspecto desse documento a ser ressaltado refere-se ao fortalecimento da Secretaria de Previdência Complementar. De acordo com o diagnóstico elaborado pela equipe do projeto, os principais problemas da previdência complementar são: (i) baixa cobertura (menos de 5% da população economicamente ativa do Brasil); (ii) incompleto regulamento; e (iii) supervisão fraca e fragmentada. O quadro regulamentar carece de transparência e detalhes sobre questões

como níveis de financiamento, procedimentos de solvência, portabilidade, direitos de aquisição e regras de investimento. A supervisão é dividida entre duas entidades. Os fundos fechados são supervisionados pelo SPC, secretaria ligada ao MPAS; e os fundos abertos são supervisionados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), vinculada ao Ministério da Fazenda. A capacidade das agências reguladoras de regular e supervisionar, de acordo com o Banco, é severamente limitada, devido aos seus recursos limitados (BANCO MUNDIAL, 2000).

Um dos principais elementos indicados no relatório para o fortalecimento do setor incluía a criação de leis complementares e ordinárias. O relatório do BM cita a doação de US\$ 1,2 milhões, pelo BID, para que a SPC pudesse redigir 3 leis complementares apresentadas ao Congresso, as quais teriam por objetivo ampliar o setor de previdência complementar no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2000, p.4).

O que nos chama a atenção aqui é o nível de incorporação da equipe do Banco na estrutura do Estado, com a formação ofertada pelo Banco inserida dentro da administração pública e não apenas nas instituições do Banco que compõe o Grupo. A, assistência/ doação para a elaboração de legislações reforça o sentido, que já indicamos no capítulo 2, de precarizar a previdência pública e fortalecer a previdência privada/complementar.

A importância de analisarmos de forma mais detida os rumos da previdência social, ainda que este não seja nosso objeto de estudo tem duas motivações. Primeiro porque a análise desses documentos permite aprofundar nosso conhecimento sobre a forma como o Banco atua, que, como já indicamos, tem sua importância para além do financiamento. Em segundo porque a previdência social foi prevista pela Constituição como parte do tripé da Seguridade Social e seu desmonte tem rebatimentos evidentes na saúde por deixar falha essa articulação entre políticas sociais e, conseqüentemente, a proteção social à população. Em terceiro lugar porque a desproteção, que o desmonte da previdência social gera, incide fortemente nos trabalhadores da saúde pública. Trabalhadores esses que historicamente atuaram em prol da saúde pública de qualidade. Reafirmamos nossa discussão no capítulo 2, que evidenciou como o fortalecimento dos fundos de aposentadoria privada tem representado inclusive na formação de monopólios que atuam na saúde privada.

No que tange à saúde o EAP afirma:

33. A política de saúde do governo visa melhorar a qualidade e a equidade do Sistema Único de Saúde Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS aloca seus recursos de forma ineficiente e não tem alcançado viabilidade financeira. A resolução desses problemas requer uma gestão aprimorada que produza ganhos de eficiência. As políticas para melhorar a gestão do SUS incluem: (i) um grande impulso para dar mais autonomia aos Estados e municípios no uso de fundos de saúde (incentivos para que os estados façam

uma gestão semi-plena); (ii) uma política que vise garantir a sustentabilidade financeira do SUS, incluindo ajustes e diferenciação de ressarcimento taxas para provedores de acordo com a relação custo-eficácia das intervenções de saúde; e (iii) introdução de um sistema de informação de gestão e um Sistema Nacional de Auditoria que já reduziu significativamente o volume de pedidos de reembolso irregulares pelos prestadores (BANCO MUNDIAL, 1997b, p. 11, tradução nossa).

A proposta para o setor da saúde, que é apresentada nos documentos analisados até aqui, nos parece confirmar a estratégia já descrita por Sanahuja (2001). As propostas do Banco para a política social e, principalmente no caso brasileiro, para a saúde, têm se oposto a um modelo universal baseado na prestação gratuita pelas instâncias públicas para o conjunto da população. O argumento recorrentemente utilizado é de que o modelo é ineficiente e insustentável economicamente. Ademais, por vezes, através dos documentos, o Banco argumenta que o que ocorre é um falso universalismo, pois o sistema não asseguraria o acesso dos pobres e distribuiria os recursos de forma desigual, favorecendo grupos urbanos em detrimento dos grupos rurais; as classes médias e altas em detrimento dos mais pobres; e os grupos com mais influência política frente aos que estariam fora dos processos de tomada de decisões.

Frente a esses argumentos, o que o Banco propunha era um novo modelo, que combinava a descentralização, a focalização nos serviços básicos e a privatização dos demais serviços, delegando ao mercado o papel fundamental de provisão desses serviços. Uma análise superficial pode encontrar sentido nessa afirmação, entretanto, é importante indicar que essa é uma proposta que detém uma relação intrínseca com as políticas de “ajuste” fiscal na medida em que significam menos recursos públicos destinados a essa política e, portanto, que poderiam ser canalizados para outras destinações, como o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, salvamento de bancos, cobertura de renúncias fiscais etc.

A instituição de tarifas de uso e cobrança por serviços de saúde e educação, de acordo com Sanahuja, foram implementados em mais de 30 países da África Subsaariana até 1998. Uma avaliação da carteira do Banco nesses setores revelou que 40% dos empréstimos incluía a instituição de mecanismos de cobrança. De acordo com Sanahuja, as análises sobre a introdução dessas tarifas têm indicado que, sua adoção tem por consequências a focalização, a privatização e têm consequentemente decorrido em mais diferença social, menos acesso real aos serviços, em prejuízo aos mais pobres o que, por sua vez, decorre por exemplo no aumento de taxas de mortalidade infantil e materna (SANAHUJA, 2001, p.167-169)

Em 1998, o Banco lançou o documento *The Brazil health system* (Banco Mundial, 1998), que avaliou os projetos desenvolvidos pelo Banco e indicou com base nas lições aprendidas, ênfase nas seguintes áreas: 1) construir coalizões para lidar com os difíceis problemas institucionalmente embutidos do setor de saúde; 2) iniciar um trabalho setorial e talvez um

projeto de desenvolvimento institucional sobre regulamentação de saúde privada; 3) continuar a financiar projetos que atendam às necessidades e condições de saúde dos pobres, mas também testar novas abordagens para a prestação de serviços básicos de saúde; 4) estudar e financiar projetos de saúde que enfoquem as doenças crônicas e degenerativas associadas à transição epidemiológica; e 5) desenvolver e implementar indicadores monitoráveis de desempenho do sistema de saúde.

Já indicamos a direção que as formulações e propostas que o Banco vinha apresentando detinham. Entretanto, é importante indicar que, naquele momento histórico, diante do não avanço na instituição de cobranças, o Banco passou a se concentrar em ações de longo prazo, que poderiam contribuir na construção de coalizões para lutar contra o que denominava “difíceis problemas institucionalmente embutidos do setor de saúde brasileiro”, os quais não permitiram uma mudança fundamental. Uma das recomendações do Banco foi a concentração no fortalecimento do setor privado através do campo legal: “A legislação que estrutura e regula o setor privado pode encorajar a integração vertical, preparando o terreno para um desenvolvimento sustentável e socialmente benéfico, e expansão econômica de cuidados de saúde privados no futuro” (BANCO MUNDIAL, 1998, p.45).

O documento cita as estratégias do Banco na assistência à saúde:

O estudo segue uma estrutura para a avaliação da eficácia do desenvolvimento. O aconselhamento sobre políticas pode ser fornecido por meio de uma série de atividades, como trabalho do setor formal e informal, discussões durante a preparação do projeto, supervisão e avaliação, bem como através de canais diretos como o trabalho do Banco na geração e disseminação de suas atividades de política, pesquisa e gestão do conhecimento. Projetos exercem influência por meio da transferência de recursos para bens e serviços específicos, bem como no grau de incorporação das "regras do jogo" que influenciam o ambiente institucional. O Banco pode ter um efeito direto na estrutura de prestação de serviços (instalações públicas e privadas, prestadores de serviços) por meio de etapas como o investimento em novas instalações ou o desenvolvimento de recursos humanos em saúde e também nas questões financeiras, regulatórias e de sistemas de responsabilidade que constituem os arranjos institucionais que regem o setor. Seus investimentos fora do setor (e / ou através do investimento em marketing e elementos de informação da estrutura de prestação de serviços) pode influenciar a demanda por serviços e comportamentos relacionados à saúde (BANCO MUNDIAL, 1998, p.1, tradução nossa).

No que tange a avaliação do Banco sobre o sistema único de saúde, o documento indica (como principais características problemáticas) o financiamento, destacando que o sistema público possui um quantitativo de leitos próprios baixo (cerca de 31%), com grande parte de seus serviços sendo conveniado com a rede privada; o reembolso a hospitais públicos e privados ou filantrópicos, baseados em uma tabela que liga taxas e diretrizes potenciais para vários diagnósticos na tabela denominada Autorização da Internação Hospitalar (AIH); a

descentralização lenta do Ministério da Saúde para o controle de instalações de propriedade pública para os estados e municípios. O documento evidencia sobre a saúde privada:

Apesar da estrutura aparentemente eficiente do sistema de saúde no Brasil, na realidade o sistema está passando por incoerências e problemas críticos, se não uma crise: como sempre, o diabo está nos detalhes. Quatro detalhes particulares são mais obviamente problemáticos: (i) o grave subfinanciamento do sistema público resulta em desigualdades regionais, racionamento arbitrário em instalações e um declínio na qualidade; (ii) os incentivos para relação custo-eficácia e qualidade são fracos; (iii) a tensão inerente entre descentralização e prestação de cuidados com boa relação custo-benefício permanece um obstáculo; e (iv) o Brasil não superou o legado histórico de uma cultura altamente curativista do sistema (BANCO MUNDIAL, 1998, p.20, tradução nossa).

Em relação ao subfinanciamento, o documento indica que o Banco não tinha uma proposta direcionada às suas causas, mas que ele poderia desempenhar um papel importante na ajuda à conquista de apoio no Brasil para reformas de políticas. Em particular, no que ele denomina de contínuo e intransigente problema de orçamento do SUS, levanta a possibilidade de que pagadores privados pudessem, dadas as regulamentações adequadas e subsídios direcionados, eventualmente crescer para fornecer cuidados de saúde para segmentos de baixa e média renda no Brasil de forma mais eficiente do que o sistema público. Assim, a contribuição seria no desenvolvimento de uma estrutura regulatória apropriada ao setor privado, como o foco da “reforma” do setor em vez de escolher trabalhar com as tabelas AIH. De acordo com o Banco:

Essas sugestões são, obviamente, apenas o esboço mais básico de uma possível resposta estratégica, que em sua forma completa exigiria muito mais análise do que pode ser apresentado aqui. O ponto básico é que o Banco deve ter uma resposta coerente a crise de subfinanciamento no setor (BANCO MUNDIAL, 1998, p.23, tradução nossa).

O documento também faz menção ao empréstimo REFORSUS, que foi assinado em 1996, informando que naquele momento permanecia principalmente como um projeto de investimento em infraestrutura porque sua estratégia não abordava vários dos principais problemas da economia política da saúde no Brasil. Na tabela a seguir extraímos, da matriz do EAP, a parte específica da saúde

Tabela 10 - Estratégia de Assistência ao País 1998- 2000

<i>Crescimento ambientalmente sustentável e estabilidade macroeconômica</i>					
<i>Questões</i>	Diagnóstico	Estratégias/ ações	metas de desempenho do governo	Instrumentos do Banco (BIRD)	Instrumentos CFI
					<i>Saúde</i>
<i>*Excesso de materiais e Mortalidade materna e perinatal excessiva, mortalidade infantil no NE e lesões.</i> <i>* Baixa qualidade da assistência à saúde e da gestão do sistema de saúde, incluindo a gestão financeira.</i>	O mau desempenho está vinculado a alta pobreza, baixa escolaridade e pobreza, saneamento, condições ambientais e qualidade da atenção à saúde. A prestação de cuidados de saúde é prejudicada por infraestrutura degradada, educação médica deficiente, falta de mecanismos de garantia de qualidade, um pacote de benefícios insustentáveis, reembolso distorcido do provedor e regulação e controle deficientes.	A estratégia é (i) focar nos cuidados obstétricos e perinatais, no controle de doenças transmissíveis tradicionais e emergentes (ou seja, dengue e malária e AIDS, respectivamente) e no controle de lesões; (ii) reabilitar a infraestrutura existente, estabelecer mecanismos de garantia de qualidade e melhorar a administração e o financiamento da saúde.	Reduzir a mortalidade materna e perinatal, controlar as epidemias de dengue e malária, reduzir a taxa de crescimento da epidemia de AIDS e reduzir a taxa de crescimento de lesões.	Educação médica Áreas de empréstimo a serem consideradas: SUS do setor de saúde estadual; fundo de nutrição; controle de doenças transmissíveis e REFORSUS. Implementação de empréstimos anteriores: reforma do setor de saúde; Controle de doenças endêmicas do NE, Bacia Amazônica; malária; NE serviços básicos de saúde, controle de Aids	

Fonte: BANCO MUNDIAL, 1997b, tradução nossa.

No que tange a questão ambiental, o Banco afirmava que as principais questões verdes no Brasil incluíam (i) o desmatamento da região amazônica biologicamente rica (em taxas médias anuais de 0,54 por cento, 0,30 por cento e 0,40 por cento em 1987/88, 1990/91 e 1992/94, respectivamente); (ii) problemas de mineração selvagem (assoreamento de rios, destruição de habitat, contaminação por mercúrio); e (iii) dificuldades na aplicação dos regulamentos de caça e pesca. Implementação efetiva de uma estratégia para lidar com essas questões é necessária para evitar uma ameaça à biodiversidade (Banco Mundial, 1997b).

É importante destacar que o Banco segue a mesma direção do EAP anterior, ou seja, faz uma identificação superficial dos problemas ambientais e não considera a reprimarização da

economia que sua política macroeconômica fortalece. Ao mesmo tempo que indica o apoio a projetos voltados a proteção ambiental, segue promovendo outros projetos com impactos danosos, como o PLANAFLORO.

O Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO)¹⁷⁷ recebeu financiamento do Banco Mundial para fazer o zoneamento do Estado e depois consolidá-lo em um Projeto de Lei. O zoneamento criou zonas de proteção especiais na floresta e para o desenvolvimento da agricultura ao longo da BR 364 (outro programa do Banco, o POLONOROESTE), onde estava a maioria dos projetos de assentamentos. O estado não conseguiu executar, fiscalizar ou fazer um trabalho de conscientização nesse sentido e esse território se tornou palco de conflitos pela terra que foram se acirrando levando o Estado de Rondônia a ocupar o primeiro lugar em desmatamento.

É importante indicar o movimento do Banco na busca por se aproximar das elaborações de planejamento próprias do país, como os planos plurianuais¹⁷⁸ e a partir dele indicar também suas áreas de interesse.

Além disso, o Governo desenvolveu um novo programa “Brasil em Ação” para melhorar a eficiência de seus objetos de investimento. Brasil em Ação é um programa de prioridade de governança selecionado investimentos que fornecem garantias de contrapartida e disponibilidade desses projetos, bem como uma estrutura gerencial que ajudará na resolução de gargalos para a implementação de projetos e, assim, melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos. Qualquer um dos investimentos é direcionado para ajudar a reduzir o “custo Brasil” e, assim, melhorar a competitividade do setor privado brasileiro e espera-se que tenha um grande pacto de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1997 b, p. 10).

O Banco trata como uma “vida” a programação do plano e informa ter interesse em participar de meia dúzia dos pontos indicados, como na gestão de recursos hídricos, infraestrutura de estradas, mercado de energia e gestão da saúde.

É importante destacar a ampliação da pauta das demais organizações do Grupo Banco Mundial no EAP. De acordo com o Banco, o Brasil é o maior cliente da CFI e também conta

¹⁷⁷ PLANO AGROPECUARIO E FLORESTAL DE RONDONIA (PLANAFLORO)1989. Disponível em <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/T2D00014.pdf>> Acesso em: 06 mar. 2021.

¹⁷⁸ O Plano Plurianual (PPA) foi previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. É um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo nas esferas Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. O Pano é aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do Governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo. Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também é sugerido que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente. O Plano Brasil em Ação foi o primeiro PPA.

com importante atuação da AMGI. O EAP de 1997 foi o primeiro assinado também pelo gestor da CFI e, entre as propostas, ressalta-se que a instituição previa apoio aos Bancos após a privatização, expressando a sintonia na atuação entre as instituições que compõem o Grupo Banco Mundial. Voltaremos a essa discussão adiante.

O último EAP, elaborado no período do segundo governo de FHC, cobriu o período de 2000 a 2002 e, como seus antecessores, também possui versão apenas em inglês e só foi tornado público em 2010. Esse EAP discute as atividades de três organizações que compõe o grupo Banco Mundial, o BIRD, a CFI e a AMGI.

Sobre a CFI, é importante destacar sua crescente atuação em áreas estratégicas e indicadas reiteradamente pelo documento de Assistência ao País

A CFI é a maior fonte de financiamento oficial externo para o setor privado no Brasil. Esta permite que o financiamento da CFI ao setor privado, em valor agregado, tenha mais impacto do que de outras agências. Além disso, o financiamento da CFI é altamente diversificado - ao contrário de, digamos, o BID, que se limita à infraestrutura, permitindo-lhe apoiar investimentos importantes em setores. A CFI é capaz de reunir pacotes de financiamento suficientes para financiar as necessidades de capital de um número de empresas de médio porte, cujas agências menores atuam no Brasil (por exemplo, a IIC) não são capazes de fazer. A CFI também tem experiência crescente em setores particularmente difíceis, onde menos agências desenvolveram experiência. Exemplos notáveis incluem tratamento de água e saneamento, financiamento habitacional e desenvolvimento do mercado de capitais, e saúde privada e educação (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p.29, tradução nossa).

Já em relação a AMGI, em 1999 o Brasil era o maior país anfitrião para segurados, com investimentos responsáveis por 13% da exposição bruta total da organização. De acordo com o EAP

O excelente portfólio da AMGI no Brasil consiste em 24 contratos de garantia para uma exposição bruta total de US\$ 585 milhões (US\$ 18 milhões no setor financeiro, US\$ 175 milhões em infraestrutura, US\$ 57 milhões em manufatura, US\$ 15 milhões em petróleo e gás e US\$ 150 milhões em serviços), dos quais a rede da AMGI a exposição é de US \$ 270 milhões. Até aquele momento, o montante total de investimento estrangeiro direto facilitado pela AMGI era superior a US \$ 3 bilhões. O FY99 foi um ano recorde para a AMGI no Brasil. AMGI emitiu 7 contratos de garantia para uma exposição bruta total de US \$ 177 milhões, e um acumulado custo do projeto de US \$ 1,8 bilhão. No ano fiscal de 2000, confrontada com restrições de capacidade, a AMGI co-garantiu um projeto de energia com o BID por US \$ 200 milhões, e assegurou um leasing de equipamentos médicos operação por US \$ 150 milhões, dos quais US \$ 15 milhões ressegurados à FMO, a agência bilateral holandesa. Uma garantia adicional de US\$ 65 milhões foi emitida no setor de energia (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p. 29, tradução nossa).

A segunda novidade constitui na ampliação também dos sujeitos nacionais que participaram de sua elaboração:

O Banco agradece muito a colaboração do Governo Brasileiro na preparação deste EAP. O documento se beneficiou de extensas discussões e contribuições de Representantes do governo, em especial, da Presidência, do Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda e Diretor Executivo do Brasil no Banco Mundial. O Banco agradece o tempo concedido e as contribuições oferecidas por instituições e indivíduos consultados durante a preparação deste documento. Eles incluem membros do Congresso, vários Ministros, Governadores e Secretários de Estado de vários estados, a gestão de BNDES, representantes do setor privado, do setor financeiro e de associações industriais, acadêmicos, representantes da sociedade civil, representantes sindicais e líderes religiosos (BANCO MUNDIAL 2000b).

É importante ressaltar que esse documento foi elaborado no período imediato à explosão de nova crise brasileira, em 1998, que levou a assinatura de novo acordo com o FMI e, conseqüentemente, ao aprofundamento da adoção de sua política macroeconômica baseada no tripé câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação. É importante ressaltar que essas orientações já estavam presentes nas propostas anteriores de assistência ao país, mas aqui ganham impulso.

De acordo com o documento, o Brasil havia alcançado, na última década, avanços impressionantes em sua “reforma” econômica e social em direção a uma economia moderna, impulsionada pelo setor privado e integrada com mercados, o que incluía o rápido progresso do programa de privatização que fortaleceu a modernização do setor bancário privado.

O governo respondeu de forma muito eficaz a uma série de choques externos nos últimos dois anos por meio de uma combinação de políticas ativas de taxas de juros e difícil ajuste fiscal, ao mesmo tempo protegendo principais despesas sociais. A transição para um regime de taxa de câmbio flexível no início de 1999 provou ser mais suave do que o inicialmente esperado e eliminou um importante fator de risco de médio prazo para Economia do Brasil. No geral, a estabilidade econômica provou ser robusta. Os avanços significativos alcançados na consolidação das reformas lançaram as bases para um crescimento mais sustentável e redução efetiva da pobreza no futuro, além do grande ganho que veio com a estabilização e a introdução do Plano Real em 1994 (BANCO MUNDIAL, 2000b, p.i tradução nossa).

O duro “ajuste” fiscal implementado pelo governo brasileiro, que tem por consequência direta altos custos sociais, que naquela altura já eram reconhecidos, também é exaltado pelo Banco.

Desde o período de crise recente, o Governo fez progressos muito significativos no ajuste fiscal em um curto período de tempo. O ajuste fiscal foi realizado com tremendo esforço e disciplina notável e atingiu as metas ambiciosas que foram estabelecidas. Riscos para a sustentabilidade do ajuste fiscal continuam sendo uma fonte de vulnerabilidade. Os riscos fiscais contribuem para altas taxas de juros reais e desaceleram a retomada do crescimento e a redução da pobreza. Restrições fiscais também limitam as opções de políticas fiscais anticíclicas para responder à volatilidade e proteger melhor os pobres de choques de renda. A reforma remanescente de agenda inclui, a importante reforma da previdência social em todos os níveis de governo, também a reforma tributária, reforma de despesas, bem como ajuste fiscal e reforma administrativa em nível estadual. O Governo continua fortemente empenhado na disciplina fiscal e nas suas metas para 2000 e 2001 (BANCO MUNDIAL, 2000b, p.ii tradução nossa).

Nesse EAP, a orientação para a continuidade do “ajuste fiscal” focava nas “reformas” estruturais de longo prazo que compreendiam a esfera administrativa, a previdência social, os impostos e o código fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal). De acordo com o documento essas eram reformas difíceis uma vez que abordariam a rigidez constitucional jurídica bem como teriam oposição dos principais grupos de interesse. O Banco alertava que atrasos na aprovação e implementação dessas reformas iriam colocar um fardo adicional de “ajuste” sobre o orçamento ou na tributação. De acordo com o Banco,

A reforma da previdência social é a questão fiscal mais importante que o governo federal e subnacional enfrenta. O déficit previdenciário geral era de cerca de R \$ 40 bilhões em 1998, ou cerca de 5% do PIB. Quando os juros da dívida pública acumulados em nome das pensões públicas são incluídos, esta proporção pode quase dobrar para 9,5% do PIB. Quatro quintos do déficit previdenciário é causado pelo setor público de previdência (RJU), metade das quais na esfera federal. Na previdência privada (RGPS) o déficit vem crescendo, mas o déficit do RGPS por beneficiário continua sendo uma pequena fração do déficit do RJU por beneficiário. Os principais desafios para a reforma da previdência social são: (i) reduzir o custo de pensões RJU; (ii) reduzir as diferenças entre RGPS e pensões RJU cortando benefícios RJU mais do que benefícios do RGPS, mantendo o elemento de rede de segurança do sistema previdenciário efetivo; e (iii) estimular o crescimento sustentável dos planos de previdência com capitalização. (Banco Mundial, 2000b, p.12, tradução nossa).

No capítulo 2 discutimos a falácia dos argumentos, que indicam um déficit na previdência social e como os artifícios utilizados para garantir o cumprimento do programa de “ajuste fiscal” e o pagamento de juros encargos e amortizações da dívida têm sido responsáveis por corroer o fundo público.

Aqui nos interessa indicar que as propostas para o aprofundamento da contrarreforma da previdência, que já havia sido iniciada no primeiro governo FHC, se voltam para os trabalhadores do setor público. As bases para o ataque ao trabalho no setor público já haviam sido dadas no Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1995 e agora eram explicitadas na proposta para o Brasil. Ainda que não tenha sido aprovada no governo FHC, a proposta foi reavivada no governo seguinte. Já as propostas para o RGPS, explicitadas abaixo, foram efetivadas por FHC:

As reformas do RGPS promulgadas visam retardar a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e controlar níveis de benefícios (relacionando os benefícios esperados ao tempo de contribuição por meio de um fator previdenciário). Os efeitos das reformas do RGPS dependem da resposta dos trabalhadores às mudanças nas regras de aposentadoria e, portanto, são difíceis de estimar com precisão. Claramente, haverá importantes ganhos fiscais no curto, médio e longo prazo sobre o cenário base. Sob suposições otimistas, as reformas até o momento devolveriam o RGPS ao equilíbrio fiscal de 2003 em diante para os próximos vinte anos. O governo não está descartando novas reformas (especificamente estabelecendo uma idade mínima de aposentadoria e

obtenção de contribuições dos autônomos), mas são contingentes em amplo apoio político (BANCO MUNDIAL 2000b, p.13, tradução nossa).

O ataque ao trabalho, para além da contrarreforma da previdência, também é explicitado no documento:

O Governo está buscando ativamente reformas importantes da regulamentação do trabalho, cuja importância é destacada pelo recente aumento estrutural do desemprego. Questões sob consideração ativa incluem reformas regulatórias, mudanças no sistema de justiça do trabalho e outras políticas para melhorar funcionamento dos mercados de trabalho. Essas reformas ocorrem em um contexto de altos custos de emprego no Brasil. Além disso, tribunais trabalhistas, sindicatos e um ambiente regulatório incerto impõem custos para empresas que são difíceis de prever. Isso causa substituição de capital em todas as empresas. Além disso, em virtude de seu tamanho, as empresas maiores são capazes de gerenciar e prever esses custos mais com sucesso do que mais empresas de médio porte com uso intensivo de empregos (ou pequenas empresas, na medida em que estão sujeitos a regulamentação efetiva) (BANCO MUNDIAL, 2000b, p. 7, tradução nossa).

No que tange a “reforma” administrativa, o documento ressalta que esta já estava quase concluída e aponta as principais medidas inseridas no Plano Diretor da Reforma do Estado que, conforme já discutimos, foi encabeçado por Bresser Pereira. Além desta contrarreforma, no campo fiscal o documento também ressaltava a Lei de Responsabilidade Fiscal, que na época havia sido aprovada pela Câmara e aguardava a aprovação do Senado. Naquele momento também as indicações do “ajuste” se voltaram para os Estados de forma mais contundente

O programa geral de ajuste fiscal exige ajuste fiscal estadual com melhorias de médio prazo nos resultados fiscais subnacionais. Como no nível federal, as reformas no nível subnacional precisarão se concentrar nas despesas de pessoal, tanto por meio da reforma administrativa e, como a legislação federal permite, através do tratamento da pesada carga de benefícios pagos a funcionários públicos aposentados. A Lei de Responsabilidade Fiscal provavelmente fortaleceria os incentivos para a implementação da reforma estrutural necessária no nível subnacional (BANCO MUNDIAL, 2000b, p.13, tradução nossa).

O documento segue a linha já definida anteriormente, que estabelece gatilhos específicos que vinculam o volume de empréstimos ao desempenho fiscal, à sustentabilidade da dívida, ao portfólio de desempenho e ao progresso nas reformas estruturais e sociais. O EAP também exalta a programação de recuperação da economia brasileira programada em coordenação com o FMI para apoiar os processos administrativos e as reformas fiscais e previdenciárias estaduais.

A fim de garantir um forte foco nas principais prioridades, o Banco teria como objetivo dedicar cerca de dois terços de seu orçamento administrativo para atividades essenciais nas áreas de redução da pobreza. (em particular, educação, saúde, reforma agrária e redução da pobreza rural, urbana serviços para os pobres e rede de segurança social) ou ajuste fiscal (em particular, reforma da segurança social, reforma administrativa e ajuste

fiscal estadual). O restante do orçamento administrativo seria dedicado a atividades essenciais para os outros temas EAP de crescimento, desenvolvimento e gestão ambiental, que também são considerados importantes para a redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2000b, p.11, tradução nossa).

Outro ponto importante desse EAP foi a avaliação positiva do Banco da estratégia articulada com o PPA adotada na edição anterior e a indicação da continuidade e aprofundamento dessa estratégia

O Governo - em seu esforço para reconciliar o ajuste fiscal contínuo com a redução da pobreza e o crescimento - recentemente empreendeu um esforço concentrado para priorizar os gastos e melhorar a eficiência da administração do programa. A estratégia de desenvolvimento resultante foi articulada em um programa quadrienal (Plano Plurianual - PPA 2000/3) a partir do qual a proposta de orçamento federal para o ano 2000 foi derivado. O PPA 2000/3 é usado pelo Governo para coordenar o apoio de agências internacionais no contexto de sua determinação geral das prioridades de desenvolvimento. Assim, o PPA 2000/3 é uma referência fundamental para este EAP. O PPA 2000/3 representa uma estratégia de desenvolvimento do Governo que aborda efetivamente os principais desafios enfrentados pelo Brasil e é usada como base para o programa de assistência do Banco (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p.2, tradução nossa).

De acordo com o Banco, o EAP de 2000 está intimamente ligado à estratégia de desenvolvimento abrangente do próprio Governo Federal, que identifica investimentos prioritários de R \$ 317 bilhões a serem realizados pelo setor público e privado ao longo de oito anos. Esses investimentos incluíam infraestrutura (R\$ 186 bilhões), desenvolvimento social (R\$ 113 bilhões), meio ambiente (R\$ 16 bilhões), além de informação e conhecimento (R\$ 2 bilhões).

No que tange aquele que o Banco discursa como seu principal objetivo, a redução da pobreza, o Banco afirma:

O ajuste fiscal é um pré-requisito fundamental para a estabilidade econômica e redução da pobreza. O crescimento renovado por meio do desenvolvimento do setor privado é igualmente necessário para redução efetiva da pobreza. Além disso, muitos dos investimentos que são importantes para o crescimento também fornecem benefícios diretos importantes para os pobres. Melhoria da eficácia do desenvolvimento das instituições públicas melhorarão o acesso dos pobres aos serviços. Finalmente, questões ambientais prioritárias são aqueles que geram benefícios substanciais para os pobres (BANCO MUNDIAL, 2000b, p.7, tradução nossa).

O documento indica que, no nível macro, o “ajuste” e a continuidade das medidas de estabilidade de preços são importantes para reduzir fontes de riscos de renda para os pobres e que, no nível micro, as políticas sociais do Brasil incluíam vários programas, os quais constituíam elementos de uma rede de segurança social. Aqui a rede de segurança social focalizada objetivava atenuar os altos custos sociais do programa econômico e começava a incluir os programas de transferência monetária e de *workfare*:

Esses programas incluem pensão mínima programas, seguro-desemprego, esquema de indenização por demissão (FGTS) e programas dirigidos a grupos populacionais vulneráveis específicos. Os governos em diferentes níveis também estão experimentando com programas de workfare e transferências de pagamentos vinculadas à frequência escolar das crianças. Os programas de transferência são de escala e escopo significativos e incluem gastos de cerca de R\$ 20 bilhões por ano, de acordo com algumas estimativas. Análise das fontes de renda das famílias de baixa renda no Brasil revela que esses programas de transferência têm dado uma contribuição muito significativa à redução da pobreza nos últimos anos, em particular nas áreas rurais (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p. 8 - tradução nossa).

O documento afirma que o principal objetivo da estratégia de assistência do GBM para o Brasil era a redução da pobreza. A conquista de um crescimento sustentável, liderado pelo setor privado e amplamente compartilhado, era tido como fundamental para o Brasil fazer progressos substanciais na redução da pobreza. As três áreas a seguir são as principais prioridades indicadas pelo EAP para alcançar tal crescimento:

(a) Criação de novas oportunidades de emprego formal em empresas privadas internacionalmente competitivas. (b) Ampliação do acesso financeiro ao sistema comercial, tanto para iniciar negócios (ou seja, empréstimos, leasing, microfinanças) e para a participação em seus benefícios (ou seja, participação acionária mais ampla). (c) Entrega de melhorias em áreas de necessidades básicas e / ou impacto visível nos padrões de vida: habitação, água, saúde, educação, transporte urbano (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p. 80-1 tradução nossa).

Em relação ao setor da saúde, cabe ressaltar que o Banco mantém a mesma perspectiva já apresentada nos documentos anteriores, ou seja, a instituição de um sistema básico para a população mais pobre e o apoio ao crescimento do setor privado. Nesse sentido, o programa de saúde da família, que constitui uma estratégia de reorientação do sistema, importante para o SUS, é tomado como uma estratégia de focalização, o que nos parece deturpar o sentido da sua criação. De acordo com o EAP:

Apesar das importantes melhorias recentes em direção a um acesso mais igualitário aos serviços de saúde e para melhores mecanismos de financiamento para cuidados básicos de saúde, serviços de saúde precários e indicadores ruins de saúde básica para os grupos populacionais mais pobres continua a ser um problema importante. Iniciativas recentes para focar em serviços de saúde básicos, femininos e familiares são de grande importância estratégica e promissores resultados importantes. Outras reformas do sistema de saúde pública voltadas para as necessidades dos pobres – para mecanismos de financiamento mais eficientes e equitativos e incentivos para a prestação de serviços eficaz em níveis mais baixos de governo - estão em andamento, mas precisam avançar mais. Essas reformas irão ser importante para fortalecer o capital humano dos pobres (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p.8 - tradução nossa).

De acordo com o documento, o Banco estava aumentando seu apoio a importantes “reformas” no sistema público para melhoria dos cuidados básicos de saúde e acesso mais

igualitário aos serviços de saúde. Dentro desta ênfase, um possível projeto para apoiar intervenções de atenção primária, incluindo saúde reprodutiva e nutrição, para mulheres e crianças, bem como o desenvolvimento da primeira infância era uma estratégia importante para o Banco. Além disso, o Banco apoiaria programas de saúde primária voltados para a redução dos fatores de risco (tabagismo, alcoolismo, hipertensão arterial, obesidade, etc.) associados com doenças cardiovasculares, câncer e lesões, por meio da prevenção e promoção da saúde. Nesse EAP fica explícito, pela primeira vez, o apoio da CFI ao setor privado da saúde.

Finalmente, o Banco apoia melhorias no sistema de saúde nas áreas de financiamento da saúde, regulação do setor farmacêutico, descentralização, acesso à saúde, vigilância sanitária, e gestão de instalações públicas. O Banco emprestaria a estados individuais e ao Governo Federal para as questões prioritárias selecionadas e buscaria a colaboração com outros parceiros de desenvolvimento para promover uma reforma mais profunda dos sistemas de saúde. Links mais fortes com as políticas sociais relacionadas, especialmente na educação, estão sendo exploradas. Investimentos da CFI na prestação de serviços privados de saúde complementa a estratégia do Banco voltada para a melhoria pobreza com foco na saúde pública. (Banco Mundial, 2000 b, p.34 - tradução nossa).

Em relação à questão ambiental, o documento indica a preocupação com a proteção da terra e do solo como uma prioridade importante em diferentes regiões do país, incluindo o semiárido nordestino, onde técnicas agrícolas insustentáveis podem levar à desertificação. O que o Banco não menciona é o prejuízo à terra e ao solo decorrente da incorporação da chamada "revolução verde" e do uso extensivo de agrotóxicos decorrente dessa. Outro aspecto que chama atenção é que, no momento deste EAP, a indicação de setores para a privatização se volta para os serviços de abastecimento de água e esgoto.

Por fim, é importante destacar que o documento ressalta a ampliação do escopo nos últimos anos da assistência geral do Banco. Os serviços não relacionados a empréstimos tornaram-se uma importante contribuição e posicionaram o Banco em um papel de apoio em tópicos estratégicos, como o setor público de emprego, reforma da previdência social e políticas de redução da pobreza, que surgiram como áreas críticas durante a crise econômica.

Tem havido uma demanda crescente por serviços não financeiros na forma de notas de política mais rápidas e mais curtas sobre questões específicas. Ao mesmo tempo, o Banco foi pioneiro em estudos econômicos subnacionais abrangentes (Município do Rio de Janeiro e Estado do Ceará). O Banco destacou o alcance e as formas como vinha intensificando sua atuação, que realmente estavam muito além de instrumentos financeiros.

O alcance intensificado do Banco no Brasil incluiu: (i) disseminação e discussão direcionadas das principais publicações do Banco com mensagens relevantes para o Brasil (Relatório de Desenvolvimento Mundial, Global Economic Prospects, Global

Development Finance) e estudos específicos do Brasil, como o Memorando Econômico do País; (ii) aumento do diálogo com vários públicos, como especialistas do setor, funcionários públicos e acadêmicos por meio da discussão de estudos e consultas setoriais oficinas como as do Relatório da Pobreza do Nordeste, do Relatório Econômico do Estado do Ceará, o relatório de estudo de gênero e educação secundária; (iii) aumento do diálogo com ONGs por meio de reuniões e workshops; e (iv) maior contato com a mídia, e melhor direcionamento de jornalistas e meios de comunicação relevantes para disseminar mensagens importantes, projetos de sucesso e outros (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p.25 - tradução nossa).

De acordo com o Banco, seu apoio era mais útil quando focava na combinação de serviços financeiros e não financeiros em áreas onde o governo tem forte compromisso com “reformas” importantes, mas também pode se beneficiar de consultoria técnica complementar como um quadro estruturado para a implementação de “reformas” durante um longo período de tempo. As atividades citadas pelo Banco que não incluíam empréstimo eram (i) consultoria, assistência técnica e comparativos internacionais de experiência em questões importantes de desenvolvimento; (ii) fornecimento de um design estruturado e implementação de quadro para projetos prioritários; e (iii) fornecimento de sinais confiáveis para constituintes externos, por exemplo, em relação ao progresso em reformas estruturais importantes em tempos de economia de incerteza. Dependendo da forma mais eficaz de assistência, os serviços não financeiros precedem empréstimos para ajudar a preparar reformas subjacentes a novos empréstimos. Em relação à função financeira, o Banco afirma:

A função financeira do Banco no Brasil é pequena, mas não insignificante. A função de financiamento de instituições multilaterais, incluindo o Banco, têm ajudado a atender ao setor público e a equilibrar as necessidades de financiamento de pagamentos com instrumentos de longo prazo. A dívida total do Brasil com instituições multilaterais (US\$ 16,3 bilhões) representava 6,9% da dívida externa total em 1998. Em 1999, o capital do Brasil saldo da conta de US \$ 11,3 bilhões foi financiado em parte por agências multilaterais (US \$ 3,4 bilhões desembolsos líquidos). Os saldos da conta de capital são projetados em cerca de US\$ 33,5 bilhões em 2000 (em parte para reconstruir as reservas). Agências multilaterais estariam fornecendo cerca de US\$ 3,5 bilhões para ajudar atender a essas necessidades de financiamento (BANCO MUNDIAL, 2000 b, p.25, tradução nossa).

Concordamos com a afirmação do banco de que sua função financeira é pequena diante do tamanho da economia do Brasil. Entretanto, cabe ressaltar que isso não significa que seu papel seja pouco relevante. A análise das ações implementadas durante o governo FHC em relação às orientações do Banco nos permitem afirmar que ambas detêm uma profunda sintonia. O Plano Diretor e o tripé macroeconômico representaram a materialização do programa ou da estratégia sequencial de três fases indicada pelos estudos de Fiori (1994), de estabilização macroeconômica com prioridade absoluta ao superávit primário; realização de “reformas” estruturais que assegurassem a liberalização financeira e comercial, que dariam espaço para a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

A contrarreforma da previdência, prioritária nas orientações do Banco, foi implementada por FHC contando com a participação do Banco que inclusive, através da assessoria técnica, contribuiu com a elaboração das legislações que materializaram a contrarreforma.

No campo da saúde, os estudos desenvolvidos no capítulo 2 nos permitem afirmar que FHC contribuiu para o desmonte da indústria de medicamentos, ampliando a dependência do país aos insumos e à tecnologia e buscou implementar as ações para transitar de provedor a regulador da saúde conforme o Banco Indicou. É importante lembrar que ao criar a Lei Brasileira de Propriedade Intelectual (Lei 9279), FHC permitiu que diversos produtos tecnológicos para os quais o Brasil não reconhecia proteção por patentes, entre eles medicamentos, recebessem patente no Brasil (as patentes de revalidação, ou pipeline) quando essas já eram de domínio público e não poderiam mais ser protegidos da concorrência. A política de genéricos foi apresentada como proposta para reduzir os prejuízos causados pela instituição das patentes pipeline, mas foi insuficiente para enfrentar o problema causado pelas patentes. A adoção do “ajuste” fiscal e suas medidas de austeridade significaram a elevação do desemprego e a drenagem de verbas destinadas ao SUS, aprofundando a precarização dos serviços. A abertura à terceirização, somada ao grande projeto de privatização implementado, ampliaram a precarização do trabalho e renunciaram a patrimônio e recursos importantes para as políticas públicas. Até mesmo avanços importantes, como a política de medicamentos para HIV e AIDS, e o programa de saúde da família estão relacionadas à implementação de projetos financiados pelo Banco e cuja assinatura de contratos significa o aceite às condicionalidades do Banco.

4.3 A “década de ouro”¹⁷⁹ brasileira de 2003 a 2015

Em 2002, o Partido dos Trabalhadores chegou ao governo Federal com a eleição de Lula. No capítulo, 2 apresentamos nossas análises sobre o processo histórico que culminou no transformismo do PT, que paulatinamente abandonou pautas importantes, assumiu os compromissos para manutenção da política macroeconômica, buscou instaurar um pacto de

¹⁷⁹ O título dessa sessão refere-se à caracterização feita pelo Banco sobre o período compreendido entre 2003 e 2010. De acordo com o Banco, a estabilização fiscal e macroeconômica adotada no período FHC teria preparado o cenário para que o governo Lula, de 2003 a 2010, construísse sobre os aperfeiçoamentos da gestão macroeconômica, tirasse proveito das condições econômicas externas favoráveis e seguisse uma agenda política ampliada, abrangendo desde uma “nova política industrial desenvolvimentista” até inovações de política social, como o Programa Bolsa Família (PBF).

classes, que acabou resultando no apassivamento da classe trabalhadora. Destacamos alguns avanços importantes no âmbito das políticas sociais, em especial a saúde, porém, também destacamos os desmontes sofridos por essas políticas.

Em 2003, foi elaborado o primeiro documento de assistência ao país do Banco Mundial do período das gestões do PT. Cabe lembrar que, nesse período, o Banco reavaliava sua atuação através dos EAP, o que resultou na ampliação sua periodicidade para 4 anos e instituiu relatórios de progresso intermediários. O EAP em análise já ampliou seu período, delimitado entre 2003 e 2007, e instituiu os relatórios intermediários. Outra alteração foi a criação do Departamento de Avaliação de Operações (DAO's), que participou da elaboração desse documento. O documento apresenta uma avaliação das edições elaboradas na década anterior, na qual destaca saúde e educação como de maior impacto na redução da pobreza. Na reforma fiscal, o impacto do Banco foi maior na gestão macroeconômica e menos pronunciado na melhoria da qualidade dos gastos públicos. Levando em consideração essas lições, a proteção social e a qualidade dos gastos são duas áreas indicadas para maior ênfase.

Outro ponto relevante é que, naquele momento, o Brasil era o quarto maior cliente do Banco, com 54 projetos ativos e US\$ 4,9 bilhões em compromissos no final do EAP 2003. Desses projetos, quatro foram caracterizados como em situação de "problema", 12 projetos tinham desembolso lento, e a equipe de gestão do Brasil decidiu criar uma "lista de observação" de 20 projetos (quase metade da carteira), que sofrem de recursos orçamentários cronicamente inadequados para uma implementação oportuna. Em relação à avaliação das estratégias direcionadas ao país, o Banco afirma:

As avaliações das EAP's apoiadas pelo Banco no Brasil em geral são satisfatórias embora reconhecendo que durante esse período o Banco se tornou menos importante como fonte de financiamento para o Brasil). A estratégia do Banco tornou-se mais seletiva, com foco nos pobres do Nordeste e em atividades para lidar com as raízes da pobreza. Educação e saúde foram elevados como setores prioritários, assim como a prestação de serviços básicos e ativos para os pobres. O elemento de crescimento da estratégia envolveu apoio à descentralização do governo e privatização de infraestrutura por meio de assistência técnica em regulamentação e empréstimos seletivos. Finalmente, a assistência ao meio ambiente expandiu-se significativamente na década de 1990, com foco nas questões verdes. De 1999, os empréstimos para ajuste constituíram uma grande parte do apoio financeiro do Banco ao Brasil. A EAP conclui que empréstimos de ajuste desempenharam um papel importante no apoio a reformas críticas, mas que a previdência social e as reformas do setor financeiro ainda não foram longe o suficiente, indicando claramente os desafios para esta EAP (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.22).

A proposta EAP de 2003 também possui versão apenas em inglês e assim como as edições anteriores foi elaborado contando com um amplo grupo na sua elaboração. Essa edição também é assinada pelos presidentes da CFI e do BIRD como já vinha se tornando prática e a

novidade apresentada é a participação da Rede Global de Aprendizagem à Distância¹⁸⁰ para o que o organismo chama de desenvolvimento de redes de conhecimento, em conjunto com o Instituto do Banco Mundial.

106. Nos últimos dois anos, a equipe do país também trabalhou em estreita colaboração com o Instituto do Banco Mundial (IBM) para integrar de forma mais completa o aprendizado, aprimoramento de capacidade e disseminação de conhecimento do IBM, atividades com os empréstimos do Banco e trabalho AAA. Como resultado, as atividades do IBM - em particular na educação, saúde, descentralização e desenvolvimento municipal, gestão urbana, anticorrupção e transparência, pobreza e desenvolvimento rural no Nordeste - apoiam diretamente o trabalho operacional. Muitas dessas atividades foram desenvolvidas e implementadas em parceria com instituições brasileiras. O estabelecimento de três centros da Rede Global de Aprendizagem à Distância (RGAD) no Brasil tem sido um elemento-chave na integração progressiva de operações e conhecimento em um esforço mais contínuo (BANCO MUNDIAL, 2003b, p. 26).

Conforme discutimos no capítulo 3, na década de 1990, Wolfensohn propôs uma reforma no sentido de transformar o Banco Mundial em um “banco do conhecimento”, identificando como sua principal vantagem não mais o seu papel financeiro, mas sua capacidade supostamente única de reunir, organizar, produzir e disseminar um bem público global de natureza singular, qual seja, conhecimento de ponta sobre todos os aspectos do desenvolvimento (PEREIRA, 2010). Nossas análises sobre os documentos, que apresentam a estratégia de assistência ao país, evidenciam que o Banco progressivamente tem indicado esse giro, ou seja, para um banco de conhecimento na sua argumentação sobre a importância do seu trabalho. Em 1955, o Banco havia criado o Instituto de Desenvolvimento Econômico que em 2000 se transformou em Instituto do Banco Mundial. De acordo com Pereira (2010), o objetivo desta instituição era formar e treinar quadros políticos e técnicos locais para atuar tanto na elaboração quanto na execução da política econômica e nos projetos e programas direcionados ao desenvolvimento capitalista nos países da periferia.

O estabelecimento da rede Global de Aprendizagem a Distância¹⁸¹ e os centros instalados no Brasil nos parecem uma forma de expandir a ação do Banco. Atualmente, o IBM

¹⁸⁰ É notório o incentivo do Banco Mundial a partir dos anos 2000 ao ensino a distância. Mais informações em <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17957243/banco-mundial-como-educacao-a-distancia-pode-promover-desenvolvimento-no-brasil>> Acesso em: 06 mar. 2021

¹⁸¹ É importante ressaltar que foi durante o primeiro governo Lula, em 2005, que a base legal para a graduação a distância foi instituída. O Serviço Social foi uma das profissões alvo da implementação da graduação a distância ainda que tenha reiteradas vezes denunciado a incompatibilidade da formação com o ensino a distância. Os cursos da saúde também se manifestaram de forma contrária a graduação a distância na área, no entanto isso não foi impeditivo para que os governos petistas através do MEC seguissem reconhecendo esses cursos. O EAD como estudiosos da área tem demonstrado permite a elevação do número de matrículas o que por vezes é tomado como um indicador de melhora na educação. No âmbito desse estudo não aprofundaremos a análise sobre a educação e maiores informações podem ser acessadas em <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS_incompatibilidadevolume2_2014.pdf> Acesso em: 06 mar. 2021.

não figura como uma organização que compõe o Grupo Banco Mundial, mas entre as ações de trabalho desenvolvidas pelo Banco Mundial (composto pelo BIRD e a AID) de conhecimento e desenvolvimento, estão as atividades de “aprendizagem”. Para desenvolver essas atividades, o Banco criou o *Open Learning Campus (OLC)*¹⁸² ou Campus de Aprendizagem Aberto. A OLC é composta por três escolas. A *WBx Talks*, que permite explorar pequenas ações de conhecimento por meio de palestras, podcasts, vídeos, resumos e jogos, que fornecem uma visão geral “*just-in-time*”, de materiais direcionados aos interesses específicos do aluno. A *WBa Academy* permite acessar ações de aprendizado mais profundas através de cursos virtualmente facilitados ou autodirigidos, cursos online abertos massivos e materiais de cursos presenciais. A *WBc Connect* permite a interação com outras pessoas por meio do aprendizado de colegas e especialistas e indica a possibilidade de encontrar soluções para desafios do desenvolvimento e a participação em trocas de conhecimento com outros funcionários, clientes e parceiros do Grupo Banco Mundial.

As ações da OLC indicam o quanto o Banco conseguiu amplificar suas ações de formação através da incorporação das tecnologias da informação e comunicação (TIC's) para muito além dos quadros do governo ou do próprio Banco. De acordo com o Banco, o campus aberto fornece acesso a um repositório incomparável de aprendizagem de desenvolvimento global em todos os setores e regiões. Baseia-se nos esforços recentes para traduzir o conhecimento do Grupo Banco Mundial e global em aprendizagem acessível. Nos últimos quatro anos, o Grupo Banco Mundial produziu aproximadamente 450 atividades de aprendizagem digital, alcançando mais de 250.000 alunos em 190 países por meio do e-Institute, que conduziu e-learning para profissionais de desenvolvimento com grande sucesso.

Na apresentação inicial do documento não se identifica grandes mudanças na condução do trabalho do Banco, mas uma novidade importante foi a proposição de maior ênfase aos governos municipais como parceiros importantes, indicando experiências exitosas como Betim e Rio de Janeiro. O Banco mantém a concepção de que seu trabalho mais relevante se efetiva pela assistência técnica aliada a definição dos empréstimos. O Banco também mantém sua perspectiva de que os empréstimos setoriais constituem uma estratégia para mitigar os impactos da implementação dos programas de austeridade fiscal.

¹⁸² Disponível em <<https://olc.worldbank.org/>> Acesso em: 06 mar. 2021.

Abordagens setoriais (SWAps¹⁸³) como uma plataforma de empréstimos de investimento para aumentar o sistema benefícios do Banco apoiar e mitigar os impactos operacionais da austeridade fiscal. Exemplos emergentes estão na assistência social, emprego para jovens e habitação. Correspondentemente, autônomo, único os projetos de investimento seriam reduzidos ou eliminados (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.ii).

Em relação ao novo governo, o Banco menciona que a plataforma eleitoral de Lula enfatizou o aumento da equidade social e O crescimento mais rápido, mantendo os compromissos da política fiscal que vinha sendo desenvolvida por FHC

Com base nos sucessos da administração anterior, a reviravolta na gestão fiscal e monetária, e melhorias sociais substanciais, o novo governo tem como foco duplo manter a estabilidade macro ao mesmo tempo em que se alcança um crescimento mais equitativo e muito mais rápido progresso social. O novo governo se comprometeu com uma política fiscal rígida, metas de inflação, e o cumprimento de contratos de dívida. Ele também se comprometeu com melhorias de longo alcance para o bem-estar das pessoas evidenciado por várias iniciativas sociais de alta prioridade, incluindo esforços para erradicar a fome (Fome Zero), criar empregos para jovens (Primeiro Emprego) e unificar programas de transferência social para maior eficácia na redução da pobreza (Bolsa Família) (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.1).

Apesar de aclamar o plano Real e a estabilização econômica, que o Banco ajudou a formular, é impossível não identificar suas consequências nefastas, ainda que o relatório não faça essa relação direta. De acordo com o EAP, o Brasil empreendeu reformas econômicas de longo alcance na década anterior, incluindo a abertura do comércio, eliminação da inflação crônica com o Plano Real, em 1994, privatizações e reforma do setor financeiro. Ao mesmo tempo, no entanto, a dívida pública líquida aumentou, de 27 % do PIB, no final de 1995, para 45% no final de 1999. Em relação à dívida, o Banco enfatiza as medidas decorrentes do ajuste fiscal imposto pelo acordo com o FMI

Este aumento foi parcialmente relacionado à estabilização bem-sucedida e aumento da transparência fiscal. Isso foi devido a uma combinação de vários fatores, incluindo, entre outros, as altas taxas de juros reais, a desvalorização do Real em 1999, o reconhecimento de passivos passados, mas também déficits fiscais. Em outubro 1998, o governo lançou um programa de estabilidade fiscal que combinou metas rígidas para o superávit fiscal com ajuste fiscal subnacional robusto. Chave para alcançar o ajuste subnacional foram novos acordos de refinanciamento de dívidas estaduais e a histórica Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000. A mudança para uma taxa de câmbio flexível e metas de inflação no início de 1999 foi eficaz e criou uma perspectiva otimista em 2000. Durante o ano, a economia cresceu 4,5 por cento, a inflação permaneceu baixa, e o rácio da dívida estabilizou (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.3, tradução nossa).

Anteriormente discutimos as determinações que levaram à crise da dívida brasileira em 1998. Ainda que inicialmente essas medidas aparentassem uma saída para a crise, em 2001 a

¹⁸³ Abordagem Setorial Ampla.

dependência às flutuações dos mercados externos e eventos internos mais uma vez reduziram o crescimento econômico

No entanto, os eventos em 2001 ilustraram que o nível de dívida pública do Brasil, sua dependência do câmbio dívida interna vinculada para reduzir os custos de financiamento, e seus elevados requisitos de financiamento externo deixaram a economia vulnerável a choques. Vários choques se combinaram para limitar a economia do Brasil crescimento para 1,5 por cento ou menos desde 2001. Do lado externo, essas foram a crise econômica na Argentina, aversão ao risco global longe dos mercados emergentes, preços mais altos do petróleo após 11 de setembro de 2001, e baixo crescimento nos Estados Unidos e na Europa. Do lado interno, choques incluíram crise energética brasileira em 2001 e a incerteza dos investidores durante as eleições presidenciais de 2002. O valor do real caiu de cerca de 2 por dólar no final de 2000 para quase 4 no outono de 2002. O setor privado perdeu acesso a fontes de financiamento externo de curto prazo, que por si só já era limitado. A dívida pública, principalmente interna, mas em grande parte indexada à taxa de câmbio e taxas de juros de curto prazo, subiu temporariamente acima de 60 por cento do PIB, BANCO MUNDIAL, BANK, 2003b, p.3, tradução nossa).

O EAP reafirma que a saída, compartilhada pelos dois governos, já que FHC assinou o acordo, mas com anuência e compromisso de continuidade de Lula, foi intensificar o “ajuste fiscal” com forte contenção de recursos e estabelecimento de uma alta meta de superávit primário, de 3,75% do PIB, para 2003 (ou superior se necessário para estabilizar a relação dívida pública / PIB) e continuação do regime de metas para a inflação. De acordo com o EAP

O governo recém-eleito então enviou fortes sinais de compromisso com a continuidade fiscal responsabilidade e reformas. Em fevereiro de 2003, o governo anunciou meta de superávit primário para 2003 de 4,25% do PIB, acima de qualquer superávit primário anterior. Revisões subsequentes sob o Swaps Acordo Stand-by do FMI foi bem-sucedido. Política fiscal rígida foi formalizada no projeto Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) submetida ao Congresso em abril de 2003 que estabeleceu meta de superávit primário de 4,25% para 2003-2006. As primeiras reformas, como a aprovação de alteração constitucional que permitirá a apresentação de leis regulares para modernizar as regulamentações do setor financeiro, também reforçou o compromisso com uma gestão macroeconômica sólida (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.3, tradução nossa).

É evidente que o novo governo brasileiro assumiu a política macroeconômica orientada pelos organismos internacionais como seu antecessor. O que parece novo, ao menos inicialmente, é o estabelecimento de uma pausa nas privatizações, que vinham ocorrendo de forma acelerada no setor bancário, por exemplo:

Os bancos públicos do Brasil detêm mais de 40 por cento dos ativos do setor financeiro. Eles têm acesso a fontes especiais de financiamento e assumem grande parte dos empréstimos direcionados. Fortificado pela recapitalização recente, os bancos federais têm fortalecido suas práticas de governança e transparência fiscal com o objetivo de redução do risco de novos passivos do setor público. Sua evolução determinará não apenas sua solidez mas também o desenvolvimento do resto do sistema financeiro, já que os bancos públicos atualmente absorvem uma parcela substancial da poupança

privada. As estratégias diferem para cada banco público, mas mandatos claros serão importantes. O governo não propõe atualmente grandes reformas estruturais nesta área (WORLD BANK, 2003b, p.17, tradução nossa).

No governo Lula ocorreu a privatização de dois bancos públicos, o do Ceará e o do Maranhão, porém, nos dois casos o processo já havia tido início antes da eleição. Ainda que o Banco não problematize as consequências da adoção de medidas de “ajuste fiscal”, o documento as sinaliza

A falta de orçamento (e em alguns casos de fundos de contrapartida) é devido principalmente aos efeitos do ambicioso programa de ajuste fiscal do Brasil. Medidas fiscais desde o final da década de 1990, embora necessárias e positivas no geral, resultaram em uma redução substancial do espaço fiscal para investimentos públicos. Cortes de orçamento recentes para cumprir as metas de superávit primário combinadas com a vinculação de despesas constitucionalmente obrigatórias deixa pouco espaço para gastos discricionários de investimento. Além disso, desde 1999, projetos financiados com empréstimos de instituições financeiras internacionais, antes considerados adicionais ao orçamento, têm efetivamente sido tratados como itens de despesas do orçamento regular, sujeitos às metas e restrições fiscais gerais. Essas medidas necessárias e saudáveis levaram a orçamentos reduzidos para projetos de investimento financiados por instituições financeiras internacionais. E no nível estadual, a implementação da disciplina fiscal por meio das regras consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal surtiram efeito semelhante. O resultado de tudo isso foi uma desaceleração da taxa de desembolsos de empréstimos para investimento, que caiu em mais da metade de 1999 a 2003 (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.17, tradução nossa).

Neste estudo nos interessa particularmente discutir o impacto das orientações dos organismos para a política de saúde. Sobre a saúde, o Banco indica melhorias nos indicadores, como a queda na mortalidade infantil em mais de um terço, para menos de 30 por 1.000 nascidos vivos. As mortes infantis por doenças evitáveis por vacinas eram insignificantes, a saúde materna melhorou e a taxa de fertilidade caiu para 2,2%. A mortalidade por doenças infecciosas diminuiu substancialmente e o número de novos casos de HIV / AIDS se estabilizou. A mudança nos padrões de mortalidade e o declínio na taxa de fecundidade contribuíram para um aumento da expectativa de vida, para 68 anos. O Banco indica que as profundas reformas do sistema de saúde, na última década, foram responsáveis por grande parte desse progresso. Tais mudanças estão relacionadas à instituição do SUS e do programa Saúde da Família. De acordo com o Banco

Poucos outros países igualaram esse progresso. Mais uma vez, boas políticas públicas e sua implementação fizeram a diferença. O mais importante tem sido a prestação universal de serviços (o Sistema Único de Saúde Sistema, ou SUS), programas focados (como tratamento e prevenção de HIV / AIDS, que estabilizaram a taxa de novos casos; ODM 6), descentralização e maior participação das comunidades (como no município conselhos de saúde) (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.10, tradução nossa).

É importante ressaltar que essa foi a primeira vez que a universalidade do SUS e o controle social democrático foram mencionados nos documentos de assistência ao país. Logo em seguida o documento analisa os principais problemas em saúde e retoma a argumentação sobre o financiamento e o acesso dos mais pobres ao sistema.

Mas as disparidades permanecem grandes no financiamento da saúde entre as regiões e nas taxas de utilização entre grupos sociais. Muitos dos mais pobres ainda não têm acesso a serviços básicos. E baixa qualidade e ineficiência dificultar o sistema. Os principais elementos do programa de reforma do governo incluem mudanças nos recursos alocação e mecanismos de pagamento do provedor para melhorar a equidade e a eficiência; expansão do Programa Saúde da Família para áreas urbanas pobres; maior descentralização combinada com base no desempenho gestão e financiamento para aumentar a eficiência do SUS; e promoção da saúde e intervenções sociais para reduzir as doenças não transmissíveis. Fornecimento universal de serviços adequados de água e saneamento também é fundamental para melhores resultados de saúde (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.10, tradução nossa).

De acordo com o documento, na saúde, o Banco continuaria a apoiar a melhoria da qualidade e equidade das doenças nacionais por meio do projeto de Vigilância e Controle de Doenças (VIGISUS II), por empréstimo de programa adaptável (APL) com foco importante nas populações indígenas, Saúde da Família II (APL) ajudaria a estender os serviços de saúde da família aos pobres urbanos e melhoraria o desempenho do sistema de saúde.

O VIGISUS¹⁸⁴, cuja primeira edição data de 1998, se propunha a aprimorar e fortalecer o sistema nacional de vigilância e controle de doenças para reduzir a mortalidade e morbidade por doenças transmissíveis. O projeto consistia em três componentes. Em primeiro lugar, o fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância financeira: a) melhoria do sistema de telecomunicações de gerenciamento de dados; b) reabilitação, extensão e equipamento do trabalho laboratorial; c) reabilitação e expansão das instalações de armazenamento refrigerado; d) reabilitação e ampliação das instalações de vigilância ambiental; e) capacitação de funcionários municipais, estaduais e centrais da FNS (Fundação Nacional de Saúde); e f) estudos e pesquisas em vigilância epidemiológica. Em segundo lugar, o fortalecimento do controle de doenças em áreas selecionadas apoiaria: 1) o controle de doenças na Região Amazônica; e 2) saúde indígena.

¹⁸⁴ Disponível em <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/165871468743369557/brazil-disease-surveillance-and-control-project-vigisus>> Acesso em: 06 mar. 2021.

Muitas dessas ações estão relacionadas à necessidade de desenvolver serviços e sistemas de comunicação relacionados a HIV/AIDS¹⁸⁵. É importante compreender a ênfase dada pelo Banco Mundial

A preocupação do Banco Mundial com as doenças transmissíveis, especialmente com a AIDS, decorre de pressão exercida pelos países centrais, em face dos perigos que a disseminação incontrolada desta doença poderia acarretar, menos para as populações destes países e mais para o processo de expansão do modelo econômico capitalista. Da mesma forma que nos anos 60 e 70 o aumento populacional foi tratado como uma questão de segurança externa, atualmente, “o governo dos EUA considera a disseminação da AIDS pelo mundo uma ameaça à sua segurança nacional e está trabalhando para obter mais fundos para combater a doença no exterior”. Segundo Jim Kennedy, porta-voz da Casa Branca, “nós estamos reconhecendo a natureza transnacional da doença e seus efeitos não apenas em parcelas significativas de populações, mas também em seus governos. Portanto, não é apenas uma preocupação de saúde global, mas também de segurança nacional”. As possíveis dimensões catastróficas da AIDS em determinadas regiões do mundo, poderia, segundo o governo americano, “derrubar governos no exterior, causar guerras étnicas e ameaçar décadas de trabalho pelo estabelecimento de regimes democráticos” (RIZZOTTO, 2000, p. 234).

O contrato de empréstimo, assinado com o BIRD, para a primeira fase do VIGISUS, previa uma participação do Banco da ordem de US\$ 100 milhões de dólares, os outros US\$ 100 milhões eram recursos de contrapartida nacional, em que se estimou a participação do Ministério da Saúde com 84,4%; as Secretarias Estaduais de Saúde com 6%; as Secretarias Municipais de Saúde com 9% e, as Instituições privadas com 0,6%. O projeto previa ainda a participação da sociedade civil em detrimento do Estado na execução de serviços. É inegável o fato da HIV/ AIDS ser uma questão epidemiológica importante para a saúde da população brasileira que, na década de 2000, figurava entre as dez maiores causas de morte. O Brasil lançou sua primeira política em 1986 e, em 1996, adotou uma política de distribuição gratuita de medicamentos.

O programa DST/AIDS brasileiro atualmente é reconhecido como um dos melhores do mundo e isso só foi possível pelo atendimento universal do SUS, que garante acesso a políticas de prevenção, testagem, diagnóstico, acesso a insumos e medicamentos, dentre outros. Assim, nos parece plausível afirmar que aquelas áreas, também elencadas pelos países de capitalismo

¹⁸⁵ Além do VIGISUS, de acordo com o Banco o Projeto de Controle de HIV / AIDS II contribuiu para diminuir as taxas de mortalidade por doenças específicas por meio do financiamento 780 ONGs (de 181 em 1997) para conduzir intervenções de prevenção entre populações de alto risco. Prevenção esforços também estão sendo realizados com entes dos governos estaduais e municipais, totalizando de subprojetos aumentando de 132 em 1999 para 276 em 2002. Além disso, o projeto financiou preservativos e dobrou o número de locais de aconselhamento e teste voluntários. Serviços de tratamento e cuidados e a rede de laboratórios para acompanhamento de pacientes em tratamento também foi fortalecida. Em outras doenças, o projeto Vigisus teve como foco a malária, tuberculose, leishmaniose, hepatite B, hanseníase e dengue nos nove estados que constituem a Amazônia Legal, onde as taxas de cura da tuberculose (75 por cento) superaram as nacionais média (cerca de 50 por cento). (Banco Mundial, 2003 b, p.75)

central como importantes, recebem investimentos que se materializam como políticas universais. O próprio Banco faz essa afirmação ao avaliar as ações que tem desenvolvido

Na saúde, a queda nas taxas de mortalidade por doenças específicas foi um indicador central, e aqui o progresso também foi excelente. A incidência de AIDS atingiu o pico em 1998 em 15,9 por 100.000, diminuindo para 12,0 em 2001; as taxas de mortalidade por AIDS também diminuíram significativamente. Essas tendências são, em parte, o resultado da universalidade gratuita acesso à terapia anti-retroviral determinada pelo Governo Federal desde dezembro de 1996, e em parte é resultado do forte programa governamental de prevenção do HIV / AIDS. A incidência da malária diminuiu em 50% entre 1999 e 2002, enquanto a tuberculose registrou um declínio de 26% entre 2000 e 2002. O governo também atingiu metas de 30% de cobertura para idades de 1 a 19 com a vacinação contra hepatite B, enquanto a cobertura de bebês com menos de um ano aumentou para 82%, de 71% em 2000. a incidência de dengue e leishmaniose aumentou, a primeira devido a um surto nacional em 2002, enquanto o último pode estar relacionado à melhoria da vigilância. Outra meta da política era a cobertura de 50% da saúde da família e agentes de saúde: a cobertura nacional atingiu cerca de 35% em 2002, embora esteja aumentando agora (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.74, tradução nossa).

O documento destaca o crescimento do papel do setor privado de saúde no Brasil, que em 2003 era responsável por dois terços das instalações de internação (muitas das quais contratadas com o sistema nacional de saúde, -SUS) e 16 % dos ambulatorios. Além disso, cerca de 28% dos brasileiros eram cobertos por seguro médico privado ou planos de saúde em grupo. Conforme discutimos no capítulo 2, estes planos privados foram regulamentados em 1998, após a aprovação de lei federal e da criação de um órgão regulador federal, a Agencia Nacional de Saúde Suplementar. Além de ressaltar essas mudanças, que fortalecem o setor privado no Brasil, o Banco já indicava a abertura ao capital estrangeiro, que havia sido vetada pela Constituição de 1988.

O resultado positivo desta legislação foi estabelecer padrões de contabilidade e requisitos de reserva, limitar as disposições de exclusão e melhorar eficiência até certo ponto. No entanto, também introduziu limitações nos prêmios, que a maioria das empresas privadas de saúde eram considerados irrealistas e podem estar limitando o crescimento do setor. Como resultado da pressão de vários grupos, esta legislação continua em revisão. O investimento estrangeiro no setor de saúde também tem sido limitado pelo sistema regulatório vigente, em que os investidores estrangeiros não podem deter participações em entidades que fornecem atendimento direto ao paciente (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.121, tradução nossa).

Sobre a atuação integrada das instituições do grupo banco mundial (CFI, AMGI, BIRD), como já vinha se tornando prática nos documentos anteriores, a estratégia de assistência ao país indica ações a serem por elas (as instituições) desenvolvidas . Em relação à CFI, que já vinha atuando no âmbito da saúde, o Banco afirma

A CFI continuará seus esforços para expandir seus investimentos em saúde e educação no Brasil, embora irá proceder com cautela no curto prazo, dependendo do progresso

da reforma em ambos os setores. Tanto os setores privados de saúde quanto de educação sofreram com o impacto da recente turbulência econômica do país; a crise no setor privado de saúde também foi agravada por recentes mudanças regulatórias que colocaram pressão sobre o setor privado. Dadas essas circunstâncias, a CFI será altamente seletiva na busca de investimentos nos setores sociais. Os projetos do portfólio atual incluem Laboratório Fleury (um fornecedor líder de serviços de diagnóstico médico em São Paulo), Itaberaba, uma holding que investe em empresas privadas de serviços de saúde, Salutia, empresa de serviços de TI com atuação na área de saúde, e Escola 24 Horas.com, empresa de educação que oferece serviços de tutoria on-line. No curto a médio prazo, a CFI se concentrará em hospitais de primeira linha, instalações de atendimento ambulatorial e centros de diagnóstico. A CFI também fortalecerá sua coordenação com o Banco Mundial na exploração de investimentos em oportunidades relacionadas a parcerias público-privadas no setor saúde. A longo prazo, a CFI pode apoiar hospitais de segunda linha e empresas de gestão hospitalar, bem como empresas que fornecem serviços não clínicos, serviços de suporte para provedores e serviços de back-office para a indústria de seguros (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.130, tradução nossa).

O que parece novo nessa edição é a maior visibilidade das ações da CFI no âmbito da saúde, explicitando quais instituições teriam apoio da organização e indicando pela primeira vez as parcerias público-privadas no setor saúde. A terceirização da gestão da saúde e o estabelecimento de parcerias público-privadas, principalmente na área de infraestrutura, foram as formas como o governo Lula entregou parte do fundo público para o setor privado, em detrimento da privatização que caracterizou os governos FHC, evidenciando aqui uma diferença na forma de atuar entre esses governos. Entretanto, também revela a sintonia entre as indicações feitas pelo Banco e o governo. Nesse EAP, também pela primeira vez, é descrita a atuação da CFI em programas relacionados à saúde

Programa de Aids da Odebrecht - CFI contra a AIDS - Em projeto do CFI com empresa brasileira, Odebrecht, um programa de aids foi lançado em Angola em setembro de 2002. O programa instituiu cinco unidades operacionais em todo o país. Primeiro, uma campanha de conscientização foi realizada para os funcionários (principalmente homens) e grupos específicos direcionados (mulheres e famílias - para prevenir a transmissão do vírus da mãe para o filho). A campanha teve um impacto mais amplo com o apoio da Luanda “Baiana”, agência de publicidade brasileira, originária de Salvador (como a Odebrecht), contratada pelo Ministério das Comunicações de Angola. A agência que testemunhou as fases iniciais do programa de aids da Odebrecht desenvolveu posteriormente uma série de filmes sobre aids sob contrato com o governo. Os filmes foram veiculados na televisão local com enfoque geral em Angola. Eles incluíram uma seção dedicada ao esforço empresarial, onde o CFI e o programa da Odebrecht são apresentados. Em segundo lugar, cuidados especiais para funcionárias e mulheres da comunidade têm sido sistematicamente oferecido desde a intervenção da CFI. Esses cuidados incluem uma trilha especial de gestão de saúde disponível para todas as funcionárias, grupos de discussão femininos organizados, treinamento em saúde, DSTs e HIV / AIDS, teste de HIV para gestantes e adoção pela empresa de protocolo anti-retroviral para reduzir a transmissão da mulher grávida para o bebê (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.132, tradução nossa).

De acordo com o Banco, a revisão das operações da CFI, no Brasil, durante o intervalo fiscal de 1990-2002, observou que o Brasil foi consistentemente entre as maiores carteiras de

países clientes da organização e que as aprovações aumentaram 15 vezes durante o período de revisão. Nos parece importante sinalizar como a CFI progressivamente tem ganhado espaço na estratégia de assistência ao Brasil.

Assim como nas edições anteriores, o Banco segue buscando articular suas ações ao Plano plurianual (PPA), considerado um instrumento de alocação estratégica do orçamento do governo federal. A análise do Banco sobre o PPA apresenta algumas diferenças entre a gestão de FHC e Lula, como a participação social na sua elaboração

Entre os princípios-chave do PPA estão a promoção da transparência e inclusão da sociedade civil. Este último é especialmente enfatizado pelo atual governo, que não mediu esforços para incluir diferentes membros da sociedade civil nas discussões que levaram à formulação do 2004-2007 PPA. Durante o processo de formulação do PPA 2004-2007, grande ênfase foi colocado na obtenção de contribuições participativas de diferentes membros da sociedade, muito mais do que para PPA anterior. Isso foi feito principalmente por meio de 27 "Fóruns de Participação Social" - um em cada estado (e o Distrito Federal). Os fóruns envolveram 4738 participantes no total, representando 2170 organizações, incluindo sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, grupos empresariais, igrejas, organizações sociais órgãos e organizações não governamentais. Vários temas foram abordados, como saúde, educação, meio ambiente e cultura, entre outros. As discussões tiveram um impacto significativo na escolha dos macro objetivos do PPA, bem como sobre a seleção dos programas, ações e programas metas de desempenho (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.61, tradução nossa).

O documento apresenta uma comparação entre os PPA's da gestão de FHC e de Lula. Em relação à saúde, por exemplo, o PPA¹⁸⁶ da gestão de Lula inclui o objetivo de promover o acesso universal à saúde, ampliar o número de equipes de saúde da família, saúde bucal e agentes comunitários, com ênfase na qualidade e equidade, enquanto o de FHC indicava aumentar a oferta de serviços básicos de saúde e saneamento urbano. Lula também propunha, como objetivo, expandir e melhorar os esquemas de transferência de renda para famílias pobres, considerado componente-chave de para a estratégia de proteção social. Apesar das diferenças no âmbito das políticas sociais, o Banco ressalta que, em relação a política macroeconômica, há uma manutenção nos objetivos dos dois planos.

As indicações do Banco corroboram com nossas análises sobre o primeiro governo Lula, que indicam ênfase (maior que seu antecessor) na garantia de políticas sociais, abertura de canais de participação popular, mas com uma manutenção dos principais parâmetros macroeconômicos.

¹⁸⁶ É importante ressaltar também que o PPA da gestão de Lula inclui como objetivos a reforma agrária, igualdade de gênero e raça e inclusão social de povos indígenas, ajuda as pequenas e médias empresas do combate à corrupção.

Essa edição da EAP indica a necessidade de uma intensificação da atuação do Banco junto aos estados brasileiros que já vinha sendo desenvolvida e que agora é ampliada, inclusive com a indicação de realização de contratos relacionados à saúde e à educação¹⁸⁷.

Consistente com o objetivo de assegurar uma estratégia de desenvolvimento coordenada e integrada no nível estadual, os empréstimos aos estados estão se tornando mais multissetoriais. O Banco apoiaria operações para atender a objetivos de resultados de desenvolvimento específicos de cada estado, em muitos casos vinculados à melhoria do índice de desenvolvimento. Assim, uma parte dos empréstimos do estado do Banco no próximo período EAP teria educação ou saúde como um "setor líder" (por exemplo, Educação de Pernambuco e Maranhão Rural Integrado no EF04) (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.42, tradução nossa).

Outra mudança que esta EAP sinaliza, como parte das mudanças decorrentes da revisão da estratégia pelo banco, é a introdução de escalas e cenários para a assistência através da qual se faz uma escala de riscos relacionadas ao compromisso e ritmo das reformas, reavaliado de forma mais sistemática

Os indicadores que descrevem os cenários de caso de base de intervalo inferior e superior envolvem progresso ao longo de todas as três áreas temáticas - qualidade, sustentabilidade e competitividade - bem como no aspecto econômico. Dadas as fortes ligações entre essas áreas, o progresso em apenas uma área, por mais forte que seja, pode não ser suficiente. Para calibrar esses casos na prática, uma revisão semestral entre o governo e a administração do Banco avaliaria o progresso nas reformas de políticas nas quatro áreas, bem como no desenvolvimento resultados e desempenho do portfólio. Essas análises facilitariam a adequação do programa ao desempenho. O Banco Mundial prepararia um Relatório de Progresso do EAP no final de 2005 (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.9, tradução nossa).

Por fim cabe indicar que o Banco sinaliza suas principais áreas de assistência ao país e evidencia a relação intrínseca entre suas orientações e as do FMI

O principal objetivo do apoio do Banco para assegurar a estabilidade macroeconômica seria a redução das vulnerabilidades mediante uma eficaz gestão da dívida e uma estrutura institucional mais fortalecida para a política fiscal, visando o aumento da credibilidade junto aos investidores. Enquanto o Brasil continuar a receber assistência do FMI, o Banco Mundial complementaria esse programa atuando em suas áreas de especialização reformas dos gastos públicos e gestão das despesas públicas. Na ausência do programa do FMI, o Banco poderia intensificar seu próprio programa macroeconômico. (BANCO MUNDIAL, 2003b, p.50, tradução nossa).

¹⁸⁷ Não é nosso objetivo nesse estudo aprofundar os debates em relação a atuação do Banco na área da educação mas acreditamos ser importante destacar que nesse documento o Banco menciona que entre os vários modelos de financiamento de suas ações está sendo considerado o financiamento vinculado a produtos, por exemplo, número de diplomas ou número de conexões de eletricidade. Esse ponto tem estreita vinculação com o incentivo ao ensino a distância no Brasil que possibilita um aumento no número de diplomas sem, no entanto, ampliar a qualidade da formação.

Em 2008, o Banco lançou nova EAP, a segunda no período da gestão do Partido dos Trabalhadores e com Lula já em seu segundo mandato. Esse é o primeiro EAP que possui versão em português disponibilizada pelo Banco e seu período de vigência é 2008 a 2011. Esse documento sinaliza uma mudança na forma como Banco passa a propor a assistência ao país, agora denominada Estratégia de Parceria com o Brasil (EPP). O documento afirma se tratar tanto de uma continuidade quanto uma mudança em relação ao trabalho que vinha sendo desenvolvido. “Continuidade no sentido de que posiciona o Banco como parceiro do País em seus esforços para cumprir as metas da sociedade. E mudança porque a percepção desses objetivos pelo governo e o modo como o Banco pode ajudar se modificaram” (BANCO MUNDIAL, 2008. p. 4).

O Banco indica a filosofia em que baseia essa estratégia para o que ele denomina um grande e complexo país de renda média:

- O Grupo Banco Mundial não deve engajar-se em áreas nas quais o Brasil possui conhecimento e capacidade de administração própria;
- O Grupo Banco Mundial não pode atuar como um “governo paralelo” no Brasil, buscando envolvimento em todos os desafios enfrentados pelo País;
- O Grupo Banco Mundial deveria enfocar principalmente os desafios estruturantes de longo prazo, para os quais o Brasil ainda não encontrou soluções e a experiência internacional da entidade pode ter especial valor, que foram identificados pelos líderes brasileiros como desafios paradigmáticos;
- A CFI e o BIRD devem trabalhar de modo mais integrado na abordagem desses desafios; e
- O trabalho analítico do Banco precisa se concentrar menos em “o quê” e mais em “como”, e na melhor interação das atividades de conhecimento, de financiamento e dos fundos fiduciários (BANCO MUNDIAL, 2008. p. 4).

Em nenhuma edição anterior, o Banco havia indicado os limites entre sua atuação e o governo brasileiro. Outro ponto a ser destacado é que, pela primeira vez, se evidencia uma indicação do governo brasileiro para o enfoque do programa

No último período da EAP, os empréstimos para o Governo Federal e grandes DPLs predominaram nos financiamentos do BIRD. Com o rápido aumento de suas reservas cambiais, o Governo deseja que o enfoque do programa da instituição mude na direção de: (a) um sólido programa de assistência técnica, de tamanho relativamente modesto, no nível federal; e (b) um grande programa de financiamento com os estados, que atenda às suas prioridades e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Este novo programa, voltado predominantemente para os estados, é caracterizado por um “senso de oportunidade baseado em princípios” no qual os governadores que estiverem interessados em trabalhar com o Banco definem suas prioridades e a instituição responderá apresentando um conjunto bem articulado de princípios (apoiados em trabalho analítico e experiência no Brasil e no estrangeiro). A experiência inicial mostra que esse modo de proceder leva a uma assistência de alta qualidade do Banco em relação aos desafios paradigmáticos e que a forte sustentação política resulta na redução de muitos obstáculos à implementação. Nesse cenário em rápida transformação um “plano de quatro anos” faz pouco sentido. Assim a EPP se concentra na definição das normas de engajamento e descreve algumas das principais ações que estão previstas para os próximos dois anos (BANCO MUNDIAL, 2008. p. 5).

Em relação à indicação do governo para a ênfase da assistência aos estados, o Banco, em seguida, identifica como um risco a mudança de enfoque, que poderia reduzir o envolvimento com o Governo Federal. Nas edições anteriores já era possível identificar uma ampliação da atuação do Banco junto à esfera estadual, mas essa ampliação não figurava como uma indicação do governo. Gonçalves (2009) lançou, como possível explicação para a indicação dessa estratégia, um risco pelo Banco, qual seja, a redução da sua importância decorrente da redução dos seus recursos, o que exigiria maior flexibilidade frente às demandas do governo federal (Gonçalves, 2009, p.13). O Banco também sinaliza sobre uma possível irrelevância do seu papel “Finalmente, o risco para o Banco de não adotar uma nova abordagem flexível em um de nossos maiores clientes de renda média é a irrelevância. A flexibilidade e a abordagem da EPP proposta visam ajudar o Banco a enfrentar esse risco” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 5).

Nossas análises sobre as edições anteriores evidenciam que o próprio Banco já indicava a redução da sua importância pela via financeira¹⁸⁸ e o aumento da relevância da sua atuação como assessoria técnica, ou seja, pela via do conhecimento.

O Grupo Banco Mundial desempenhou um papel de apoio que foi além da sua pequena contribuição financeira (uma média anual de aproximadamente US\$500 milhões em empréstimos da CFI, incluindo os financiamentos levantados em bancos comerciais, US\$50 milhões em garantias da AMGI e US\$1,5 bilhão em empréstimos do BIRD, no contexto de uma economia de US\$1 trilhão). Possivelmente, o fator mais importante da estratégia do Banco para o Brasil foi o seu compromisso com as prioridades do governo do Presidente Lula. O Banco também teve um papel central de aconselhamento e ajuda financeira para o principal programa de combate à pobreza do Brasil, o Bolsa Família, trazendo credibilidade, conhecimento e alguns recursos. Em 2003 e 2004, a CFI contribuiu de forma expressiva para a reativação das linhas de financiamento comercial e a manutenção da confiança no setor privado (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 9).

O Banco ressalta o processo intensivo de trabalho conjunto com o governo brasileiro e a importância do Brasil também como expressão, ou seja, como um importante país de renda média, um exemplo do modo como o Grupo Banco Mundial pode utilizar os seus instrumentos – empréstimos, conhecimento, selo de aprovação e poder agregador – para continuar a ser um importante parceiro para os países de renda média proprietários do Banco (BANCO MUNDIAL, 2008, p.7).

O documento afirma que o Brasil, assim como outras nações continentais (Rússia, Índia e China), é um sofisticado país de renda média, considerando:

¹⁸⁸ Ainda que o documento também indique o valor dos financiamentos foi baixo no último ano da EAP anterior, porque o governo reviu a sua estratégia.

- As suas realizações em muitas áreas que são de grande relevância para outros países. O Brasil é líder mundial em muitos setores: agricultura, biocombustíveis, energia hidrelétrica, mineração, programa de combate à AIDS, transferências condicionais de renda, desenvolvimento comunitário, gerenciamento florestal e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- A sua liderança emergente na região e no mundo em desenvolvimento;
- O seu papel central no tratamento de muitos desafios globais, entre os quais a AIDS, mudanças climáticas, biodiversidade e energia limpa;
- O fato de o País ser um mutuário exigente, que “leva o Grupo Banco Mundial ao próximo patamar”, insistindo para que a entidade atue em áreas nas quais até agora relutou em participar; envolva-se principalmente com desafios de desenvolvimento complexos e de longo prazo; desenvolva novos instrumentos financeiros e de crédito para atender à evolução das demandas do Brasil; volte-se para os desafios globais sob a perspectiva do mundo em desenvolvimento; assim como para que a CFI e o BIRD trabalhem de modo mais integrado e o Banco Mundial se torne mais flexível, ágil e menos burocrático (BANCO MUNDIAL, 2008, p.7).

O próprio Banco indica elementos que reforçam a importância do seu trabalho e da adaptação de suas propostas diante das demandas dos diferentes governos. Cabe destacar também o papel de “vitrine” ou de “laboratório de experimentação” que o Banco atribui ao país. De acordo com o documento em tela, “inovações” (induzidas pelo Brasil) se tornaram prática comum, que beneficiaram outros mutuários do Banco, ainda que não sejam citados exemplos dessa prática.

Assim, a argumentação de um receio por parte do Banco, de se tornar irrelevante, nos parece insuficiente. Também não temos elementos, nesse momento, que nos permitam afirmar que ocorreu um distanciamento do governo Lula do Banco porque, ao longo do EPP, são apresentados outros pontos de convergência e trabalho conjunto com as organizações do Banco.

O segundo possível risco, indicado pelo Banco, seria de que os recentes êxitos do País pudessem reduzir o seu interesse de enfrentar alguns desafios de longo prazo, ou seja, de dar continuidade às “reformas” já sinalizadas, em especial da previdência e a fiscal.

Nesse contexto, o Banco tem somente a opção de aplicar a parte relativa aos princípios do “senso de oportunidade baseado em princípios” e garantir que estejamos alertas e participemos sempre que surjam oportunidades para tratar dessas questões estruturais desafiadoras. Até agora a experiência mostrou que fazer isso de modo discreto e apoiando os reformadores pode ser eficaz (BANCO MUNDIAL, 2008, p.5).

A afirmação do Banco sobre suas opções, diante de uma possível negativa do governo em dar seguimento as indicações do projeto neoliberal, materializadas nos seus documentos, nos parece reafirmar as análises de Dardot e Laval

Quando se fala do peso crescente dos organismos internacionais ou intergovernamentais, como o FMI, a Organização Mundial do Comércio (OMC), a OCDE ou a Comissão Europeia, esquece-se de que os governos que fingem curvar-se *passivamente* a auditorias, relatórios, injunções e diretivas desses organismos são

também *ativamente* parte interessada nisso. É como se a disciplina neoliberal, que impõe retrocessos sociais a grande parte da população e organiza uma transferência de renda para as classes mais afortunadas, supusesse um “jogo de máscaras” que possibilita que se jogue sobre outras instâncias a responsabilidade pelo desmantelamento do Estado social e educador mediante a instauração de regras de concorrência em todos os domínios da existência (DARDOT E LAVAL, 2018, p. 282).

A análise do Banco sobre a estratégia de assistência ao país, de 2003, ou seja, implementada no primeiro mandato Lula, indica que o país seguiu cumprindo a cartilha neoliberal responsável pelos avanços no temido custo Brasil. O Banco enfatiza que, desde a última EPP, o Brasil saiu de um risco Brasil de 2.300 pontos (após a eleição de Lula em outubro de 2002) para 200 pontos em 2008. As reservas externas atingiram US\$190 bilhões, um valor suficiente para cobrir 18 meses de importações e 280% da dívida externa de curto prazo. A financeirização também alcançou outro patamar, com a fusão da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) situando a bolsa consolidada do Brasil entre as cinco maiores do mundo. No plano fiscal, o governo se mostrou comprometido com a preservação dos robustos superávits primários alcançados nos últimos oito anos.

O Banco avalia que sua contribuição mais exitosa ocorreu no apoio as políticas sociais. De acordo como Banco, ocorreram inovações substanciais nos instrumentos voltados para o desenvolvimento, que ele denomina “*SWAp* no estilo brasileiro” e por meio dos quais a instituição apoiou as políticas do governo. Acrescentamos que o governo Lula implementou uma política de exportação centrada no agronegócio¹⁸⁹, o que detém grande sintonia com o programa do Banco, comprometido com a chamada Revolução Verde (ainda que na aparência o discurso viesse incorporando a preocupação com o meio ambiente). Lula também realizou a Reforma da Previdência e, ainda no primeiro mandato, encaminhou uma proposta de reforma tributária. Assim nos parece que a preocupação do Banco com um descompromisso com as “reformas” não se sustenta.

O Banco, como fez nas edições anteriores, indicou aquelas que seriam as causas estruturais do crescimento econômico relativamente lento do Brasil e que estariam associadas a diversas questões, as quais afetavam a produtividade total dos fatores. De acordo com o

¹⁸⁹ Em outro momento do documento o Banco afirma “Com o rápido aumento da demanda por uma grande variedade de produtos agrícolas brasileiros, será essencial equilibrar o desenvolvimento e o manejo sustentável dos recursos naturais. O Brasil lidera as exportações mundiais de algumas commodities agrícolas (soja, carne, açúcar, etanol e outros), mas as práticas não sustentáveis de uso do solo tornaram quase 10% das áreas tão altamente degradadas que acabaram sendo abandonadas. Hoje existe um amplo consenso no Brasil de que esse ciclo de uso, abandono e abertura de novos espaços para agricultura tem elevado custo e exerce um impacto ambiental direto na disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos, bem como no clima local e regional.” (WORLD BANK, 2008, p.64).

Banco, havia um amplo consenso (que o Banco não deixa evidente se era compartilhado com o governo) de que as áreas eram essenciais para “reformas” naquele momento.

A primeira reforma indicada foi a tributária, que representava um forte desestímulo à participação privada, à oferta de emprego no setor formal e ao crescimento econômico. Ao falar dos gastos tributários, o Banco aproveitou para ressaltar a concepção de que, no Brasil, a qualidade dos gastos do governo é prejudicada pela ineficiência da gestão do setor público e dos arranjos institucionais. Cabe ressaltar que Lula, ainda no primeiro mandato, encaminhou ao parlamento uma proposta de “reforma” Tributária que até o final do seu governo não foi aprovada. Ainda no primeiro mandato, Lula aprovou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituía o Simples Nacional, um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos, aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Outro ponto apresentado pelo EPP se referia a Instituições e leis trabalhistas inadequadas. De acordo com o Banco, o mercado de trabalho brasileiro era afetado por uma legislação trabalhista relativamente inflexível. “As leis privilegiam a estabilidade no emprego, resultando em um baixo crescimento da oferta de trabalho e da produtividade, que favorece a expansão do mercado informal e a limitada produtividade da mão-de-obra” (BANCO MUNDIAL, 2008, p.15). Durante o governo Lula, não houve uma reforma trabalhista, ainda que o presidente tenha se manifestado favorável¹⁹⁰ a essa possibilidade. Cabe ressaltar que Lula criou, pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, a figura do microempreendedor individual, que retirou da informalidade milhões de brasileiros, medida que destoa do discurso do Banco.

Ainda em relação às reformas necessárias, o Banco indica a falta de investimento e a baixa qualidade da infraestrutura como setores atingidos por uma acentuada redução nos gastos e nos serviços. O investimento público total caiu para menos de um por cento do PIB no período de 2001 a 2007, de cerca de 4% do PIB nos anos 80 (BANCO MUNDIAL, 2008, p.15). De acordo com o Banco, o governo optou por concentrar sua “obsessão por crescimento” nesse ponto, principalmente através do Programa de Aceleração do Crescimento.

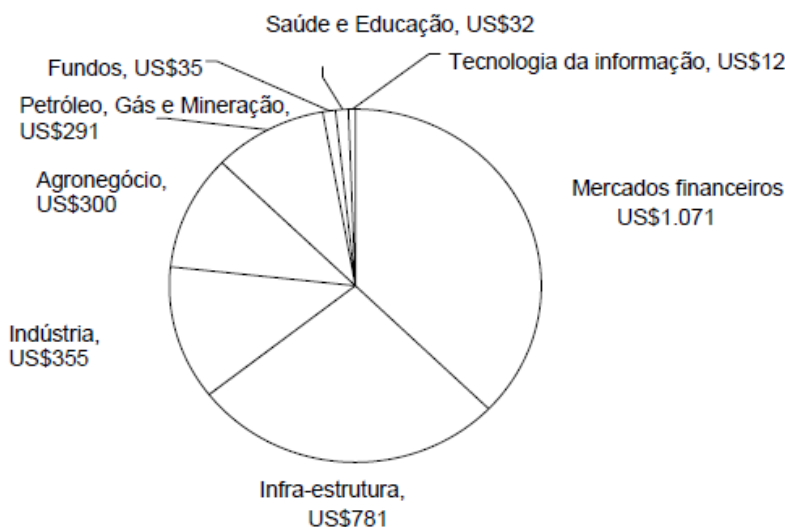
O documento afirma que o Banco foi solicitado a participar e está participando na melhoria da qualidade das despesas e do planejamento público. Cabe lembrar que, no capítulo 2, discutimos a ênfase dos governos petistas no PAC

¹⁹⁰ Disponível <<http://g1.globo.com/Noticias/LULA+ATUALIZACAO+DAS+LEIS+TRABALHISTAS.html>> Acesso em: 06 mar. 2021.

O Governo Federal decidiu concentrar a sua “obsessão pelo crescimento” em um dos determinantes do lento crescimento: a qualidade e a quantidade de infraestrutura. O projeto de destaque do governo - o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – está voltado para o desenvolvimento da infraestrutura. O PAC tenta abordar a questão do lento crescimento econômico por meio de maior investimento em infraestrutura e crédito público. Os gastos públicos com infraestrutura no período de 2007 a 2010 foram projetados pelo Ministério da Fazenda em mais de R\$500 bilhões (mais da metade destinado a projetos de energia). Como a maior parte desse montante será veiculada por empresas públicas federais, esse aumento não afetará as metas fiscais como um todo, porque essas transações não estão incluídas nas contas gerais do governo. O PAC busca estimular o crédito público para habitação e investimentos de longo prazo em infraestrutura. Além disso, as medidas do PAC incluem um aumento nos financiamentos do Governo Federal para habitação e saneamento, por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura, também sem impactos nas contas gerais do governo (BANCO MUNDIAL, 2008, p.15).

O PAC também é sinalizado como o terceiro dos quatro riscos indicados no plano interno. Esse risco, de acordo com o Banco, estava relacionado à qualidade do gasto público, especialmente aqueles do maior programa de investimento em infraestrutura do governo, ou seja, o PAC. É necessário nos atentarmos a esse risco, primeiro porque o Banco indica que os recursos não iriam afetar as metas fiscais, que têm sido a maior preocupação da instituição; e segundo porque a área de infraestrutura historicamente foi a área de maior investimento do Banco, o que pode gerar, na realidade, um receio de perda de espaço. A perda de espaço, nesse caso, envolveria, além do BIRD, a CFI, cuja segunda maior área de empréstimos é a de infraestrutura.

Figura 1 - Perfil dos empréstimos da IFC, 2003-2007 (em milhões de US\$).



Fonte: Banco Mundial 2008, p.12.

Ainda em relação à CFI, o documento indica que a organização se distanciou do financiamento das empresas de primeira linha, exceto nos casos em que: i) esse financiamento tivesse um importante efeito de demonstração, ii) ajudasse a criar novos padrões para a governança corporativa e o meio ambiente, ou iii) houvesse um significativo componente de relações Sul-Sul. A entidade poderia voltar a financiar as empresas de primeira linha caso houvesse necessidade de crédito anticíclico. O documento não especifica o que seriam essas empresas de primeira linha, mas autores (como Gonçalves (2008)) acreditam se tratar de empresas de grande porte. As de segunda linha seriam as de médio e pequeno porte.

Finalmente, o Brasil vê uma forte sinergia entre o enfoque do Banco na “globalização inclusiva” e a emergência do Brasil como líder regional e global. No caso brasileiro, isso implica na parceria com o Banco no desenvolvimento regional da América do Sul e para o Banco Mundial, apoio à liderança brasileira em questões essenciais como transferências condicionais de renda, pesquisa agrícola, energia limpa e mudança climática. Para a IFC, isso quer dizer que a entidade facilitará a inserção global das empresas brasileiras. Para o Grupo Banco Mundial como um todo, o resultado é que o Brasil também é um celeiro de experiências, idéias e mesmo financiamento (como doador da AID, por exemplo) para outros membros da cooperativa que é Grupo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2008, p.6).

O que queremos destacar aqui como novidade é a inclinação do Banco em participar da internacionalização das empresas brasileiras sem fazer, no entanto, nenhuma análise crítica, por exemplo, ao baixo investimento interno e às altas taxas de juros que são praticadas no país.

Também em relação aos riscos, o Banco indica como externos aqueles que não são considerados no momento uma grande ameaça, em razão da excelente qualidade da dívida do País e de suas práticas de gestão monetária e fiscal. De acordo com o Banco, o compromisso com um alto superávit primário e o aperfeiçoamento da gestão da dívida, juntamente com a redução da razão dívida/PIB, ajudaram a diminuir significativamente a vulnerabilidade das finanças públicas aos choques adversos (BANCO MUNDIAL, 2008, p.7-8).

A vulnerabilidade da dívida pública em relação às flutuações da taxa de câmbio sofreu um acentuado declínio, houve um aumento substancial na parcela de instrumentos com margem fixa e vencimento a médio prazo, e a dívida externa vinculada à moeda estrangeira foi gradualmente substituída por instrumentos de renda fixa em divisa local, emitidos nos mercados interno e de *eurobonds*. A recente fusão da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) com a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) situa a bolsa consolidada do Brasil entre as cinco maiores do mundo. Embora o crescimento como um todo tenha sido lento até recentemente, a renda dos pobres aumentou com muita rapidez – no nível das taxas chinesas de 9% ao ano desde 2000 (BANCO MUNDIAL, 2008, p.8).

Concordamos com a análise de Gonçalves (2008), de que essa afirmação do Banco é extremamente negligente com outros aspectos da vulnerabilidade externa do país, como o alto passivo externo e a extrema dependência em relação às *commodities*. Cabe lembrar que pouco tempo após à elaboração do EPP, em maio, a crise de 2008 estourou em setembro e afetou a economia brasileira a partir da queda dos preços das *commodities* e do consequente desequilíbrio na balança de pagamentos.

Essa edição também apresenta um balanço do trabalho que o Banco desenvolveu com o Brasil na edição anterior, indicando a intenção de fortalecer as áreas em que foram eficientes na última EAP (o fundamento macroeconômico e o progresso duradouro na equidade e sustentabilidade), e que seriam redobrados os esforços nos segmentos que apresentaram menos avanços (alguns aspectos da gestão do setor público, competitividade, crescimento em geral e sustentabilidade ambiental). Vejamos a sistematização apresentada pelo Banco.

Figura 02 - Principais características da EPPII: onde o Grupo Banco Mundial fará mais¹⁹¹.

Brasil Equitativo	Brasil Sustentável	Brasil Competitivo
* Melhorar a qualidade da educação e aumentar os gastos com saúde; * Fortalecer a prestação de contas e monitorar o desempenho; * Maior envolvimento na área de educação e saúde nos estados e municípios; * Apoiar o Bolsa Família, criando programas complementares para promover a inclusão econômica; * Acesso de pequenos agricultores do Nordeste à terra e tecnologia; * Enfoque voltado para o acesso aos serviços básicos e financeiros da base da pirâmide social, como os pobres das áreas urbanas e rurais e grupos de renda média * Investir nas regiões de fronteira com grandes concentrações de pobreza: Amazônia e Nordeste.	* Apoiar as áreas protegidas e terras indígenas; * Apoiar a implementação de concessões de florestas; * Contribuir para a rede elétrica e os corredores logísticos em biomas sensíveis; * Desenvolver e implementar mecanismos para o pagamento de serviços ambientais; * Envolver o setor privado nos principais desafios ambientais; * Certificação para o agronegócio e atividades florestais sustentáveis; * Saúde dos animais no Brasil e na região * Melhorar a qualidade ambiental e social dos empréstimos para infra-estrutura.	* Educação para a inovação e o crescimento; * Aperfeiçoar a governabilidade corporativa; * Melhorar o clima de negócios; * Desenvolver o mercado de capitais; * Apoiar as empresas do Nível 2; * Tornar globais as empresas brasileiras; * Aperfeiçoar o planejamento e o marco regulatório da infra-estrutura; * Parceria Público-Privadas (PPPs e concessões); * Vincular os pequenos agricultores do Nordeste aos mercados; * Assistência técnica no tempo certo para questões complexas, como energia hidrelétrica e nuclear, aviação civil e trem-bala.

Fonte: Banco Mundial, 2008, p.21.

¹⁹¹ Fundamentos macroeconômicos, boa governabilidade e gestão do setor público: Estudos por encomenda sobre as principais questões, entre as quais previdência social e reforma fiscal; Eficiência e eficácia da gestão pública; Melhoria da qualidade dos gastos públicos; Envolvimento com os estados nas reformas do setor público orientadas para resultados; e Trabalho com setores nas questões relacionadas à gestão pública.

Figura 3- Principais características da EPPII: onde o Grupo Banco Mundial fará menos.



Fonte: Banco Mundial, 2008, p.22

Aqui é importante destacar as indicações do Banco que constam na figura 02 sobre “Estudos por encomenda sobre as principais questões, entre as quais previdência social e reforma fiscal”. Cabe ressaltar que, desde 1998, o Banco produziu documentos com propostas de assistência técnica específicos para previdência social, que tinham por objetivos apoiar a elaboração de leis e regulamentos ordinários; realização de conferências e seminários sobre o novo quadro; elaboração de um Plano Estratégico para Agência Reguladora que caso fosse criada também teria ações específicas para seu apoio; e na constituição de um sistema de informação para previdência (BANCO MUNDIAL, 2005).

Tanto o governo FHC quanto Lula¹⁹² realizaram contrarreformas da previdência, mas nem todos os pontos indicados pelo Banco foram alcançados. Um deles se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Os elevados déficits e gastos com a *Previdência Social* também impõem um risco à sustentabilidade fiscal. O Brasil gasta mais de 11,3% do PIB com benefícios e assistência social para os idosos, o que representa uma alta despesa, desproporcional para um país de renda média demograficamente jovem. A maioria das nações com perfis demográficos e níveis de renda semelhantes gastam cerca de 5% do PIB com benefícios e outros programas destinados a proteger os idosos, sobreviventes dos segurados (cônjuges, filhos, etc.) e os incapacitados (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 43).

¹⁹² Cabe lembrar que em 2007, no governo Lula, foi criado o “Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), cuja duração oficial se deu entre 12 de fevereiro e 22 de agosto de 2007” com o propósito de debater novas propostas para a Previdência Social. Silva (2011) ressalta que, entre as propostas em debate, apareceram a desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social do valor do salário mínimo (SILVA 2011, p. 411).

Há uma confusão no discurso do Banco acerca do déficit da previdência, que já problematizamos no capítulo 2, e os recursos da assistência social que viabilizam o BPC. É importante ressaltar que a função assistência social apresentou um incremento de 3,6%, em 2002, para 9,2% em 2018 (BOSCHETTI e TEIXEIRA, 2019:78), mas esse valor não se refere apenas ao BPC. Adiante veremos que essa e outras propostas do Banco para a previdência serão objeto de novas contrarreformas.

As sistematizações apresentadas pelo Banco expressam as áreas nas quais o Banco vinha apresentando um envolvimento pequeno, como a ambiental, que é sinalizada como área para ampliação de suas ações. Por outro lado, as questões referentes à infraestrutura são apresentadas à intenção de recuo devido principalmente aos maiores investimentos a serem desenvolvidos via PAC.

Para este estudo nos interessa particularmente analisar as ações do Banco relacionadas à política de saúde. Na tabela, apresentada pelo Banco referente às ações que seriam reduzidas (figura 3), há um destaque importante para o campo da saúde, que indica a redução no foco sobre a cobertura dos programas de saúde e educação e a sinalização de que deveriam ser reduzidos os programas isolados para apoiar estratégias relacionadas a uma única doença, que não tenham vínculo com o fortalecimento do sistema de saúde como um todo.

Aqui é importante regatar o que viemos afirmando ao longo desse estudo, que o Banco, no campo da saúde, historicamente indicou a conformação de um duplo sistema, ou seja, um sistema universal para a população mais pobre e um sistema privado que possa “comercializar” a saúde.

Pouco antes da elaboração dessa EPP, o Banco lançou, em 2007, o documento intitulado “Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) Brasileiro – fortalecendo a qualidade dos investimentos públicos e da gestão de recursos”. A partir de sua análise, sobre o sistema de saúde brasileiro, o Banco indica suas conclusões sobre os principais desafios do SUS

Ênfase é dada à forma como os serviços funcionam no nível das unidades de saúde, e sua gestão. Seis desafios básicos se destacam: (i) a fragmentação do processo de planejamento e orçamento, (ii) a inflexibilidade e complexidade da gestão do orçamento, (iii) a falta de gestão autônoma a nível local, (iv) informação de gestão inadequada, (v) má qualidade da gestão a nível local e (vi) estrutura inadequada de incentivos (BANCO MUNDIAL, 2007, p.63, tradução nossa).

O documento inaugura a utilização do termo governança, ou *accountability*, como sendo um mecanismo capaz de “captar a responsabilidade dos atores e as consequências que serão enfrentadas por eles com base em seu desempenho”. De acordo com Rizzoto, abre-se a

possibilidade da instituição prestadora de serviços de saúde, os gerentes e os trabalhadores serem responsabilizados pelo seu comportamento na gestão, no planejamento, no monitoramento e na administração dos recursos financeiros, “onde um desempenho ruim é sancionado e um bom desempenho é recompensado por promover qualidade e impacto” (RIZZOTTO, 2016, p. 266).

Esta proposição, realizada pelo BM, nos parece bastante afinada com a proposta do Ministério da Saúde, do Programa de Melhoria da Atenção e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ – AB), que tem como objetivo incentivar os gestores a melhorar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) por meio das equipes de Atenção Básica à Saúde. De acordo com o Ministério da saúde, equipes bem avaliadas podem receber um montante de até R\$ 11 mil a mais, por mês. A contemplação com recursos para essas equipes está baseada na avaliação do trabalho que elas desenvolvem através de instrumentos que consideram: o trabalho que desenvolvem - corresponde a 10% da nota de avaliação; desempenho em resultados em 24 indicadores de saúde firmados no momento que a equipe entrou no Programa - responsável por 20% da nota de avaliação; e desempenho nos padrões de qualidade verificados por avaliadores externos, que visitaram os profissionais de saúde/equipe - corresponde a 70% da nota de avaliação.

O processo de avaliação nos parece impor às equipes uma corrida pelo recebimento de recursos, com a imposição de perdas às equipes que não obtenham os melhores resultados, e ainda destina maior peso à avaliação externa pautada em padrões de qualidade, para além dos 24 indicadores já “pactuados” com os profissionais.

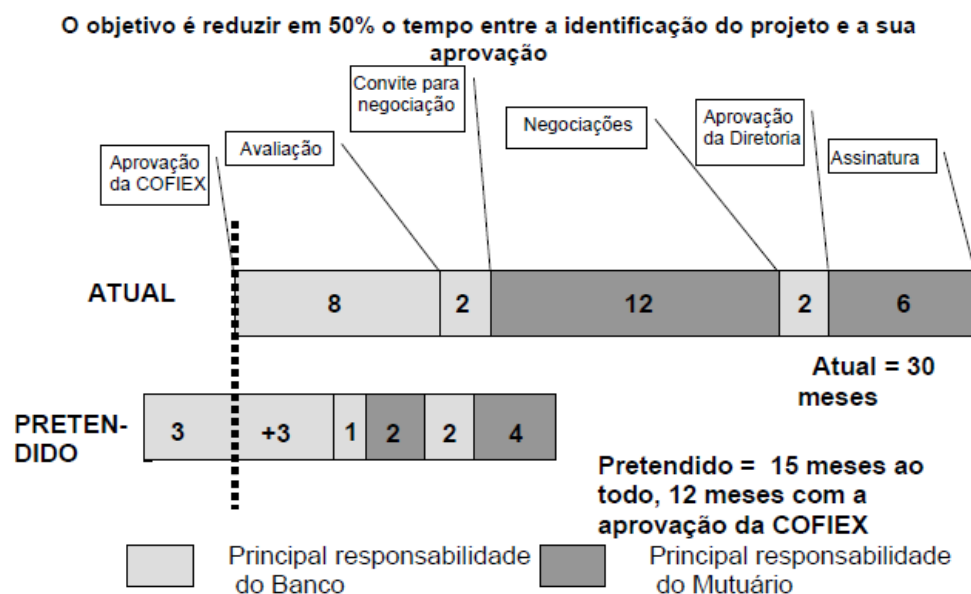
Concordamos com a análise de Rizzotto (2016), de que a ideia de governança local, descentralizada, transfere para o espaço da micropolítica a responsabilidade pela atenção à saúde prestada à população, deixando intacta qualquer crítica à macropolítica, onde se define a alocação dos recursos públicos, até porque, para o Banco, o problema não está na falta de recursos, mas na sua má gestão. O programa citado nos parece um bom exemplo da influência dos documentos do Banco nas definições da política de saúde. Ainda em relação à saúde, é importante ressaltar que o documento também indica que o Banco direcionaria sua atuação para os estados e municípios.

Por fim cabe destacar duas novidades dessa edição da assistência ao país. A primeira é um abandono do plano plurianual, que vinha sendo utilizado como base para a definição das áreas que o Banco tinha interesse em atuar. A segunda é que, pela primeira vez, o documento apresenta o trâmite para a aprovação de projetos e um empenho em reduzir o prazo de aprovação diante da avaliação de que as mudanças nas gestões vinham implicando no desinteresse e

descontinuidade em projetos. Cabe ressaltar que a Constituição brasileira de 1988 determina que, para tomada de empréstimos com Organismos internacionais, é competência do Senado a aprovação projetos de entes públicos brasileiros (União, estados e municípios, inclusive suas autarquias, empresas públicas e fundações) financiados com crédito externo, especialmente aqueles que requeiram garantia financeira da União. O Itamaraty participa, por meio da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros (SGEF), da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), órgão do Governo Federal encarregado de avaliar e supervisionar a cooperação financeira recebida pelo Brasil. À COFIEX compete analisar e recomendar ao Senado Federal a aprovação dos projetos.

Pela primeira vez a COFIEX é citada em um documento de assistência ao país como parte do organograma de aprovação de projetos bem como a proposta para acelerar o processo.

Figura 4 - Acelerando o ciclo do projeto



Fonte: Banco Mundial, 2008, p.33.

A proposta do Banco consistia em reduzir, pela metade, o tempo de tramitação para aprovação de projetos especialmente para se adaptar aos tempos de gestão. O documento sintetiza bem o trabalho analítico e de aconselhamento do Banco e como essa organização se adapta às diferentes demandas dos países

O Brasil valoriza o trabalho analítico e de aconselhamento do Banco. À medida que o País muda, o mesmo ocorre com a natureza dessa atividade. Em primeiro lugar, como uma resposta à constante demanda do Brasil, será atribuída maior ênfase às atividades de AAA que abordam como a política deve ser implementada e menos o que deve ser feito. Em segundo lugar, haverá uma maior integração do trabalho de AAA com os empréstimos. Em terceiro lugar, os ministérios da Fazenda e do Planejamento terão uma maior participação na definição das prioridades de AAA e na disseminação de seus resultados. Em quarto lugar, será atribuída uma maior importância à cooperação entre essas atividades e o IPEA, o excelente instituto de pesquisa do governo. Fundos também serão reservados para aconselhamento no tempo certo sobre questões estratégicas de conteúdo político altamente sensíveis (como, por exemplo, energia hidrelétrica, aviação civil e trens de alta velocidade, assim como o fortalecimento da gestão da dívida pública estadual) nas quais o governo brasileiro valoriza a combinação do conhecimento e do “selo de aprovação” do Banco. A atividade programática de assistência e aconselhamento ajudará a tornar esse instrumento oportuno e relevante, permitindo o uso efetivo de nosso poder agregador. O Banco também fornecerá assistência técnica com pagamento por serviço prestado em resposta a solicitações específicas do governo, como está sendo feito agora para as PPPs nos setores de irrigação e aviação civil (BANCO MUNDIAL, 2008, p.29).

O último ponto a ser tratado no período desta EPP se refere à “reforma” dos hospitais universitários. Conforme indicamos no capítulo 2, no final do Governo Lula foi instituída a Medida Provisória nº520, que criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado. A EBSEH foi efetivada no governo Dilma através da Lei n.º 12.550.

De acordo com Correia (2014), a entrega dos Hospitais Universitários (HUs) para uma empresa com personalidade jurídica de direito privado rompe com o caráter eminentemente público da Universidade e permite que a lógica do setor privado seja predominante neste espaço. “A predominância da lógica mercantil, neste espaço, leva à priorização dos interesses do mercado privado da educação e da saúde, da indústria de equipamentos e medicamentos” (CORREIA, 2014, p.46).

Entre os principais retrocessos da EBSEH estão a possibilidade de criar subsidiárias, abertura a priorização de temas de pesquisa demandados pelo mercado e não pelas necessidades em saúde da população usuária do SUS, a precarização dos vínculos de trabalho e desrespeitos às instâncias deliberativas democráticas de cada universidade, já que a gestão da EBSEH é concentrada no nível federal. Apesar da resistência de movimentos sociais, estudantes, docentes e gestores, e dos questionamentos jurídicos sobre a adesão, atualmente a rede de hospitais universitários federais (formada por 50 hospitais vinculados a 35 universidades federais) tem 40 hospitais vinculados à rede EBSEH.

As propostas para a criação da EBSEH são resultantes da assessoria técnica do Banco e o processo de sua elaboração pode ser identificado nos documentos produzidos. De acordo

com o Banco, em 2008 o “Projeto de Formação e Melhoria da Qualidade da Rede de Saúde para o Brasil” (QUALISUS) indicou descobertas de políticas e recomendações sobre gestão hospitalar brasileira, incluindo que o governo deveria aumentar a autonomia e a responsabilidade dos hospitais públicos; o Governo e os pagadores privados precisavam exercer seu poder de financiamento para influenciar o comportamento do hospital; a coordenação entre hospitais (e entre hospitais e outros tipos de provedores) deveria ser melhorada; a qualidade de todos hospitais precisava ser elevada a padrões aceitáveis; e a disponibilidade de informações confiáveis sobre a qualidade, eficiência e custos dos serviços hospitalares deveria ser a base para qualquer esforço de melhoria da atuação. (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. 2). Essas indicações nos parecem dar a base das propostas da EBSEH inscritas na medida provisória 520, principalmente no que tange o “aumento da autonomia” dos hospitais.

Em 5 de março de 2010, o Banco Mundial lançou o documento “Projeto de Modernização de Hospitais Federais de Ensino”. O documento ressaltava os avanços que a instituição do SUS trouxe para a saúde brasileira e a importância dos hospitais universitários para a rede do país, para a formação de profissionais e para a pesquisa em saúde. O projeto, que foi solicitado pelo governo brasileiro, deveria dar suporte a reformas abrangentes lideradas pelo Ministério da Educação (MEC), no contexto da implementação do Programa REHUF e do Decreto 7082. O Decreto visava a renovação de processos de gestão, o aprimoramento de mecanismos de financiamento, o estabelecimento de sistemas de informação e a modernização de equipamentos e infraestrutura hospitalares, que sofreram deterioração ao longo dos anos. O objetivo do projeto, segundo o Banco, era melhorar o desempenho dos HUF’s através: (i) do desenvolvimento de governança hospitalar e da gestão por resultados; (ii) da modernização da infraestrutura e da tecnologia hospitalares; e (iii) do aprimoramento da assistência hospitalar, dos processos de pesquisa e educação (BANCO MUNDIAL, 2010c, p.1).

De acordo com o Banco, o projeto incluiria dois componentes: (i) um componente SWAP, de 399 milhões de dólares, com desembolsos vinculados ao alcance de DLI’s e despesas reais de acordo com os Programas de Despesas Elegíveis (PDE’s) do REHUF; e (ii) um componente de 19,95 milhões de dólares, para suporte a atividades destinadas à implementação de novos arranjos de governança, gestão e informação para os Hospitais Universitários Federais. O componente 1, Modernização dos Hospitais Universitários Federais, envolvia 5,9 bilhões de dólares com empréstimo de 399 milhões de dólares. Este componente financiaria atividades incluídas nos PDE’s como operação dos Hospitais Universitários Federais, suporte à residência multiprofissional e recursos adicionais para operação e manutenção dos Hospitais Universitários Federais.

Há vários aspectos da proposta de EBSEH a serem problematizados e não pretendemos esgotá-los, mas uma questão que gostaríamos de indicar refere-se à real necessidade de assessoria técnica do Banco para essa área. No documento que apresenta o projeto para “reforma” dos hospitais universitários, o Banco ressaltava todo o processo de controle social democrático da saúde, da educação e da saúde indígena, além de mencionar o mecanismo de consulta pública. Tais processos e espaços foram construídos historicamente pela sociedade e acreditamos que são fundamentais para um processo democrático de construção da política de saúde e cujas deliberações deveriam ser respeitadas.

Cabe lembrar que o CNS aprovou as Moções nº 015 e a nº 013, em 06 de outubro de 2011, e em 12 de setembro de 2012, respectivamente, que repudiaram a criação da EBSEH. Além disso, a 14ª Conferência Nacional de Saúde, realizada entre 30 de novembro e 04 de dezembro de 2011, deliberou “Rejeitar a criação da Empresa Brasileira de serviços Hospitalares (EBSEH), impedindo a terceirização dos hospitais universitários e de ensino federais”. O CNS elaborou, também, a resolução contrária a EBSEH, que foi apresentada no plenário da Ducentésima Trigésima Oitava Reunião Ordinária do CNS¹⁹³ e que não foi homologada pelo Ministério da Saúde. Todas essas deliberações foram desrespeitadas.

É importante também ressaltar o processo de “consultas informais¹⁹⁴” realizadas pelo Banco para elaboração de suas propostas, que focalizaram dois aspectos:

A renovação da infraestrutura e dos equipamentos dos HUF's. Em janeiro de 2010, o governo emitiu o Decreto 7082, que criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Em 2009, o MEC realizou uma avaliação das condições de operação da rede de HUF, sendo que o diagnóstico geral inclui informações quantitativas e qualitativas referentes a mais de 20 programas do governo. Os hospitais participantes elaboraram propostas para a modernização de sua infraestrutura e do seu equipamento, de modo a alcançar condições operacionais plenas para a oferta de programas de residência médica e de enfermagem de qualidade e assistência de saúde de média e alta complexidade de qualidade.

- Consultas informadas com partes interessadas e beneficiários. O objetivo das consultas foi obter maiores informações sobre a operação dos Hospitais Universitários Federais, entrevistar as partes interessadas, como diretores de hospitais, residentes, enfermeiros, funcionários administrativos, beneficiários do serviço de saúde, ONG's com atividades nos hospitais e a Casa do Índio, em Manaus. Houve interesse especial em colher informações sobre os Programas de Humanização desenvolvidos pelos hospitais, com tratamentos diferenciados destinados a grupos vulneráveis, em especial à grande população indígena em Manaus (onde cerca de 80% dos pacientes são indígenas) e em Belém (BANCO MUNDIAL, 2008 c, p. 9).

¹⁹³ Disponível em <<https://www.contraprivatizacao.com.br/2012/10/recomendacao-e-resolucao-contra-ebserh.html>> Acesso em: 06 mar. 2021

¹⁹⁴ É importante frisar que o Banco não indica quem são os participantes dessas consultas. Por exemplo, o Banco cita a participação de governadores, mas não diz quem são, de que partidos nem nenhuma outra informação mais qualificada sobre os participantes.

O Banco não menciona os resultados dessa consulta em seus documentos e nem mesmo que foram seus participantes, mas uma questão que gostaríamos de destacar é o porquê do governo brasileiro não optar por construir, junto com as universidades, um processo de avaliação e de elaboração do plano para enfrentar os problemas encontrados ao invés de entregar ao Banco essa estratégia? Ainda que o Banco estivesse ampliando suas ações na área da saúde, essa não era sua área de maior expertise. A questão nos parece muito mais relacionada à adesão ao projeto que norteia o Banco e que se mostrou negativa.

Em 2016 já era notório que a gestão da EBSEH havia fracassado. De acordo com relatório do MPOG¹⁹⁵, em 2016 a dívida da empresa já alcançava R\$ 70, 7 milhões, e enfrentava uma série de greves diante da sua recusa em negociar o acordo coletivo de trabalho, que oferecia 0% de reajuste e o fim de benefícios como auxílio alimentação. As denúncias¹⁹⁶ sobre a EBSEH evidenciam também problemas graves¹⁹⁷, como a falta de liberação de recursos para os Hospitais que realizaram a adesão e de material para o atendimento dos pacientes, citando que em alguns casos foi necessária, inclusive, a reutilização de materiais descartáveis; o número de funcionários contratados pela empresa não supriu a demanda; fechamento de leitos; corte em “despesas”, como alimentação de plantonistas; precarização nas condições de formação de discentes e práticas de uso de recursos públicos não transparente. A questão que nos parece central é que a EBSEH busca implementar uma lógica gerencial privada na administração dos hospitais, o que confronta os princípios do SUS. Essa lógica, de elevação da eficácia e da eficiência no uso de recursos, é identificada em várias elaborações do Banco, assim, ao optar por essa direção, nos parece que o governo brasileiro opta também por flexibilizar os princípios constitucionais da saúde pública brasileira.

Entre os documentos elaborados pelo Banco¹⁹⁸ e relacionados à EBSEH, não identificamos uma avaliação sobre sua atuação. Além disso, ainda que o Banco identifique em alguns momentos a precarização dos hospitais como resultado do seu financiamento insuficiente, não foram identificadas propostas no sentido de elevar esse financiamento. Cabe ressaltar que houve (e ainda há) grande mobilização contrária a EBSEH por parte de diversos

¹⁹⁵ Disponível em <<https://www.adufes.org.br/portal/noticias/28-andes/2179-divida-da-ebserh-passa-de-r-70-milhoes.html>> Acesso em: 06 mar. 2021.

¹⁹⁶ As denúncias levaram inclusive a criação de um grupo de trabalho do Conselho Nacional de saúde para discutir a situação dos hospitais universitários < <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/396-cns-cria-grupo-de-trabalho-para-discutir-situacao-dos-hospitais-universitarios>> Acesso em: 06 mar. 2021.

¹⁹⁷ Mais denúncias disponíveis em <<http://adufes.org.br/portal/index.php/noticias/28-andes/549-reflexos-perversos-da-implementacao-da-ebserh-pelo-brasil.html>> Acesso em: 06 mar. 2021

¹⁹⁸ Todos os documentos referentes ao projeto de reforço para os hospitais universitários estão disponível em <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentlist?qterm=P120391>> Acesso em: 06 mar. 2021

segmentos reunidos principalmente na Frente Nacional Contra a Privatização. O projeto com o Banco foi cancelado.

Em 2012 foi elaborada nova EPP, com duração até 2015, período que coincide com o segundo ano do primeiro mandato de Dilma e primeiro ano do segundo mandato. A preparação do documento envolveu amplas discussões com representantes¹⁹⁹ do Governo nos níveis Federal, Estadual e Municipal e, internamente, constituiu um esforço conjunto de todas as unidades setoriais da Região da América Latina e do Caribe, assim como da CFI. É possível identificar que ocorre nova ampliação nos sujeitos que elaboraram a proposta de parceria, que passa a envolver as esferas de governo estadual e municipal, até porque a última EPP²⁰⁰ havia definido, como direção, o foco nessas esferas e a sinalização da participação da equipe do Banco e da CFI que atuavam na América Latina e junto aos países de renda média.

A CPS proposta está alinhada com as estratégias regionais do Banco Mundial e da IFC na América Latina e Caribe (LCR) e com a estrutura estratégica do WBG para países de renda média (MICs). As estratégias do Banco Mundial e IFC para LCR visam a criação de oportunidades para redução da pobreza e da desigualdade definindo como meta os pobres e vulneráveis, apoiando o crescimento e a criação de empregos, fortalecendo a governança, promovendo uma ação coletiva global, estimulando a inovação e a competitividade no setor privado e abordando a mudança climática. A CPS é coerente com a abordagem do Grupo Banco Mundial em relação aos MICs, que chama o BIRD e a IFC para serem ágeis, flexíveis e inovadores. Isso requer que eles trabalhem com os MICs, à medida que assumem um papel cada vez mais importante em uma variedade de questões globais, incluindo a mudança climática (BANCO MUNDIAL, 2011, p.1).

É importante ressaltar que esse documento sinaliza mudanças na estrutura da estratégia para o país, estratégias que são inscritas nas mudanças realizadas pela gestão de Jim Yong Kim a partir de 2012, que visava tornar o modelo orientado para o país mais sistemático. O que nos parece, por agora, é que as mudanças relacionadas à estratégia para o país já vinham sendo construídas e o Brasil experimentou as primeiras indicações para essas mudanças.

Essa EPP foi elaborada logo após as eleições que concederam o terceiro mandato federal ao Partido dos Trabalhadores. Na análise inicial sobre o Brasil, o Banco afirma

Na última década o Brasil tem feito progresso econômico e social admirável e está a caminho de um crescimento inclusivo e ambientalmente sustentável. Desde 2003 tirou 22 milhões de habitantes da pobreza e construiu uma economia estável, a qual

¹⁹⁹ De acordo com o EPP, as equipes de país do BIRD e da IFC realizaram consultas para a preparação do documento com diversos clientes federais, estaduais e municipais, o setor privado e a sociedade civil, englobando cerca de 100 interlocutores diretos, incluindo sete governadores de estado. Como o programa do Banco Mundial está cada vez mais direcionado para o nível subnacional, as consultas tiveram um foco específico em clientes e grupos interessados estaduais e municipais. Ao todo, as consultas subnacionais englobaram todas as cinco regiões do país, representando mais de 70% do PIB brasileiro e 65% da população do país (WORLD BANK, 2011, p.17).

²⁰⁰ Ou CPS na sigla utilizada pelo Banco para Country Partnership Framework

conseguiu superar com êxito a crise econômica global de 2008-2009. É o único país grande de renda média que conseguiu combinar o crescimento econômico com a redução da desigualdade. O Brasil está progredindo no sentido da sustentabilidade ambiental e o desmatamento da Amazônia é uma tendência em declínio. Melhoraram os resultados da saúde infantil e o acesso à educação básica é agora quase universal. É provável que o Brasil cumpra quase todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015. Tornou-se também uma voz importante no debate sobre o desenvolvimento internacional e está compartilhando a sua riqueza de experiências inovadoras com o mundo (BANCO MUNDIAL, 2012, p.i).

De acordo com o Banco, o resultado eleitoral de 2010 ratificou o modelo econômico do Brasil e sua estratégia política baseada em superávits primários, metas de inflação e taxa de câmbio flutuante. Na concepção do Banco, a Presidente Dilma Rousseff manteve importantes postos ministeriais do governo do Presidente Lula da Silva e prometeu manter as prioridades de desenvolvimento de seu predecessor, focadas no aumento do crescimento e no aprofundamento dos ganhos sociais do Brasil. A reafirmação do modelo se expressava na meta de superávit anunciada por Dilma, de R\$ 117,89 bilhões para 2011, o equivalente a 3,1% do PIB no momento em que foi definido, na meta de reduzir ainda mais o endividamento do governo, permitindo a redução das taxas de juros e, ao mesmo tempo, a manutenção da inflação sob controle. A coalizão do Governo tinha uma maioria confortável no Congresso Nacional (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 2).

Ainda que referencie avanços durante o período dos governos do PT relacionados a redução da pobreza, o Banco também ressalta que o Brasil permanecia entre os 10 países mais desiguais do mundo. De acordo com o documento, o Brasil detinha dois desafios importantes: acelerar o crescimento econômico e fortalecer ainda mais a resiliência a choques internacionais, reduzindo a desigualdade e oferecendo oportunidades de desenvolvimento humano a todos, principalmente às mulheres

iii. Em linha com esses desafios e dando continuidade ao trabalho da Administração Lula, a Presidente Dilma Rousseff definiu metas sociais e econômicas ambiciosas para os próximos anos, em coordenação com os governos subnacionais. O Governo do Brasil (GoB) visa a aumentar consideravelmente o potencial de crescimento do Brasil acima dos atuais 4% a 4,5% por meio de maiores investimentos, elevação da poupança pública e manutenção da disciplina fiscal. Os Programas de Aceleração do Crescimento I e II (PAC I e PAC II), focados no investimento em infraestrutura, investirão R\$ 1,4 trilhão entre 2007 e 2014. Parte disso será usada para o maior programa do mundo de habitação para famílias de baixa renda e de melhoria das favelas, envolvendo 2 milhões de novas casas. O principal programa social do governo, focado no objetivo de erradicação da pobreza extrema, busca beneficiar 16 milhões de pessoas até 2014. O compromisso do Brasil com a sustentabilidade ambiental é ilustrado por suas metas ambiciosas e adotadas unilateralmente para reduzir as emissões de GHG em até 38% até 2020 (BANCO MUNDIAL, 2011, p. i).

Uma novidade desta EPP se refere à afirmação de que o Programa de Governo da Presidente Dilma Rousseff forneceu a estrutura da proposta elaborada pelo Banco. De acordo

com o documento, o Grupo Banco Mundial se propunha a trabalhar em estreita coordenação com os governos federal e subnacionais e o setor privado para contribuir com a meta do Governo do Brasil e alcançar taxas mais altas de crescimento inclusivo e sustentável por meio de quatro objetivos estratégicos: (i) aumentar a eficiência de investimentos públicos e privados; (ii) melhorar a qualidade e expandir a prestação de serviços públicos para famílias de baixa renda; (iii) promover o desenvolvimento econômico regional por meio de políticas melhoradas, investimentos em infraestrutura estratégica e apoio para o setor privado em áreas “de fronteira”; e (iv) melhorar ainda mais a gestão sustentável de recursos naturais e aumentar a resiliência climática e, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento econômico local e ajudar a atender à crescente demanda mundial de alimentos. O Brasil está recorrendo ao Banco Mundial como um parceiro na divulgação do conhecimento e das experiências de desenvolvimento do país para outros países (BANCO MUNDIAL, 2011, p. i).

Assim como na edição anterior, o Banco minimiza o risco dos impactos da crise econômica mundial no Brasil, que seria mitigado pelas grandes reservas externas do país, pela solidez de seu sistema financeiro e pela força de sua demanda interna. Os riscos inflacionários, de acordo com o Banco, eram mitigados pelo fato de a postura da política fiscal do Brasil já ter se tornado menos expansionista e pelo anúncio das autoridades de elevação nas economias do setor público para melhorar o equilíbrio entre os instrumentos da política fiscal e monetária no controle da demanda interna (BANCO MUNDIAL, 2011, p. iii)

Outro risco, que se repete na análise do Banco, está relacionado à possibilidade do GBM não ser capaz de atingir um impacto significativo no Brasil, devido ao pequeno tamanho de seu programa em relação ao tamanho da economia do Brasil. O GBM também indica que há um reconhecimento explícito de que o impacto potencial²⁰¹ do Grupo no Brasil não pode ser derivado exclusivamente de suas contribuições financeiras e que ele busca alavancar seus recursos limitados, focando atividades intensivas em conhecimento destinadas a apoiar intervenções inovadoras que, ampliadas, podem fornecer benefícios que poderiam exceder bastante o impacto direto dos projetos originais do WBG (BANCO MUNDIAL, 2011, p. iii).

²⁰¹ A EPP cita que além das reuniões para sua elaboração, uma pesquisa qualitativa com 70 clientes brasileiros e responsáveis por decisões do governo (Federal, Estadual e Municipal), do setor privado, da sociedade civil e dos círculos acadêmicos revelou que 91% dos entrevistados consideravam a parceria entre o Banco Mundial e o Brasil “muito boas” ou “boas”. O maior percentual (21%) entre os aspectos negativos foi relativo à percepção de que “o Banco Mundial apoia somente projetos do seu próprio interessel. De acordo com os entrevistados, as três principais contribuições do Banco Mundial no Brasil foram que ele — traz novos procedimentos e conhecimentos (26%); — apoia o desenvolvimento (17%) e — incentiva o crescimento econômico (11%). Quando perguntados sobre as áreas em que o Banco Mundial deveria ter um papel mais ativo no Brasil, a principal resposta foi — educação e saúde, seguida de — combate à pobreza e — apoio à infraestrutura (BANCO MUNDIAL, 2011, p.62)

Já discutimos anteriormente que o Banco, ao longo de sua história, vinha se forjando como um “banco do conhecimento”, buscando cada vez mais ser reconhecido e atuando nessa direção.

O documento ressalta que o programa desenvolvido conjuntamente pela segunda administração Lula e o Grupo Banco Mundial (GBM) teve êxito em enfatizar cada vez mais as atividades com uso intensivo do conhecimento, os empréstimos subnacionais e um melhor desempenho do programa. Embora tenham aumentado os empréstimos do Banco Mundial continuaram limitados em relação ao tamanho do Brasil que em 2011 foram equivalentes a 0,3% total das despesas públicas. Essa restrição de volume limitou o potencial do Banco Mundial de ter um grande impacto direto no desenvolvimento por meio dos seus projetos no Brasil. Foi tomada então uma decisão consciente, para maximizar o papel catalítico e tático do Banco Mundial, com uma forte ênfase no apoio a intervenções inovadoras que, ampliadas, forneceriam benefícios que poderiam exceder em muito o impacto direto dos projetos originais (BANCO MUNDIAL, 2011, p.13).

De acordo com o Banco, suas intervenções enfocaram a geração de conhecimentos e não apenas a transferência de conhecimentos. Na prática, isso significava, por um lado, que o programa de Atividades de Análise e Consultoria (AAC) do Banco Mundial enfocava a parceria com os pesquisadores locais para produzir estudos de alta qualidade do país com o objetivo de fazer contribuições substanciais aos debates sobre políticas nacionais. Por outro lado, o Banco incorporava conhecimentos ativamente nas suas atividades de crédito, com foco em "como" em vez de "o quê" e muitas vezes explorando novos instrumentos para proporcionar melhores resultados, incluindo operações multissetoriais voltadas para resultados. Essas inovações tiveram impacto na elaboração dos programas em todo o Banco Mundial influenciando, por exemplo, a elaboração de empréstimos DPL's. Essa afirmação reforça sua indicação de que o Brasil tem servido como um “laboratório de experimentação” para o Banco.

Assim, o discurso do Banco, de uma suposta irrelevância, não se sustenta principalmente diante de mais uma avaliação positiva de sua atuação conforme discutiremos ao longo de nossa análise. O Banco também em evidenciado sua alta capacidade de se adaptar às características e demandas de cada governo, o que norteou a elaboração dos seus princípios para atuação no país

Assim, se o WBG quiser ter um impacto significativo no Brasil, esse impacto não poderá decorrer exclusivamente do tamanho de suas contribuições financeiras, que devem ser pequenas em relação aos próprios recursos do país. Ao contrário, o WBG deve buscar ter um impacto de desenvolvimento no Brasil por meio das contribuições de conhecimento que incorporará em suas diferentes atividades. Nesse sentido, o Grupo Banco Mundial empregará seus recursos de acordo com os princípios a seguir.

Flexibilidade: Ajustando áreas de participação e instrumentos para melhor responder às necessidades de desenvolvimento do país. *Seletividade:* Focando áreas onde o Brasil enfrenta desafios de desenvolvimento de segunda geração e pode se beneficiar do conhecimento e experiência do Grupo Banco Mundial. *Inovação:* Apoiando investimentos inovadores e reformas de política pública que podem ser reproduzidas dentro e fora do Brasil, e oferecendo serviços e instrumentos inovadores (ex.: empréstimos multissetoriais e baseados em resultados, garantias de risco de crédito parcial entre outras garantias). *Alavancagem:* Aumentando o uso de recursos alavancados do governo, setor privado e outros parceiros de desenvolvimento, para maximizar os impactos de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2011, p. iii).

Em nossa análise sobre a edição anterior, indicamos uma tendência do Banco em enfatizar o Brasil como uma liderança para os países do sul, que mais uma vez é reafirmada. De acordo com o EAP, o Brasil tem centros de excelência públicos, privados e acadêmicos em um grande número de campos, capazes de proporcionar importantes contribuições de cooperação. O Governo do Brasil, a partir de seu crescente papel no cenário internacional, ampliou gradualmente suas iniciativas, com foco especial na América Latina e na África com base no ponto de vista de solidariedade e parceria. O Banco indicava a possibilidade de apoiar o Brasil nos seus esforços para ampliar a colaboração Sul-Sul (S-S) nas áreas de agricultura sustentável, proteção social, gestão das finanças públicas, saúde, energia renovável e governança, entre outras. Uma das ações indicadas pelo Banco seria de “fornecer cooperação técnica à Agência Brasileira de Cooperação”²⁰² (ABC/MRE) em seu processo de fortalecimento institucional. Não vamos aprofundar esse debate, mas é importante sinalizar que cada vez mais instituições brasileiras, como a ABC, o IPEA e as universidades têm aparecido nos documentos como instituições que desenvolvem ações e que o Banco busca estabelecer trabalhos conjuntos. De acordo com o Banco, por exemplo, “Todas as iniciativas S-S que forem baseadas em cooperação técnica ou que incluam componentes de cooperação técnica serão concebidas, negociadas e aprovadas por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE)” (BANCO MUNDIAL, 2011, p.43).

²⁰² A primeira iniciativa de implantação de um "Sistema de Cooperação Técnica Internacional" no Brasil ocorreu em 1950, quando o Governo brasileiro criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes governamentais: da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais. A Agência Brasileira de Cooperação foi criada em setembro de 1987, por meio do Decreto Nº 94.973, como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em 2012, conforme estabelecido no Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores, compete à Agência Brasileira de Cooperação planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. Disponível em <http://www.abc.gov.br/> Acesso em: 06 mar. 2021

Uma área que aparece como campo de liderança do Brasil é a ambiental. No capítulo 3 resgatamos o processo histórico de maior envolvimento do Banco Mundial com a questão ambiental. Na avaliação sobre o EPP anterior, o Banco indicou que o compromisso com um “Brasil Verde” tem surgido cada vez mais como uma das principais prioridades em âmbito nacional e é uma área onde o país busca liderança global.

Durante esse período, o Brasil começou a inverter as tendências de deterioração ambiental e consolidou uma estratégia para se preparar para o impacto da mudança climática e para reduzir emissões de carbono. Em dezembro de 2008, o Governo Federal lançou o Plano Nacional sobre Mudança Climática (NCCAP, 2009 - Lei.) O plano propõe uma redução de 70% na taxa de desmatamento até 2017. Além disso, o Brasil anunciou um "compromisso voluntário" para reduzir as emissões de CO₂ em até 36,1 a 38,9% nos próximos dez anos. O Brasil é um dos países mais proativos na região em busca de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) e o terceiro, atrás apenas da China e Índia no mundo. Existem pelo menos 255 projetos de CDM em andamento que respondem por cerca de 7% das reduções totais certificadas de emissões de CDM (BANCO MUNDIAL, 2011, p.143).

Em relação à proteção social, a previdência social, área que esteve presente nas indicações de “reformas” em todas as edições dos documentos de estratégia para assistência ao país, o Banco afirma que as contrarreformas, entre 1999 e 2003, reduziram pela metade os custos previstos com despesas com pensões. O Banco também afirma que esses custos deveriam mais do que dobrar para 22,4% do PIB até 2050, indicando que a área iria dominar o panorama fiscal do Brasil, ou seja, sinalizando que novas contrarreformas viriam. Como a direção do Banco volta sua estratégia de assistência para os estados, a contrarreforma da previdência também avança para o nível estadual e municipal

Agora, o apoio do Banco Mundial ao sistema de pensões está focado em ajudar o Governo a atualizar a gestão de pensões estaduais (sistema RPPS para funcionários públicos) buscando reduzir as reivindicações injustificadas de pensões, melhorando a sustentabilidade financeira, etc. Nesse contexto, o programa de atualização de cadastro, com implementação em andamento, busca eliminar os pagamentos não justificados a beneficiários em todos os poderes do governo estadual. Mais de 340.000 funcionários públicos estão sendo recadastrados, o que ultrapassa a meta estabelecida pelo Relatório de Andamento (BANCO MUNDIAL, 2011, p.155).

A contrarreforma da previdência, direcionada aos estados e municípios, será incorporada no nosso próximo período de análise.

No que tange a saúde, a avaliação do Banco sobre o período anterior indica que tem apoiado esforços na expansão do que ele chama de um plano de saúde universal, o SUS, e na melhoria dos serviços de saúde e resultados em geral. De acordo com o Banco, a cobertura do SUS aumentou de 46,3% (em 2007) para 52,7% (em 2010) e o seguro privado abrangia uma parcela de 25% da população. Os índices de saúde melhoraram com a contribuição do Programa

Bolsa Família para a redução da desnutrição crônica, fornecendo benefícios de saúde e de nutrição a 10 milhões de crianças na pré-escola e as suas mães. Como líder global e país inovador no combate ao HIV/AIDS, o Brasil registrou os principais ganhos tanto em incidência quanto em tratamento; a contribuição para essas conquistas do recém-concluído projeto de HIV/AIDS, que foi classificado como satisfatório. O Banco Mundial também estava apoiando a implementação do Pacto pela Saúde de 2006, que concedeu aos estados uma maior flexibilidade na gestão de cuidados de saúde ao criar centros regionais que incentivavam a formação de redes de instituições de prestação de serviços de saúde e definia o estágio para uma gestão baseada em resultados

O documento apresenta uma síntese do desenvolvimento do SUS nos últimos 20 anos

Embora o Brasil tenha um bom histórico sobre o acesso dos pobres aos cuidados básicos de saúde por meio do Programa de Saúde Familiar (PSF) criado em 1994, 35% das pessoas com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo permanece sem cobertura. Além disso, a coordenação de cuidados em ambientes clínicos e organizacionais ainda é limitada, resultando em um efeito especialmente deletério sobre a prevenção e o tratamento de doenças crônicas. Para vencer esses desafios, o Ministério da Saúde, em coordenação com os governos subnacionais, está empreendendo esforços significativos para aumentar a cobertura do PSF e a promoção da saúde e prevenção para os grupos mais vulneráveis. Em colaboração com Estados e Municípios, o Ministério também está trabalhando para desenvolver redes regionais integradas de cuidados de saúde que incluam a saúde pública, cuidados básicos de saúde e unidades capacitadas para cuidados de média e alta complexidade (hospitais). Finalmente, o GoB está trabalhando para promover melhorias na gestão hospitalar visando a melhorar a eficiência do Sistema Único de Saúde (SUS) (BANCO MUNDIAL, 2011, p.28).

De acordo com o documento, apesar do progresso significativo nos últimos 20 anos, a cobertura insuficiente de promoção da saúde, prevenção e tratamento entre a população mais pobre permanecia um desafio. No capítulo 2, discutimos como os sucessivos governos, instaurados pós 1988, ano de deliberação da criação do SUS, optaram por seguir uma política macroeconômica que priorizou o “ajuste fiscal” em detrimento dos investimentos sociais. No setor que nos interessa para este estudo, a saúde, o montante investido ao longo dos governos se manteve insuficiente para a real efetivação de um sistema público e universal. Por outro lado, sua precarização contribuiu para a expansão do setor privado de saúde. Evidenciamos em nossas análises que o Banco tem proposto a existência de um sistema universal básico destinado a atender principalmente a população mais pobre e a instituição da gestão terceirizada para serviços dos níveis secundário e terciário. A EBSERH expressa essa direção.

Nossas análises indicam também que a orientação para a privatização clássica tem sido secundarizada nas formulações do Banco, principalmente a partir de 2003, em detrimento das terceirizações via organizações sociais e das parcerias público privadas (PPP's). É importante destacar que, desde o final dos anos 1990, o Banco passou por um processo de reformulação

que se expressou na elaboração (durante a gestão de Wolfensohn) do Marco Integral de Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*) e posteriormente do Consenso de Washington “ampliado”, cujas prescrições eram voltadas para a criação de um ambiente aberto, atrativo e seguro para o capital com boa governança entre atores públicos e privados nacionais e estrangeiros, regras institucionais e jurídicas favoráveis aos negócios, reestruturação do Estado a serviço da acumulação privada de capital, políticas sociais coerentes com o modelo macroeconômico, infraestrutura e estratégias de ajustamento rural, urbano e ambiental (PEREIRA, 2010). Todos esses pontos puderam ser identificados nas estratégias de assistência ao país elaboradas na década de 2000.

Na primeira metade da década de 2000, foi possível identificar um forte apelo nas elaborações do Banco, que deslocam do Estado “ineficiente e corrupto” a responsabilidade pela proteção da população pobre, que deveria envolver a organização comunitária das populações e organizações do terceiro setor. No Brasil, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, foi aberta a possibilidade da entrega da gestão dos serviços às Organizações Sociais através da terceirização, que foi amplamente disseminada nos governos petistas.

Nesta edição da EPP ficou mais evidente o movimento do Grupo Banco Mundial na terceirização, com o apoio da CFI, através de projetos estaduais

A experiência na Bahia ilustra como a abordagem focada no Estado complementa os esforços do Governo Federal e fornece lições de benefício nacional. Na primeira fase de um APL, o projeto contribuiu no sentido da extensão em nível estadual do principal sistema de saúde familiar, paralelamente com esforços nacionais. Os níveis altos e persistentes de mortalidade neonatal e materna no Estado motivaram uma profunda elaboração de inventário que zerou a ligação entre a disponibilidade de água potável como um importante impulsor de melhorias no sistema de saúde. Assim, a operação de acompanhamento do Projeto de Gestão Integrada de Saúde e Recursos Hídricos da Bahia (que foi aprovado em 2 de novembro de 2010) foca sua atenção para saúde e água para melhorar os resultados de saúde em nível estadual. A IFC tem contribuído para o alcance dos objetivos de saúde do Brasil por meio de uma série de investimentos e participações de consultoria. Por exemplo, a IFC fez um investimento de US\$ 30,4 milhões na Rede d’Or, uma empresa de cuidados de saúde que visa pacientes de renda média a baixa. A IFC assinou um mandato de PPP com o Estado da Bahia para gerir a concessão de um hospital que atenda comunidades pobres em Salvador (BANCO MUNDIAL, 2011, p.146).

As ações desenvolvidas pela CFI não diferem da direção que o Banco vinha apresentando para o campo da saúde, centrado na universalização restrita a um sistema básico de saúde, na expansão da entrega da gestão dos serviços a organizações sociais e na gestão gerencial centrada em resultados.

Em 2013 o Banco lançou o documento “20 anos de construção do sistema de saúde no Brasil: uma análise do Sistema Único de Saúde” (LINDELOW, 2013)²⁰³, que apresentava um diagnóstico sobre a trajetória do SUS e problematizava os avanços e desafios identificados nos 20 anos de sua existência. Dentre os vários pontos que o documento indica, e que gostaríamos de destacar, estão os dados referentes ao crescimento do SUS ao longo dos seus 20 anos e sua importância para a população brasileira como a expansão significativa da capacidade do sistema, com a quantidade de estabelecimentos de saúde passando de quase 22.000, em 1981, para algo em torno de 75.000, em 2009 ; expansão das unidades ambulatoriais decorrente da ênfase dada às intervenções na atenção primária, a partir da implantação do Programa de Saúde da Família, que entre 1988 e 2010 aumentou a quantidade de equipes de 4.000 para mais de 31.600, com a cobertura abrangendo pouco mais de 50% da população brasileira; no caso dos leitos hospitalares, a reestruturação do sistema resultou em uma redução considerável na densidade dos leitos hospitalares (públicos) entre os estados, praticamente eliminando o vínculo entre a densidade de leitos hospitalares públicos e a renda média em nível estadual; a expansão e reestruturação da rede de atendimento foi acompanhada de uma drástica descentralização da responsabilidade pela prestação de serviços, o crescimento das unidades ambulatoriais ocorreu quase que inteiramente no nível municipal, e a parcela de leitos hospitalares sob controle dos municípios aumentou de 11% para quase 50% entre 1985 e 2009; o financiamento foi elevado a cerca de 4% do PIB, mas permaneceu baixo (LINDELOW, 2013). Os avanços citados, dentre outros indicados pelo documento, tiveram impactos importantes na melhora da saúde da população o que leva a um reconhecimento da importância do SUS.

Um aspecto que gostaríamos de problematizar desta publicação se refere ao princípio da universalidade do SUS. Já indicamos anteriormente que o Banco sinaliza que deve existir um sistema universal de saúde básico, que atenda à população mais pobre, enquanto aqueles que podem pagar poderiam acessar os serviços e planos privados de saúde. O documento de 2013 retoma esse debate

O princípio de universalidade caracteriza a saúde como um direito de cidadania, ao ser definido pela Constituição Federal como um direito de todos e um dever do Estado. Nesse sentido, abrange a cobertura, o acesso e o atendimento nos serviços do SUS e exprime a ideia de que o Estado tem o dever de prestar esse atendimento a toda população brasileira. A universalidade foi um princípio chave da criação do SUS. Em

²⁰³ Um ponto que merece destaque são os autores deste documento. Magnus Lindelow e Michele Gragnolati atuavam no Setor de Desenvolvimento Humano (Saúde, Educação e Proteção Social) do Banco Mundial e Bernard Couttolenc era, segundo o Banco, Diretor Geral do Performa Institute um novo centro de pesquisas em políticas em São Paulo. Todos os autores tem algum nível de formação em economia mas nenhum deles tem formação em saúde pública. O citado “Performa Institute” não dispõe de endereço eletrônico o que impede conhecer a perspectiva de suas análises.

geral, compreende-se que acesso ou cobertura universal signifique que todas as pessoas têm acesso a todo o espectro de serviços, sem passar por privações financeiras. Formalmente, a construção do SUS alcançou esse objetivo pela norma legal, mas até que ponto esse direito formal traduziu-se, na prática, em maior acesso e melhor proteção financeira? (LINDELOW, 2013, p.6).

De acordo com os autores em vários países, onde o direito à saúde é tido como garantido e universal, os serviços de saúde não são gratuitos (são subsidiados) e não necessariamente prestados por um sistema público (a cobertura pode ser obrigatória e não proporcionada, como acontece na Holanda). Os autores indicam que “falta” uma lista explícita de serviços abrangidos pelo SUS o que, conseqüentemente, faria crer que estão cobertos todos os serviços de que um doente precisa e que seria, pelo menos no papel, mais generoso do que a maior parte dos países desenvolvidos e ricos que regulamentaram e definiram uma lista de serviços cobertos e de condições ou circunstâncias ao abrigo dos quais estão cobertos (LINDELOW, 2013, p.48). Os autores acrescentam

Acresce que a ausência de uma lista clara de serviços e bens cobertos permite, aos provedores, expandir a oferta e o uso de novas tecnologias caras, o que, por seu turno, tem sido uma fonte importante de aumentos de custos. Isso tem sido uma fonte importante de ineficiências e de custos desnecessários, já que o Brasil tem sido rápido a adotar novas tecnologias e as emprega de uma forma ineficiente (LINDELOW, 2013, p.48).

Partindo dessa concepção, de uma universalidade dentro de uma lista de atendimentos e procedimentos, os autores problematizam a universalidade tentando indicar que ela não se efetiva com o argumento do crescimento do setor privado

Quando da criação do SUS, previa-se que, a partir da implantação do sistema, haveria uma queda gradual e natural de importância do sistema de saúde privado (“suplementar”) em relação ao sistema público. Entretanto, passadas mais de duas décadas desde a sua aprovação, observa-se que esta expectativa não se confirmou. Com efeito, não obstante as perspectivas em contrário, os gastos privados permaneceram estáveis nos últimos 15 anos, passando de aproximadamente 57% do total de gastos médicos em 1995 para 54% em 2009. A parcela de gastos diretos caiu no decorrer do tempo, mas ainda representa cerca de 30% do total de gastos médicos, enquanto a proporção de gastos em planos privados subiu, chegando um pouco acima do patamar atual de 20%. A quantidade de indivíduos com cobertura de planos de saúde privados também cresceu constantemente, no período, mas a parcela de financiamento público do total de gastos médicos permanece, comparativamente, menor no Brasil do que nos países da OCDE e em muitos países de renda média (LINDELOW, 2013, p. 4)

No capítulo 2 discutimos o crescimento do setor privado no Brasil, que ocorreu tanto pela precarização do sistema público, que ampliou o espaço para que serviços de saúde fossem concebidos como uma mercadoria, quanto pelo interesse econômico da saúde como nicho de valorização do capital. Esse crescimento contou historicamente com atuação no parlamento, que aprovou seu arcabouço legal e do lobby em campanhas eleitorais, como no caso da eleição

de Dilma, que obteve financiamento desse setor. Para compreender a precarização do SUS, é necessário mencionar o problema estrutural do insuficiente financiamento reconhecido pelo documento em análise.

Considerando o período de 1995–2010, para o qual há dados comparáveis de outros países, a taxa média de crescimento anual em gastos públicos (reais) na saúde foi menor no Brasil do que em vários outros países de renda média (3% por ano no Brasil, em comparação com 8% a 12% na China, República da Coreia, África do Sul e Turquia). Ressalta-se que o crescimento em gastos reais acelerou no início da década de 2000 (cerca de 6% ao ano), mas continua inferior ao de muitos países comparáveis ao Brasil (LINDELOW, 2013, p. 3).

Ainda que o financiamento seja um problema estrutural do SUS e reconhecido nas publicações do Banco, as propostas elaboradas não indicam a necessidade de elevar o gasto em saúde e sim em ampliar a eficiência²⁰⁴, o que por vezes vem acompanhado do argumento de reforço à terceirização

Face às persistentes preocupações acerca da eficiência e da qualidade, muitos estados e municípios estão experimentando novos modelos de prestação de serviços, incluindo a contratação de organizações sem fins lucrativos, por exemplo, as organizações sociais, muito frequentes nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo e cada vez mais comuns em outros estados. Adicionalmente, muitas regiões do Brasil estão experimentando parcerias público-privadas tanto na construção como na administração de instalações públicas, caso recente do Estado da Bahia, na Região Nordeste. Embora esses mecanismos de contratação sejam promissores, criam novas e significativas demandas para as secretarias estaduais e municipais de saúde, não apenas para determinar o que se vai contratar, mas também como elaborar, acompanhar e implementar os contratos (LINDELOW, 2013, p.11).

Já discutimos, ao longo desse estudo, a problemática que envolve a terceirização da gestão dos serviços de saúde, mas cabe aqui reforçar que definitivamente sua adoção não tem significado uma elevação da eficiência do SUS.

Outro aspecto indicado pelos autores para questionar a universalidade do SUS se refere a cobertura. Os autores problematizam quem utiliza o SUS, indicando que assim como usuários habituais do sistema público às vezes pagam por alguns serviços no setor privado, muitos dos que tipicamente pagam por meio de planos privados ou de desembolsos diretos irão ocasionalmente dirigir-se ao SUS. Os autores citam que há alguns pesquisadores, dentre os quais nos encontramos, que argumentam que quase todos os brasileiros utilizam os serviços do

²⁰⁴ De acordo com os autores, o conceito de eficiência refere-se ao relacionamento entre entradas e resultados ou saídas. Nos termos mais amplos, um sistema de saúde eficiente é aquele que produz a maior melhora nos resultados clínicos e epidemiológicos para um determinado nível de gasto. Contudo, as avaliações da eficiência com frequência se concentram em elos específicos na cadeia que liga gastos a resultados, não abordando com profundidade questões como até que ponto os recursos são distribuídos adequadamente a programas ou intervenções (eficiência de alocação ou eficiência de alocação) e até que ponto maior volume e qualidade de serviços de saúde são produzidos com as entradas disponíveis no sistema (eficiência técnica).

SUS em algum momento. Concordamos que a questão da qualidade dos serviços por vezes afasta pessoas do sistema público, entretanto também acreditamos que, ao falar do SUS, é necessário reconhecer o seu tamanho e alcance. A partir do SUS, por exemplo, são viabilizados importantes sistemas de dados, que contribuem para a vigilância epidemiológica, todo o sistema de hemoderivados é público, a viabilização da fila para transplantes é pública, o programa de imunização é um dos maiores do mundo. Esses poucos exemplos já reforçam porque é acertado afirmar que todos os brasileiros utilizam o SUS. Por fim é importante sinalizar que o documento menciona o programa DST/AIDS brasileiro como um sucesso internacional que, conforme já discutimos, representa uma política que recebeu atenção e financiamento adequados para sua viabilização.

Em suma, o documento não apresenta nenhuma novidade no que se refere à concepção do Banco sobre sistemas universais de saúde. Há uma defesa da universalidade restrita a algumas áreas, como a atenção básica, e para os outros níveis de atenção admite-se a cobrança, a livre atuação do setor privado e a entrega da gestão da estrutura pública para organizações sociais.

Conforme discutimos anteriormente, as parcerias público-privadas e a terceirização da gestão de serviços para organizações sociais se tornaram a nova estratégia de privatização. Enquanto a terceirização foi amplamente utilizada no campo da proteção social, em especial na saúde e na educação, as PPP's aparecem em diversas áreas, principalmente relacionadas à infraestrutura, como recursos hídricos, descarte sanitário, transporte etc. A EPP de 2012 explicita que o apoio do Grupo Banco Mundial na área se efetivou principalmente através da CFI, conforme a avaliação da EPP anterior indica

A IFC tem aumentado seus compromissos financeiros e participações de consultoria em infraestrutura, tornando-se a segunda área mais importante de atividade da IFC no Brasil, após os serviços financeiros. A IFC tem se concentrado no setor de infraestrutura de transporte, um ponto crítico. Os compromissos de infraestrutura (incluindo mobilização) passaram de 177% para US\$ 718 milhões durante o período da CPS, apesar de o valor dos projetos de linhas de negócios das PPPs de serviços de consultoria ter dobrado para US\$ 6,8 milhões. Esses compromissos incluíram a primeira concessão de PPP para uma rodovia federal e trabalho no complexo sistema de irrigação *Pontal* na Região Nordeste do Brasil. A IFC financiou dois terminais portuários privados nas cidades de Salvador e Santos. Outra área de crescimento de atividade de PPP é a construção de infraestrutura de irrigação (, 2011, p.154).

Gostaríamos de destacar aqui a questão do transporte. De acordo com a EPP, os investimentos estavam sendo apoiados por grandes programas federais sob o PAC, que orçou US\$ 80,3 bilhões para o setor de transportes em 2011-2014, incluindo US\$ 15 bilhões para áreas urbanas. O Grupo Banco Mundial se propunha a apoiar o Brasil nessa área ao: ajudar a

melhorar a gestão do setor de transportes; apoiar iniciativas incluídas e integradas de logística e transporte nos níveis federal e estaduais, com foco na expansão da governança, eficiência geral e transporte mais ecológico; fornecer assistência técnica para o desenvolvimento de corredores multimodais de transportes prioritários, como o corredor de São Francisco, que abrange vários estados do Nordeste e inclui transportes rodoviários, ferroviários e vias navegáveis; expandir investimentos da IFC e assistência técnica em projetos de infraestrutura de transporte, inclusive projetos de ferrovias, aeroportos e portos e com o apoio de PPP's em rodovias e aeroportos; apoiar melhorias na governança do transporte urbano, focando na integração do transporte em um contexto mais amplo de planejamento da cidade para alcançar um desenvolvimento igualitário e sustentável; e apoiar o desenvolvimento de soluções de transporte rural acessível e sustentável (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 34).

O governo Dilma lançou, em 2015, um pacote de concessões que pretendia entregar para a iniciativa privada obras em portos, aeroportos, rodovias e estradas ²⁰⁵. Essa iniciativa ocorreu em um momento que o governo já era fortemente pressionado diante da crise econômica e política instaurada no Brasil.

As jornadas de junho explicitaram uma grande insatisfação com o programa de austeridade que vinha sendo implementado no Brasil e aprofundado na passagem do primeiro para o segundo governo Dilma. Cabe lembrar que foi exatamente no aumento do custo da passagem e da precariedade do setor de transporte urbano que emergiram as primeiras manifestações de junho de 2013. O processo que levou ao impedimento de Dilma e encerrou o ciclo que o Banco Mundial denominou “anos de ouro” do Brasil já foi tratado no capítulo 2.

A política de “pacto” de classes, promovida pelo PT, ainda que tenha decorrido em melhoras reais nas condições de vida e saúde da população mais pobre, principalmente através da implementação dos programas de transferência monetária, também implicaram no fortalecimento do setor financeiro.

Em relação à saúde, cabe destacar, a partir de nossas análises, que os governos petistas mantiveram a política macroeconômica em sua essência, o que teve por consequência a continuidade da implementação dos programas de “ajuste” fiscal. O não enfrentamento do insuficiente financiamento para a saúde pública aprofundou a precarização dos serviços e, em um contexto de fomento ao consumo, favoreceu o setor privado, que se expandiu. O setor privado foi fortalecido também por medidas como isenções fiscais aos planos de saúde, pela

²⁰⁵ Disponível em <<https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2015/06/entenda-o-pacote-de-concessoes-ou-privatizacoes-do-governo-dilma.html>> Acesso em: 06 mar. 2021

intensificação da adoção da terceirização da gestão dos serviços e pela implementação da EBSEH.

A ampliação do investimento real em pesquisa e a atuação na questão ambiental foram extremamente importantes, mas insuficientes dentro do cenário geral de adoção de medidas de austeridade. A análise dos documentos evidencia a continuidade na incorporação das orientações gerais expressas nos documentos do Banco, ainda que também se evidencie mudanças na forma de realizar a assessoria por parte da instituição. Se no período FHC os documentos do Banco indicavam assessoria até para elaboração de legislações, que decorreriam nas contrarreformas, no período dos governos petistas é possível identificar uma leve resistência.

4.4 O golpe abre espaço para o “ajuste” acelerado

O último dos quatro períodos sob nossa análise tem início com o processo de impedimento de Dilma, em dezembro de 2015, e termina em 2018²⁰⁶, ano de novo processo eleitoral no Brasil. A EPP anterior se estendia até 2015 e uma nova edição só foi apresentada em 2018. Nesse período foi lançado, pelo Banco, o primeiro documento de Diagnóstico Sistemático para o País (DSP)²⁰⁷. Conforme afirmamos anteriormente, o DSP foi instituído nas mudanças implementadas (pelo Banco em 2014) no âmbito das formulações de estratégia aos países e essa, portanto, é a primeira edição direcionada ao Brasil²⁰⁸.

Intitulado “Retomando o Caminho para a Inclusão, o Crescimento e a Sustentabilidade”, o documento foi lançado em junho de 2016, portanto, sob vigência do governo ilegítimo de Michel Temer. O documento parte da análise do período que o Banco caracteriza como “anos de ouro” do Brasil, no qual o boom de *commodities* levou à significativa valorização da moeda, a taxa de desemprego caiu de 11% para 5% e a classe média expandiu-se à medida que as rendas subiam e os mercados de trabalho ofereciam melhores oportunidades para realizar a transição do emprego informal ao formal. O DSP também indica que a “estabilização” desse período, no entanto, não resolveu os problemas estruturais ligados ao custo do capital, aos baixos níveis de poupança e investimentos e relacionados a um ambiente de negócios relativamente pouco

²⁰⁶ Essa definição temporal refere-se aos documentos do Banco eventualmente dados que extrapolem esse período podem ser apresentados.

²⁰⁷ Podemos afirmar que a rigidez orçamentária é a crítica principal do documento ao país.

²⁰⁸ O DSP ao longo de 350 páginas foi organizado em sete capítulos a saber: Conquistas do Brasil na redução da pobreza e perfil dos pobres e vulneráveis; As instituições políticas do Brasil e seus impactos na alocação de recursos; Macro políticas e espaço fiscal; As origens do mal estar produtivo no Brasil; Serviços públicos, transferências e o futuro das políticas sociais progressivas; Continuando a trilhar o caminho do crescimento verde; e priorização.

competitivo, que resultou em um crescimento lento da produtividade (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 67).

Contudo, nos últimos tempos, o país tem enfrentado internamente uma onda de pessimismo. As mudanças na economia global após a recessão mundial de 2008-2009, o aumento dos desequilíbrios econômicos em decorrência dos estímulos pós-crise terem sido mantidos por tempo demasiado e, em particular, o fim do superciclo das *commodities* após 2011 afetaram profundamente as perspectivas de crescimento, e o país entrou em recessão em 2015. A queda nas receitas do governo e as pressões por aumento nos gastos levaram a um déficit fiscal significativo, erodindo a confiança dos investidores. O aumento dos preços administrados e uma das maiores desvalorizações cambiais entre os mercados emergentes elevaram a inflação, forçando o Banco Central a aumentar as taxas de juros (BANCO MUNDIAL, 2016, p. xxii).

De acordo com o documento, à medida que a economia do Brasil desacelerava, começaram a surgir algumas dúvidas sobre a sustentabilidade do modelo de crescimento do país, apesar dos anos bons. O Banco indica que três preocupações expressavam essas dúvidas. Em primeiro lugar, o rápido aumento das despesas correntes do governo, o que parcialmente se devia à rigidez fiscal, que exigia uma base crescente para se sustentar; e a pesada carga tributária do setor privado, que também pode ter contribuído para o baixo índice de investimentos do país. Em segundo lugar, apesar do crescimento saudável do crédito e da queda das taxas de juros reais, os mercados de crédito brasileiros permaneceram altamente segmentados. As distorções na alocação de crédito podem ter mantido os custos de financiamento mais altos que o necessário para as empresas sem acesso a linhas de crédito com taxas abaixo do mercado, o que enfraquece a competitividade. E em terceiro lugar, o rápido aumento dos salários reais e a valorização da taxa de câmbio real, que foram úteis para viabilizar o *boom* de consumo, erodiram, ao longo do tempo, a competitividade do Brasil (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 82).

A partir de suas análises, o Banco indica que as principais causas da desaceleração do crescimento, portanto, já estavam presentes antes da crise de 2014-2015:

A baixa produtividade, o aumento dos custos unitários de mão de obra, a demanda que dependia do consumo ao invés de depender de investimentos e uma expansão constante das despesas correntes do governo, principalmente em relação ao sistema de seguridade social, foram fatores que simplesmente acumularam problemas para o futuro. Em um primeiro momento, a capacidade do Brasil de resistir a crise financeira global de 2008 parecia indicar o contrário, mas as políticas governamentais adotadas em resposta a crise acentuaram, de muitas maneiras, as vulnerabilidades subjacentes, o que veio à tona quando o ciclo de *commodities* se inverteu após 2011 (Banco Mundial, 2016, p. 85).

Nossas análises anteriores, assim como as de Gonçalves (2009), indicaram que as avaliações do banco sobre a economia brasileira, já na elaboração da estratégia de assistência

ao país de 2008, eram superficiais e desconsideravam os elementos de risco inerentes aos “anos de ouro”, como a extrema dependência das *commodities*.

O documento faz menção à tentativa do governo Dilma de enfrentar a crise através da adoção de políticas de desenvolvimento, para promover o crescimento, com o objetivo de preservar os ganhos sociais obtidos nos anos precedentes. O Banco problematiza a adoção da chamada Nova Matriz econômica, elaborada pelo então ministro Guido Mantega, que previa a continuação da expansão fiscal, manutenção das taxas de juros nos menores patamares possíveis para estimular o crédito e o consumo dos domicílios. Sobre a política de redução das taxas de juros, o Banco afirma que, àquela época, acreditava-se que uma baixa demanda externa e taxas de juros globais extraordinariamente baixas, aliadas à desaceleração da atividade doméstica, permitiriam ao Banco Central fixar as taxas de juros a níveis muito mais baixos sem desencadear pressões inflacionárias indevidas:

O que estava implícito em tal avaliação era a convicção de que altas taxas de juros se haviam consolidado nos mercados financeiros e que era papel do governo mostrar aos mercados e a outros agentes econômicos que a economia ainda poderia funcionar com taxas mais baixas sem detonar pressões inflacionárias indevidas. Em agosto de 2011, o Banco Central começou a reduzir a taxa Selic até chegar a 7,5% em 2012, apesar de a inflação estar próxima ao teto da meta (6,5%). O anúncio de que o Federal Reserve nos EUA começaria a atenuar seus estímulos monetários extraordinários em maio de 2013, no entanto, levou a uma mudança no sentimento geral em relação aos mercados emergentes, e a confiança na política de baixos juros do Banco Central rapidamente ruiu à medida que a moeda passou a sofrer pressões. O declínio do real, combinado a políticas expansionistas fiscais ou semifiscais, alimentou as pressões inflacionárias e empurrou os índices de inflação a patamares bem acima do teto da meta. Como resultado, o Banco Central viu-se forçado a adotar uma política mais rigorosa, e a taxa Selic atingiu 14,25% em meados de 2015 (BANCO MUNDIAL, 2016, p.91).

De acordo com a análise do Banco, embora tenha ficado cada vez mais claro que as políticas anticíclicas do governo haviam chegado ao limite, as autoridades persistiram com suas políticas intervencionistas, o que gradualmente corroeu o *superávit* fiscal primário e, conseqüentemente, a confiança dos mercados. Já analisamos que, diante dessa primeira estratégia para retomar a política econômica, que foi desastrosa, Dilma indicou Joaquim Levy para a Fazenda, logo após o resultado eleitoral, o que representou a adesão à proposta de implementação de mais um draconiano “ajuste” fiscal.

Conforme o DSP afirma, o resultado primário do governo federal despencou em quase 2,3% do PIB, entre 2013 e 2014, ano que registrou seu primeiro déficit primário desde 1997. A queda do superávit primário forçou o governo a uma redução ainda maior dos investimentos públicos. A crise econômica foi exacerbada pela operação Lava Jato e seus efeitos nos investimentos e, em termos mais gerais, nos sentimentos negativos dos consumidores e das empresas. Além da crise econômica, o documento menciona elementos da crise política

brasileira relacionados à estrutura partidária dispersa, à instituição de processos de distribuição de cargos e ministérios baseadas em trocas, necessidade de formar coalisões para aprovar matérias no parlamento e processos de corrupção.

O documento em tela, ainda que problematize os “anos de ouro” e a crise que marcou o encerramento dos governos petistas, não faz nenhuma alusão ao contraditório processo que culminou no impedimento de Dilma. No entanto, em diversos momentos, o Banco sugere que momentos de crise no Brasil são propícios para o estabelecimento de um novo “consenso”.

A própria história brasileira sugere o surgimento de um novo consenso em momentos de crise, o que permitiu ao país superar restrições institucionais no passado para aprimorar a governança do setor público. No final da década de 1990, repetidos surtos de inflação elevada finalmente convenceram a classe política a estabelecer um novo conjunto de instituições – o tripé macroeconômico e a Lei de Responsabilidade Fiscal – que garantiram a estabilidade macroeconômica pelos 15 anos que se seguiram. Hoje, da mesma forma, as perspectivas econômicas ruins, a redução da tolerância do público as formas antigas de fazer política e a pressão crescente pela melhoria da qualidade dos serviços podem incentivar o governo a alinhar uma estratégia econômica coerente que supere os interesses que impediram as reformas até o momento. O *establishment* político brasileiro já demonstrou visão e liderança declarando objetivos climáticos ambiciosos – parece estar sendo formado um consenso nacional na direção de um modelo de crescimento “verde”. Tudo isso é motivo para otimismo (BANCO MUNDIAL, 2016, p. xxvii).

Veremos a seguir que o Banco, mais uma vez, erra em sua análise ao indicar que havia motivos para otimismo. O DSP resgata a ideia de que foi a implementação de “reformas” na década de 1990 que prepararam os alicerces para a estabilidade assentada no tripé macroeconômico²⁰⁹, que teria permitido que o Brasil colhesse os frutos de um ambiente externo extremamente favorável.

Ainda que o documento afirme que não objetivava²¹⁰ indicar medidas a serem adotadas pelo país, as indicações de “reformas” são inscritas de forma contundente no documento e é possível notar a incorporação de suas indicações como propostas concretas pelo governo ilegítimo de Michel Temer. No geral a receita do Banco não muda e parte da “reforma” do que ele chama de generoso sistema de previdência social e do que ele considera como ponto central: a rigidez²¹¹ dos gastos obrigatórios previstos pela Constituição.

²⁰⁹ Cabe resgatar que o tripé macroeconômico é caracterizado pela adoção de um regime de metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e pelo compromisso de solidez fiscal consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada no ano 2000.

²¹⁰ De acordo com o Banco o SCD oferece uma contribuição para o debate sobre o desenvolvimento futuro do Brasil, abstendo-se de formular recomendações específicas de política econômica e concentrando-se em destacar as formas pelas quais as dificuldades e as oportunidades de desenvolvimento do país se encontram intimamente ligadas. (Banco Mundial, 2016, p. xxiii).

²¹¹ Podemos afirmar que a rigidez orçamentária é a crítica principal do documento ao país.

De acordo com o Banco, a partir do diagnóstico elaborado sobre o país são indicadas cinco restrições prioritárias para o país: (a) Compromissos de gastos ineficientes e mal direcionados, que consomem o espaço fiscal necessário para gastos favoráveis aos mais pobres, gerando uma carga tributária relativamente elevada e – em um contexto global desfavorável – se transformam em desequilíbrios fiscais graves; (b) Deficiências na governança do setor público e nos arranjos institucionais, que dificultam o ajuste fiscal necessário e exacerbam as ineficiências na escolha, no projeto e na implementação de programas públicos (inclusive aqueles com participação privada); (c) Segmentação dos mercados financeiros, carência de crédito de longo prazo e taxas de juros elevadas, reduzindo a eficiência da alocação do capital e afetando negativamente o investimento privado; (d) Um ambiente de negócios ruim, caracterizado por uma estrutura regulamentar complexa, condições desiguais para os participantes, regime tributário extremamente complicado e uma economia relativamente fechada ao comércio externo e a concorrência; (e) Inadequações na estrutura política para uso e proteção dos recursos naturais do país com o objetivo de maximizar o impacto de sua base de ativos sobre a melhoria sustentada do meio de vida dos mais pobres.

Essas prioridades seriam as principais restrições ao desenvolvimento sustentável e inclusivo e seu enfrentamento liberaria recursos para garantir investimentos, sobretudo, para os 40% mais pobres da população brasileira (B40 do inglês *Bottom 40*), cuja subsistência estava ameaçada pela recessão econômica em andamento.

O Banco também indica que a mudança política que ele sugere enfrentaria resistências, por um lado pelos interesses instalados, que se beneficiam do sistema atual de distorções de mercado, barreiras de proteção, subsídios governamentais e outras formas de apoio às empresas menos produtivas, que provavelmente fariam *lobby* contra mudanças que viessem a reduzir sua rentabilidade. Por outro lado, muitos trabalhadores poderiam se sentir ameaçados pela perspectiva de aumento da concorrência e de reestruturação de toda a economia, com a resultante realocação do trabalho.

O desenho de políticas pode ajudar a superar a resistência dos interesses instalados ao destacar os ganhos sociais significativamente maiores para toda a população e a insustentabilidade do atual modelo de crescimento do Brasil. O Banco também indica que seria importante considerar o sequenciamento das “reformas” a fim de formar progressivamente o apoio entre “aliados naturais” do aumento da produtividade, onde quer que estejam, inclusive proprietários, gerentes e trabalhadores das empresas, servidores públicos e outros formuladores de política movidos por interesses de todos os setores da economia, famílias e sociedade civil em geral (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 158). A partir dessa premissa, o documento apresentou

o que chamou de uma “revisão” das políticas sociais brasileiras, em especial aquelas inseridas na Seguridade Social e educação. Buscaremos discutir os principais pontos apresentados principalmente os que se referem ao campo da Saúde.

O primeiro ponto a ser destacado nas formulações do DSP refere-se aos gastos públicos. As análises desenvolvidas pelo Banco indicaram que o déficit primário, registrado pela primeira vez em 2014 após 15 anos gloriosos (SIC) do tripé macroeconômico, estava intimamente relacionado à grande dependência dos impostos indiretos, os quais, por sua vez, estavam intimamente ligados ao consumo. “A maior parte dos gastos está vinculada a compromissos sociais, inclusive previdência social, saúde, educação e transferências sociais (muitas das quais não vão para os pobres)” (BANCO MUNDIAL, 2016, p. xiii).

O Banco indica que diante dessa estrutura o Brasil teria de escolher entre reforçar as bases fiscais de sua estrutura macroeconômica, com a redução das transferências para as pessoas em melhor situação, ou efetuar cortes de gastos que incidam desproporcionalmente sobre os mais pobres, revertendo alguns dos avanços sociais obtidos na última década. De acordo com o Banco, existia bastante espaço fiscal para manter políticas sociais progressistas se fossem realocados os gastos dos programas de benefícios que favorecem principalmente aqueles em melhor situação.

De acordo com o Banco, “Ajuste fiscal e progresso social não são contraditórios” (BANCO MUNDIAL, 2016, p. xiii). A partir dessa premissa, o Banco indica que o Brasil já vinha adotando, desde 2015, um ambicioso “ajuste” macroeconômico e já estava preparando o terreno para “reformas” estruturais abrangentes.

Outro ponto indicado recorrentemente como fonte de rigidez dos gastos é a folha de pagamento do serviço público. De acordo com o Banco, a estabilidade não permite que os salários sejam reduzidos em termos nominais e nem permitem cortes estruturais. Como resultado de todos esses mecanismos automáticos, o espaço fiscal criado pelo *boom* econômico foi gasto, quase em sua totalidade, com benefícios sociais e alocações maiores para os serviços públicos, que, em essência, eram vinculantes e, portanto, quase impossíveis de ajustar quando teve início o declínio (BANCO MUNDIAL, 2016, p.95).

Dentre todas as medidas relacionadas à “rigidez” de gastos, a PEC do teto nos parece ser a mais perversa e sem precedentes²¹² em qualquer outro país. Conforme discutimos no

²¹² Conforme já sinalizamos, o Banco tece críticas à rigidez do gasto público brasileiro em diversos documentos, entretanto, conforme já pontuamos as orientações desse organismo contam com agentes nacionais que por vezes radicalizam ainda mais (se é que isso é possível) as orientações desses organismos e medidas como a PEC 95 além de não encontrar precedentes no mundo tamanho seu nível de ataque ao orçamento público .

capítulo 2, a PEC 55/ 2016 limitou por 20 anos os gastos públicos primários e instituiu o mecanismo de controle de gastos federais condicionado à inflação acumulada. Essa direção já estava expressa no diagnóstico do Banco

Com um crescimento das receitas muito inferior ao dos anos de *boom*, a sustentabilidade das finanças públicas parece estar em risco. Um ajuste dos aumentos automáticos com gastos sociais pode ser inevitável para salvaguardar a sustentabilidade fiscal (BANCO MUNDIAL 2016, p. 95).

O teto de gastos incide principalmente sobre a saúde e a educação, áreas que Banco tece diversas críticas à rigidez constitucional de suas fontes de financiamento. Ainda que as medidas listadas até aqui representem um grave ataque aos trabalhadores, é importante destacar que o Banco, já em 2016, sinalizava que mais medidas poderiam ser “necessárias”:

Uma mudança na política fiscal não será suficiente, por si só, para reacender os motores de crescimento do Brasil. Embora a sustentabilidade macrofiscal seja um pré-requisito para atrair investimentos privados, o ambiente de negócios brasileiro enfrenta um grande número de restrições adicionais relacionadas a distorções do mercado, barreiras regulatórias e pressões ligadas a baixa competitividade (Banco MUNDIAL, 2016, p.100).

As propostas do Banco, partindo dessa análise, vão se situar em redução de salários de servidores públicos²¹³ (caracterizados como privilegiados), dos benefícios previdenciários e na redução do custo do trabalho.

O exemplo mais óbvio é a previdência do setor público, que favorece principalmente funcionários públicos com altos salários e generosos regimes de aposentadoria antecipada. Os gastos com educação constituem mais um exemplo, pois seu expressivo viés em favor do ensino superior beneficia desproporcionalmente os mais abastados em detrimento dos mais pobres. Um terceiro exemplo são as desonerações fiscais, os subsídios orçamentários e os custos do crédito direto, mecanismos de eficácia duvidosa quando se trata de criar oportunidades de emprego produtivo para os B40 (BANCO MUNDIAL, 2016, p.167).

A contrarreforma da previdência, nesse documento, mais uma vez, parte da justificativa que envolve o aumento da expectativa de vida, queda da taxa de fecundidade, no déficit orçamentário e no alto custo da força de trabalho²¹⁴. Cabe ressaltar que suas propostas de “reformas” se concentram mais uma vez nos servidores públicos e nos regimes próprios estaduais e municipais. Alguns pontos indicados ao longo do documento referiam-se ao acesso

²¹³ Evidencia-se também a tendência da redução dos quadros de trabalhadores das estatais. De acordo com matéria do Globo, houve uma redução de 25% de trabalhadores nas cinco maiores estatais brasileiras nos últimos cinco anos, ou seja, desde a gestão Temer. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/cinco-maiores-estatais-como-petrobras-banco-do-brasil-cortam-25-do-pessoal-em-seis-anos-1-25079643>> Acesso em: 06 mar. 2021

²¹⁴ Discutimos como esses argumentos não se sustentam no capítulo 2.

às pensões, seguro desemprego, vinculação do valor dos benefícios ao salário-mínimo e ao BPC.

Cabe ressaltar que a proposta de contrarreforma da previdência de Temer, contida na PEC nº 287/16²¹⁵, apresentada em dezembro de 2016 (poucos meses após o documento ter sido elaborado), previa vários desses pontos. Ainda que a contrarreforma de Temer não tenha sido aprovada pela inviabilidade de tramitação, suas proposições foram resgatadas e aprovadas através da PEC 06/ 2019 do governo Bolsonaro.

Em relação ao BPC, que já era objeto dos documentos anteriores do Banco, em 2021 o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 10/2021, derivado da Medida Provisória nº 1023/2020, que alterou a Lei nº 8.742/ 93, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que trata do critério de renda para fins de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas). A partir de 2021, o processo de concessão foi alterado, promovendo um retorno a um modelo de perícia centrada na avaliação biomédica²¹⁶ e o critério de renda²¹⁷ sofreu diversas alterações, que tornaram o acesso aos benefícios mais restritivo, permitindo que a renda familiar chegue no máximo a meio salário mínimo. As mudanças operadas pela nova legislação expressam a direção que o Banco vinha indicando, de redução deste benefício começou a ser alcançada.

²¹⁵ Alguns pontos previstos na PEC eram a desvinculação do salário mínimo para cálculo de benefícios, idade mínima de 65 anos; tempo mínimo de contribuição de 25 anos, para fins de aposentadoria, para homens e mulheres de todos os setores; valor da aposentadoria correspondente a 51% da média das remunerações e salários de contribuição, acrescido de 1% por cada ano de contribuição no momento da aposentadoria (para alcançar 100% da média o trabalhador deveria contribuir por 49 anos); extinção das aposentadorias especiais para professores do ensino fundamental e trabalhadores em áreas de risco; proibição de criação de novos RPPS pelos estados e municípios, sendo que os entes federados que mantiverem o regime devem fixar o teto do RGPS para a aposentadoria e criar a previdência complementar; mudança da alíquota de contribuição do trabalhador rural (segurado especial) de 2,1% sobre a comercialização de seus produtos, valendo para o grupo familiar, para uma alíquota individual sobre o salário mínimo, a ser definida em lei; proibição de acumular duas aposentadorias — exceto nos casos previstos na Constituição Federal —, uma aposentadoria e uma pensão por morte do cônjuge ou duas pensões por morte de cônjuges; redução dos valores das pensões de 100% para 50%, com 10% para cada dependente até 100%, sendo que as partes dos dependentes prescritas não serão reversíveis ao cônjuge; elevação da idade para acesso ao BPC por pessoas idosas de 65 para 70 anos, que aumentará, conforme regra geral, após dez anos de vigência; desvinculação do valor do BPC do valor do salário mínimo; para pessoas com deficiência, a lei definirá novo conceito de família, os critérios de avaliação do grau da deficiência e definição do valor do benefício, além de estabelecer que a renda total de todos os membros da família devem compor o cálculo da renda familiar per capita, entre outras.

²¹⁶ Grave também é o fato de tais alterações produzirem ingerência em atribuições privativas de assistentes sociais, desmontando de maneira unilateral os aspectos sociais e ambientais presentes no processo de avaliação de incapacidade para acesso ao benefício. A interferência na atribuição profissional de avaliação social é inadmissível, especialmente porque tem impactos negativos na qualidade dos serviços prestados e no acesso aos benefícios e direitos de usuários/os. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1814>> Acesso em: 06 mar. 2021

²¹⁷ O critério de renda para acesso ao BPC era de até ¼ do salário mínimo per capita, mas excepcionalmente a partir de ação civil pública impetrada no STF (ACP5044874-22.2013.404.710/RS de 2016), ele poderia ser concedido para pessoa cuja renda per capita fosse igual ou superior a ¼ mediante comprovação de comprometimento de renda familiar com gastos referentes por exemplo à saúde.

Outro ponto, que o relatório constantemente indica, se refere ao custo da força de trabalho. O Banco analisa que, durante os “anos de ouro” do Brasil, os postos de trabalho expandiram-se, houve uma redução na informalidade e um aumento real na renda, principalmente pela vinculação ao salário mínimo.

O baixo crescimento da produtividade levou a um rápido aumento dos custos unitários de mão de obra e à erosão da competitividade das exportações brasileiras. Desde 2003, o crescimento médio dos salários superou o crescimento da produtividade. A lacuna entre salários e produtividade foi parcialmente devida aos aumentos gerais de salários impulsionados pela indexação do salário mínimo. Por estar indexado ao PIB real de dois anos antes e a inflação do ano anterior (somados), o salário mínimo tende a superar a produtividade desde que haja crescimento da força de trabalho. O crescimento dos salários acima do crescimento da produtividade corroeu a competitividade no setor de bens transacionáveis. Embora as exportações de bens manufaturados tenham crescido rapidamente até 2008, elas voltaram a cair durante a crise e não mais conseguiram recuperar-se (BANCO MUNDIAL, 2016, p.83/84).

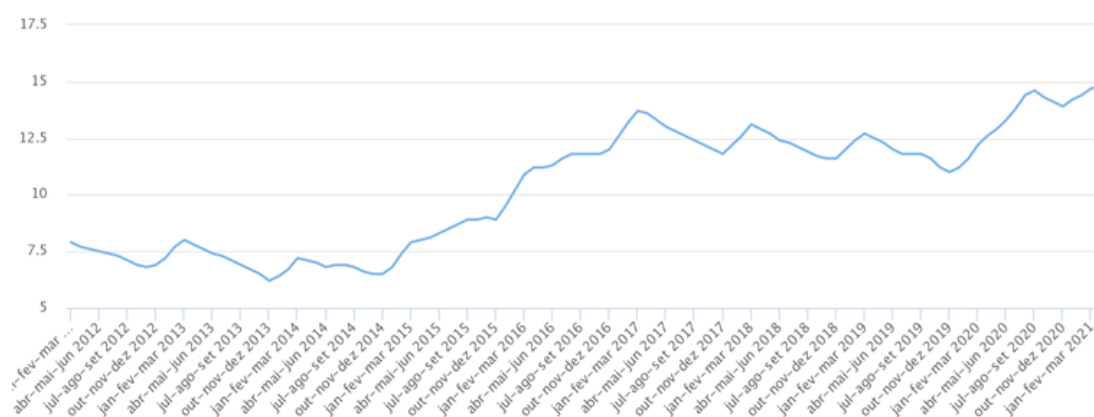
Como parte do ataque ao trabalho, o governo Temer aprovou a “reforma” trabalhista²¹⁸. Anunciada como uma estratégia de modernização da legislação trabalhista que geraria novos postos de trabalho, na realidade ela representou o mais profundo ataque à legislação trabalhista implementada no período de 30 anos que este estudo abarca. Conforme afirma Antunes²¹⁹, a nova CLT significou a prevalência do negociado sobre o legislado, a flexibilidade da jornada e do salário, a piora das condições de salubridade, a restrição da Justiça do Trabalho, a possibilidade irrestrita da terceirização e a adoção do trabalho intermitente. A nova legislação chegou ao ponto de eliminar direitos como o fornecimento de uniformes e transporte pelo contratante.

Passados quatro anos da aprovação da contrarreforma, os dados do IBGE explicitam o aumento do desemprego, que tem atingido recordes.

²¹⁸ É importante ressaltar que em 2019 o Governo Bolsonaro concluiu o ciclo de ofensiva contra o trabalho que revogou a exigência de registro profissional para algumas categorias profissionais, reduziu o auxílio doença de 50% a 30% da média de todos os salários de contribuição, permitiu o trabalho aos domingos e feriados e extinguiu o adicional de 10% da multa rescisória sobre o FGTS.

²¹⁹ Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/29/trabalho-precario-intermitente-e-a-antessala-do-desemprego-diz-ricardo-antunes> consultado em 5 de jun. de 2021.

Gráfico 3 - Taxa de desocupação 2012-2021



Fonte: IBGE – PNAD

Ainda que a pandemia tenha agravado o desemprego, sua tendência de alta já era identificada desde 2015. De acordo com o Banco, a legislação trabalhista brasileira poderia gerar desincentivos à acumulação de tempo de serviço, ao aumento das contratações e, em última análise, à elevação da produtividade.

Para as empresas brasileiras do setor de manufatura, de todos os portes, as normas trabalhistas são o quinto obstáculo mais importante para a competitividade e o crescimento, enquanto para as empresas de grande porte as normas trabalhistas só ficam atrás da tributação como impedimento. No Brasil, a rotatividade no emprego é altíssima para os padrões internacionais, e a curta permanência no emprego pode diminuir os incentivos das empresas para investir em capacitação. A rotatividade elevada é uma característica tanto do mercado de trabalho formal como informal e pode estar em parte relacionada a estrutura do seguro-desemprego, visto que a ocorrência do rompimento do vínculo de emprego é mais provável em torno do período mínimo exigido para fazer jus a esse benefício (BANCO MUNDIAL, 2016, p.155/156).

O governo Temer chegou a vislumbrar alterações no seguro desemprego²²⁰ como a retenção de parte do FGTS dos empregados demitidos, mas, diante da repercussão negativa, a proposta não avançou.

No que se refere à saúde, o Banco indica que suas propostas são baseadas na busca por melhores resultados com maior eficiência ou, seguindo a ideia de “fazer mais por menos”. O documento reconhece os avanços básicos em saúde decorrentes da criação do Sistema Único de Saúde e da posterior implementação do programa Saúde da Família em particular no que tange a atenção materno-infantil. Entre os problemas identificados no âmbito da saúde brasileira pelo documento, pela primeira vez a grande incidência de partos cesárea foi apresentada como um problema de saúde pública.

²²⁰ Em 2019 a “reforma” implementada por Bolsonaro estabeleceu a taxação em 7,5% o seguro-desemprego.

De acordo com o Banco, em 2006 quase todos os partos no Brasil eram atendidos por profissionais de saúde especializados (97%) em comparação com apenas 86% nos países latino-americanos (2000) e 62,4% das crianças nasceram de mulheres que tiveram sete ou mais consultas pré-natais durante a gravidez. Contudo, persiste uma diferença marcante entre raças ou origens étnicas: 74,9% da população branca fez sete ou mais consultas pré-natais em comparação com 54,8% da população negra/parda e com apenas 24,3% entre populações indígenas. Além disso, no Brasil, um grande número de partos é realizado por meio de cesarianas (52,3% do total em 2010), especialmente entre familiares cobertas por planos de saúde privados (84%). Em 2015, o governo deu início a implementação de medidas²²¹ visando a redução do número de partos cesáreas (BANCO MUNDIAL, 2016).

De acordo com a OMS²²², o crescimento do parto cesáreo alcança uma taxa de 21%, no mundo, enquanto no Brasil ultrapassa os 55%. É importante ressaltar que o Brasil é, atualmente, o 2º colocado no mundo em número de cesárias, que além dos prejuízos à saúde da mulher também representam um custo de cerca de 32% a mais que o parto normal. Não pretendemos aqui aprofundar esse debate, mas é fundamental sinalizar que a alta incidência de cesárias no Brasil detém profunda relação com as raízes da política de saúde brasileira antecedente ao SUS, caracterizada pela ênfase biomédica e por um modelo regulatório do setor privado extremamente frágil, que não é problematizado pelo Banco em momento algum.

O documento indica outros problemas, que o sistema de saúde brasileiro apresentava, como demora no atendimento, os graves problemas da saúde²²³ indígena, as mudanças do perfil demográfico, ineficiência de profissionais²²⁴ e a baixa qualidade dos serviços. De acordo com

²²¹ Segundo as novas normas, as seguradoras de saúde deverão informar seus usuários sobre o percentual de cesáreas realizadas por cada médico e por cada hospital. O não fornecimento dessas estatísticas, em um prazo de 15 dias, resultará em pesadas multas (Banco Mundial, 2016, p.182).

²²² Disponível em <<https://www.paho.org/pt/noticias/16-6-2021-taxas-cesarianas-continuam-aumentando-em-meio-crescentes-desigualdades-no-acesso>> Acesso em: 06 mar. 2021.

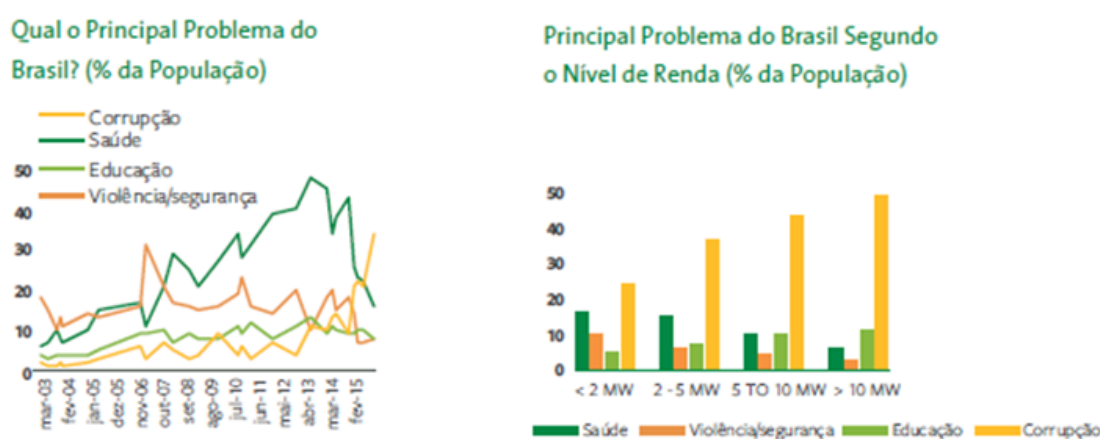
²²³ As taxas de mortalidade infantil e na infância entre os povos indígenas continuavam muito elevadas (50,1 por 1.000 em 2013). As taxas de morbidade e mortalidade entre os povos indígenas eram três ou quatro vezes superiores as taxas prevalentes entre a população brasileira como um todo. A gastroenterite permanecia como a principal causa de morte entre as crianças indígenas que moravam em zonas rurais (60% dos óbitos entre crianças com até 1 ano de idade), enquanto as infecções respiratórias são a razão das disfunções entre crianças com faixa etária até 5 anos. (Banco Mundial, 2016, p.195)

²²⁴ Na página 131 o Banco afirma que o sistema de licenças e permissões é altamente restritivo, e as restrições a concorrência no âmbito de serviços profissionais aumentaram nos cinco anos precedentes. De acordo com o documento, quatro categorias (contabilidade, advocacia, engenharia e arquitetura) exigiam filiação a uma entidade de classe para o exercício da profissão. Esse já é um primeiro equívoco tendo em vista que o número de categorias profissionais cujo exercício é liberado pela filiação a órgão de classe é bem maior. O Banco afirma “Além disso, a habilitação dos profissionais é administrada diretamente por essas entidades, e não por um órgão do governo. Embora essa também seja a situação na maioria das economias da OCDE, a regulamentação dessas entidades pelo governo pode incentivar um processo mais objetivo de cadastramento (Banco Mundial, 2016, p.131). Não é possível compreender a motivação dessas informações no diagnóstico, mas é importante ressaltar que o Brasil já começou a seguir tal orientação. Em julho de 2019 o ministro da

o Banco, esses problemas explicariam o elevado e crescente grau de insatisfação com o SUS, expresso em pesquisas de opinião (como as do Data Folha de 2015) que indicou que em 2014 mais de 40% da população considerou a saúde o principal problema do país, diferentemente dos 10% com a mesma opinião em 2003.

Contudo, em 2015 a saúde foi ultrapassada pela corrupção como a maior preocupação do brasileiro. Os dados apresentados pelo Banco explicitam como a preocupação com saúde oscila a depender no nível de renda:

Gráfico 4 - Opinião dos brasileiros sobre os principais problemas do País



Fonte: Datafolha (2015). Perguntou-se aos entrevistados qual era, para eles, o principal problema do país. Observação: mw = salário mínimo.

Fonte: Banco Mundial, 2016, p.187

No decorrer do período compreendido entre 2003 e 2015, a parcela de entrevistados que identificou o desemprego e a fome como suas principais preocupações registrou queda acentuada, enquanto houve um leve aumento na violência, na educação e na corrupção como as maiores fontes de inquietação. A educação e a saúde são mais propensas a serem identificadas como os principais motivos de preocupação pelas famílias de renda mais baixa, enquanto para as famílias ricas a educação e a corrupção são as escolhidas.

economia de Bolsonaro apresentou ao Congresso a PEC 108 que "dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais". A PEC propunha transformar os conselhos profissionais em entidades privadas o que os impediria de exercer atribuições como a regulação da atividade profissional, a fiscalização contra más práticas e a imposição de penalidades a profissionais e empresas por exercício ilegal. Outro ponto importante dessa medida consiste na desobrigação dos profissionais de se inscreverem no respectivo conselho profissional. A proposta que foi retirada de pauta pelo governo em julho após ampla mobilização dos conselhos profissionais, também ecoa em instituições que expressam o conservadorismo no Brasil como o instituto Mises Brasil. Disponível em <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=334>> Acesso em: 06 mar. 2021.

Em relação a corrupção, que se tornou pauta do Banco à partir da reforma implementada por Wolfensohn em 1996/97, é importante ressaltar que o Banco em suas análises e dados apresentados a situa na esfera do Estado escamoteando o debate sobre a corrupção promovida pelo setor privado/mercado. A pauta da corrupção inclusive foi amplamente utilizada como mote do processo de impedimento de Dilma com forte apelo midiático que por vezes relacionada a corrupção apenas ao PT secundarizando outros partidos ainda que dados indiquem que dos cinco partidos com maior número de congressistas sob suspeita, dois são de direita (PP, com 35 parlamentares, e PR, com 19), um é de esquerda (PT, com 32) e dois são de centro: PMDB (também com 32) e PSDB (26). Em ordem decrescente, portanto, a sopa de letrinhas fica assim: PP em primeiro lugar; PMDB e PT logo atrás, praticamente empatados; PSDB em seguida; e na quinta posição, mais distante dos demais.

O Banco também identifica, em parte, como reflexo dessa preocupação com o acesso à saúde, a demanda por planos privados permanecer significativa. Os dados do Banco nos permitem identificar que a mercadorização da saúde tem surtido efeitos. De acordo com dados apresentados pelo Banco, pesquisas de opinião indicaram que os entrevistados sem plano de saúde (88%) o classificaram como o bem ou serviço mais desejável, atrás apenas da “casa própria”, seguida do automóvel, do seguro de vida, dos eletrodomésticos novos ou do computador. Esse desejo pela mercadoria plano de saúde, associado à perda do poder aquisitivo, nos parece ser um bom impulsionador para os chamados planos populares de saúde, que contaram com o apoio do governo Temer conforme discutimos no capítulo 2. O gráfico acima explicita que, quanto menor era a renda, maior era a preocupação com saúde. Ainda de acordo com o Banco:

Mais de um quarto dos brasileiros complementam o SUS com seguros privados. Embora a cobertura global dos seguros voluntários de saúde tenha se mantido constante e principalmente direcionada aos mais ricos, a parcela dos B40 registrados em planos privados está crescendo. Mudanças na cobertura privada são atribuídas, em sua maioria, as transformações do mercado de trabalho, em particular ao declínio do desemprego e ao aumento de empregos no setor formal, visto que um grande número de pobres deixou a informalidade. Cerca de três quartos das apólices de seguro saúde no Brasil são resultado de benefícios suplementares, em parte devido a incentivos fiscais. Isso gera duas preocupações. Primeiramente, essa é uma forma extremamente regressiva de utilizar recursos públicos, tendo em vista que os ricos estão desproporcionalmente representados entre os segurados. Em segundo lugar, tem havido uma proliferação de planos baratos com poucos prestadores contratados e mal remunerados, o que provoca longas listas de espera e custos repassados para os segurados, muitas vezes por serviços disponíveis gratuitamente no SUS (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 187).

O destaque do Banco em relação aos planos “baratos” é de extrema importância. Já havia uma tendência de adesão aos planos “populares” ou “baratos” durante o “período de

ouro”, que elevou os índices de empregos formais e essa tendência se reatualizou com o fim desse ciclo. Em 2021, ano que registrou o maior índice de desemprego do país²²⁵, houve uma ampliação superior a 1,4 milhão no número de Microempreendedores Individuais (MEI's)²²⁶. No ano de 2021, os planos de saúde para MEI²²⁷, ou Plano de saúde Bradesco para CNPJ, aumentaram muito no Brasil, chegando a aproximadamente 47,5 milhões, com um acréscimo de 77,4 mil pessoas.

A principal razão disso é que o setor de saúde suplementar não tinha interesse em vender planos individuais nos quais os reajustes são regulados pela ANS e são mais baixos. Assim, ao perder o emprego, muitos trabalhadores recorriam aos planos coletivos por adesão, mas esses possuem reajustes mais altos e livremente aplicados pelas operadoras. Foi a partir daí e do reconhecimento do crescimento no número de MEI's que planos direcionados a essa parcela dos trabalhadores foram criados como parte dos planos coletivos empresariais²²⁸. Cabe lembrar que discutimos, no capítulo 2, como o governo Temer impulsionou esses planos ao institucionalizar o grupo de trabalho para discussão e elaboração do projeto de “Plano de Saúde Acessível”, que também era pauta da Coalizão Saúde, organização que representa o setor privado da saúde criado em 2015.

O documento indica ainda que a atuação do setor privado amplia as despesas privadas em saúde para além das mensalidades contratadas:

Tendo em vista que a regulamentação referente as seguradoras e aos prestadores de serviços de saúde é fraca, há uma preocupação quanto a probabilidade de uma escalada dos custos, pois os pacientes são estimulados a contratar mais procedimentos (as vezes sem necessidade medica) e a fazê-lo a baixo ou nenhum custo para eles. Por exemplo, e pratica comum no Brasil que prestadores privados recomendem mamografias anuais para mulheres com mais de 40 anos, o que contraria as diretrizes do SUS, fundamentadas em provas, que determinam a realização desse exame a cada dois anos para mulheres entre 50 e 69 anos de idade, a não ser em casos de risco (BANCO MUNDIAL, 2016, p.188).

A figura abaixo explicita a elevação dos gastos privados em saúde no Brasil entre 1995 e 2011:

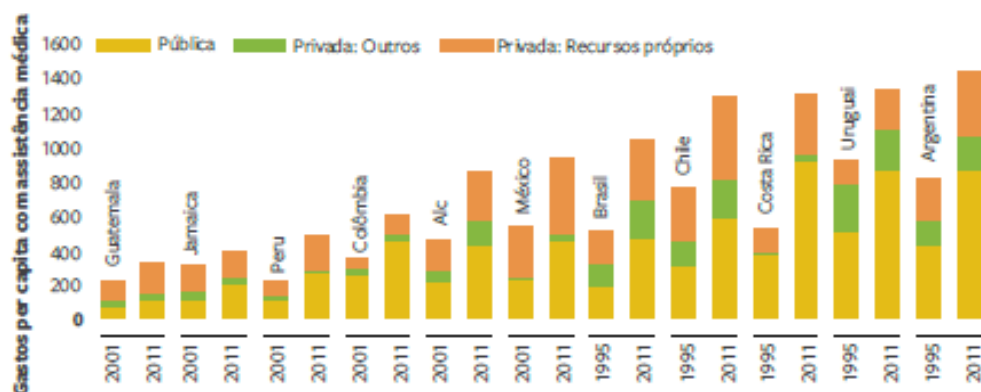
²²⁵ Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.ghtml>> Acesso em: 06 mar. 2021

²²⁶ Disponível em <<https://www.terra.com.br/noticias/venda-de-plano-de-saude-para-mei-aumenta-70-em-2021,a217c9e1adb25ed3c5277051d7374382c7z7w20d.html>> Acesso em: 06 mar. 2021 c.

²²⁷ O MEI regularizado e ativo há pelo menos seis meses, pode se contratar um plano de saúde para mei diretamente da operadora de saúde, sem precisar passar por "intermediários", ou seja, pelas administradoras de benefícios (empresas que administram e revendem planos de saúde). Com isso, o plano pode sair até 50% mais barato, se comparado a um plano de saúde por adesão. No plano de saúde empresarial, o MEI pode incluir seus familiares e seu empregado contratado.

²²⁸ Como exemplo, a Bradesco saúde anuncia planos empresariais como até 30% mais baratos que planos individuais ou familiares por adesão.

Gráfico 5 - Gastos per capita em saúde por fonte, 2001-2011 (PPP em US\$ Internacional Constante)



Fonte: Banco Mundial, 2016, p. 188

A figura aponta que o Brasil gasta consideravelmente menos que países latino americanos que possuem um PIB menor. Apesar das críticas à destinação de recursos obrigatória para a saúde pública, o Banco indicou que, enquanto o Brasil destinava 7,6% do orçamento público para essa área, a maioria dos países da OCDE destinava entre 15% e 20%, o que poderia indicar a existência de espaço fiscal para ampliar as alocações do setor.

Conforme apresentamos anteriormente, nesse documento o Banco indica que a rigidez fiscal, principalmente com os gastos da seguridade social, seriam um grande problema para o país, entretanto, isso não impede que reconheça a importância destes para a saúde da população.

Embora a vinculação de receitas possa não ser de todo desejável ao se considerar a perspectiva das finanças públicas (porque reduz a flexibilidade para realocar recursos para outros setores de modo que sejam atendidas novas necessidades e prioridades, além de poder levar a ineficiência do uso de verbas vinculadas em determinados setores), o aumento do gasto governamental aliviou a dependência de receitas extraordinárias como fonte de financiamento da saúde, reduzindo assim a exposição das famílias ao risco de ter de enfrentar dificuldades financeiras para pagar despesas de saúde. De fato, se comparada a situação de outros países da região, a parcela da população brasileira que está empobrecendo devido a gastos com saúde (menos de 1%) ou incorrendo em despesas consideradas catastróficas porque absorvem grande parte das receitas disponíveis (2,4%) é pequena (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 127).

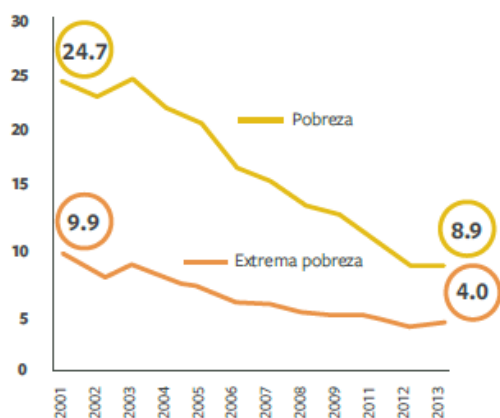
Esse nos parece ser mais um bom exemplo de como o Banco utiliza um discurso de que a redução da pobreza é uma das suas grandes metas, um dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável do Milênio defendido por ele, mas que fica reduzido ao discurso ou à aparência.

Na essência, o Banco segue defendendo ajustes fiscais e restrições fiscais que ampliam a pobreza. Ou seja, mesmo diante de evidências da importância do gasto público com saúde, em nome de um “ajuste” fiscal que garanta a manutenção do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, as orientações e indicações do Banco têm o sentido de reduzir esses recursos.

É importante expressar como, ao longo dos últimos anos, marcados pelo aprofundamento do “ajuste fiscal”, a pobreza extrema cresceu no Brasil. De acordo com os dados apresentados pelo Banco, a pobreza moderada caiu de 24,7% em 2001 para 8,9% em 2013. A pobreza extrema também caiu intensamente no mesmo período – de 9,9% para 3,9% em 2012, mas em 2013 chegou a 4,0%. Em 2013, 16,9 milhões e 7,6 milhões de pessoas eram consideradas moderada e extremamente pobres, respectivamente, uma redução de 24,6 milhões de pessoas em relação aos mesmos dados de 2001. Em grande extensão, esse progresso se deveu a uma política de inclusão social no contexto de uma economia em grande expansão, alimentada por condições externas favoráveis. O gráfico apresentado pelo Banco expressa essa oscilação:

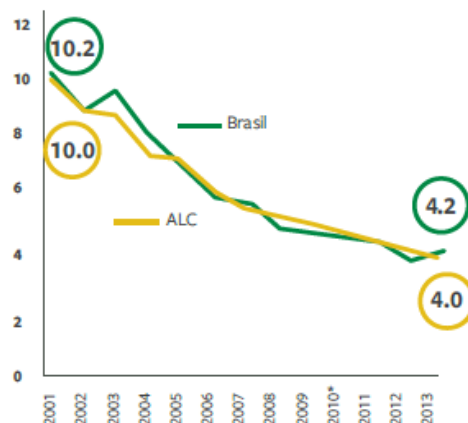
Gráfico 6 - Percentuais de pobres seguindo as linhas de pobreza nacionais e internacionais

(A) Percentual de Pobres Segundo as Linhas de Pobreza Nacionais



Fonte: cálculos baseados na PNAD (2001-2013)

(B) Percentual de Pobres Segundo a Linha Internacional de Pobreza de US\$ 1,25



Fonte: LAC Equity Lab – dados da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial)

*Não há pesquisa disponível para o Brasil em 2010 (as estimativas são calculadas com ajuste pelo crescimento do consumo)

Fonte Banco Mundial, 2016, p.11

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas²²⁹, em 2019, dados consolidados apontavam para uma porcentagem de 10,97% dos brasileiros na extrema pobreza, ou seja, em 6 anos os índices de extrema pobreza voltaram a um patamar pior que 2001.

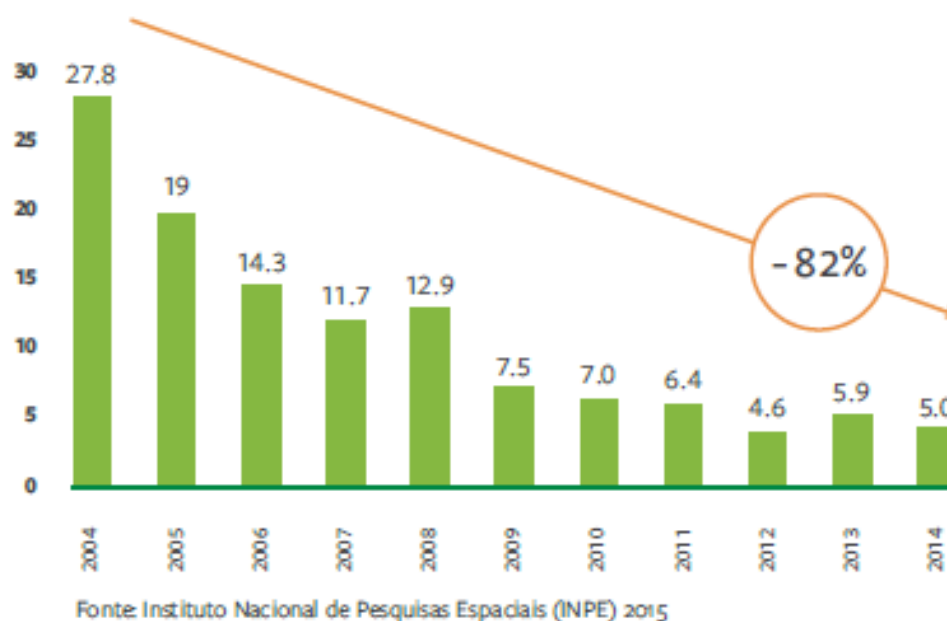
Voltando ao debate sobre a política de saúde que o Banco apresenta nesse documento, é importante resgatar os questionamentos sobre a real universalidade do SUS:

Em princípio, todos no Brasil tem acesso a um abrangente pacote de benefícios livres de encargos. No entanto, na prática o acesso aos serviços necessários é restrito (por exemplo, longas filas de espera, número de leitos hospitalares insuficiente, superlotação), e o pacote de benefícios é limitado. Por exemplo, há uma lista de serviços e procedimentos de saúde financiada pelo SUS utilizada como referência para o reembolso dos prestadores. Da mesma forma, existe uma listagem nacional de medicamentos essenciais financiados pelo SUS. Essa contradição gerou muitos problemas para o Sistema Único de Saúde. Medidas adotadas recentemente (em 2011) por tribunais brasileiros tem rejeitado as tentativas de restringir o pacote, o que arrisca causar uma explosão dos custos. Tentativas de introduzir uma Avaliação de Tecnologias em Saúde não resolveram de todo a questão devido à ausência de um órgão técnico permanente capaz de analisar a matéria juntamente com todas as partes envolvidas. Embora a revisão da legislação de 2011 possa ser considerada um passo positivo, ainda há muito a ser feito (BANCO MUNDIAL, 2016, p.190/191).

Os problemas apresentados pelo Banco são reais dentro de uma realidade que permitiu o crescimento do setor privado, para muito além da previsão de “complementar” inscrita na Constituição. Entretanto, discordamos da indicação de que a solução para essas questões seja a implementação de uma universalidade restrita a uma lista, conforme discutimos anteriormente.

Por fim destacamos um questionamento que o Banco faz no documento: É possível conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do grande capital natural do Brasil? O Banco reconhece as contribuições do Brasil para atenuar as mudanças climáticas graças a seu estrondoso sucesso na redução do desflorestamento, o que transforma o país em um dos líderes nas negociações climáticas globais. “O Brasil tem a ambição de demonstrar que sustentabilidade social e ambiental são complementares” (BANCO MUNDIAL, 2016, p. xiv). O gráfico abaixo foi apresentado no documento para expressar a tendência de queda do desmatamento da Amazônia:

²²⁹ Disponível em <<https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/03/03/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza-cresce-com-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml>> Acesso em: 06 jun. 2021

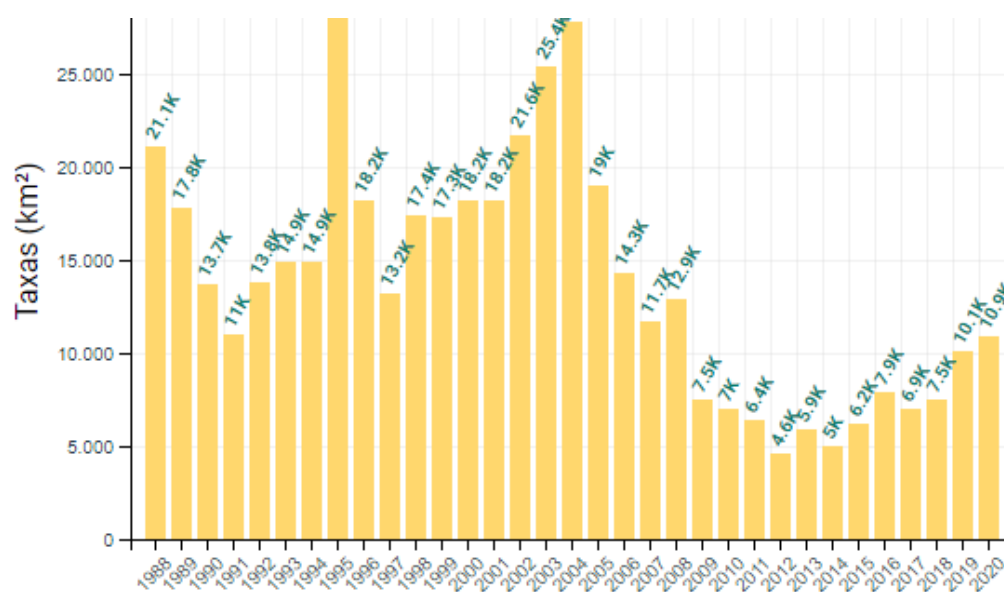
Gráfico 7 - Desmatamento Legal na Amazônia entre 2004 e 2014, em milhares de Km²

Fonte:

Banco Mundial, 2016, p. xvi.

Conforme figura anterior, havia uma tendência de queda no desmatamento da Amazônia, entretanto, a partir de 2014 essa tendência é alterada conforme o gráfico abaixo indica:

Gráfico 8 - Taxa de desmatamento na Amazônia de 1988 a 2020



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 2021.

É importante ressaltar que, entre 2019 e 2020, a redução no orçamento das despesas discricionárias²³⁰ do IBAMA foi de 30,4%, que representaram R\$ 112 milhões; de 32,7% ou R\$ 97 milhões no ICMBio e de 32,7% ou R\$ 33 milhões para o MMA. Os cortes no orçamento público são realizados em nome da manutenção do “ajuste fiscal”.

Discutimos anteriormente o impacto da questão ambiental para a saúde da população e os dados apresentados pelo Banco, relacionados ao impacto da poluição hídrica, expressam essa relação. De acordo com o Banco, 70% das internações no Brasil eram causadas por doenças transmitidas pela água, a expressiva taxa de desnutrição entre a população indígena amazônica Surui poderia ser atribuída à precariedade do saneamento básico e a inadequação da água potável. As infecções respiratórias agudas foram responsáveis por 58% das internações de crianças menores de 10 anos, seguidas por doenças infecciosas e parasitárias (sobretudo gastroenterite), com 35% dos casos.

O banco afirma ainda, que

A expansão urbana descontrolada aumenta o impacto ambiental das cidades, e a difusão de moradias precárias torna as pessoas vulneráveis a catástrofes naturais, sejam ou não relacionadas ao clima. Muitos assentamentos urbanos correm o risco de inundações ou foram construídos em terrenos contaminados. A frota brasileira de veículos triplicou entre 2000 e 2015. A situação é particularmente grave nas megacidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, e em diversas cidades médias, onde a poluição do ar causada pelo transporte urbano está se transformando em um risco substancial para a saúde (BANCO MUNDIAL, 2016, p. x/vii).

Conforme discutimos no capítulo 3, a partir da década de 1990 o Banco passou a adotar uma postura de “esverdeamento”. Por um lado o Banco assumiu a gestão do fundo global para o meio ambiente, adotando um discurso aparente de preocupação com as mudanças climáticas. Entretanto, por outro lado, o Banco seguiu fortalecendo a perspectiva da chamada Revolução Verde, apoiada no uso extensivo de agrotóxicos e insumos da indústria química e no apoio a projetos com alto impacto ambiental²³¹, como a construção das grandes hidroelétricas. A preocupação ambiental não impedia que o Banco se dedicasse a enaltecer os resultados da revolução verde no país

²³⁰ Disponível em <<https://imazon.org.br/imprensa/organizacoes-da-sociedade-civil-exigem-aumento-no-orcamento-de-2021-para-o-meio-ambiente/>> Acesso em: 08 mar. 2021

²³¹ Informações importantes sobre a insistência do país em investir em um modelo já obsoleto como o das grandes hidroelétricas podem ser encontradas em <http://amazonia.inesc.org.br/materias/obsoleto-o-modelo-de-grandes-hidreletricas-esta-no-fim-o-brasil-insistira-nele/> Acesso em: 06 mar. 2021.

No final da década de 1980, o Brasil passou a adotar políticas agrícolas orientadas para o mercado, dando início a sua transformação de importador de alimentos para exportador. O setor agroalimentar hoje é um dos mais dinâmicos da economia brasileira e fez do país o terceiro maior exportador de produtos alimentícios de origem agrícola do mundo, atrás somente da União Europeia e dos Estados Unidos. Além disso, ultrapassou os EUA como o país com o maior *superávit* comercial agrícola. Entre 1990 e 2010, a produção de grãos mais do que duplicou, e a produção de carne mais do que triplicou. Atualmente, a economia agroalimentar gera cerca de 8% do PIB nacional, o que representa 17% do número total de empregos e cerca de 40% do volume total de exportações (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 128).

O Banco indica também que, embora o setor do agronegócio no Brasil tenha crescido a taxas extraordinárias, esse crescimento não foi homogêneo entre todas as famílias rurais e as regiões do país. Conforme já discutimos anteriormente, o modelo agroexportador tem como consequências o aumento do desmatamento para exploração de terras, a concentração fundiária que decorre em níveis maiores de pobreza além do uso intensivo de insumos, muitos deles atualmente proibidos em países da Europa²³², por exemplo.

O diagnóstico também aborda o desenvolvimento da pesquisa no Brasil. De acordo com o Banco

Os gastos públicos com P&D subiram de 0,52% do PIB em 2003 para 0,68% em 2012. O número de pesquisadores doutores por 100 mil habitantes mais que dobrou entre 2000 e 2008, passando de 17,1 para 40,1. A parcela de doutores na área de ciências e engenharia também cresceu ao longo do período 2007-2011. Um problema fundamental, porém, é que a maioria dos pesquisadores e dos novos especialistas nessa área continua sendo absorvida pelo setor público, em vez de ingressar no setor privado (Banco Mundial, 2016, p.147).

A tendência apresentada pelo Banco também está desatualizada. No capítulo 2 indicamos que a partir de 2015 já era notória a queda nos investimentos em P&D. De acordo com a Unesco (2021),²³³ a porcentagem de investimento do PIB brasileiro em ciência caiu de 1,34% em 2015 para 1,16% em 2017. O investimento Brasileiro é inferior à média mundial de 1,79%.

A tabela abaixo aponta o quanto o Brasil está distante das metas que estabeleceu para 2022²³⁴

²³² De acordo com SUDRÉ (2019), 44% dos princípios ativos de agrotóxicos liberados no Brasil são proibidos na Europa. Brasil de Fato, 06 ago. 2019. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2019/08/06/agrotoxicos-44-dos-principios-a>> . Acesso em: 06 mar. 2021

²³³ Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2021/06/brasil-reduz-investimento-em-ciencia-enquanto-mundo-avanca-em-19/>> Acesso em: 06 mar. 2021

²³⁴ Em 2016 o MCTIC elaborou o plano “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações” (2016) que indicava as metas para o setor. Disponível em <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_.pdf> Acesso em: 06 mar. 2021.

Tabela 11 - Progresso rumo às metas para 2022 da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

<i>Indicador</i>	<i>Situação em 2014</i>	<i>Situação em 2017</i>	<i>Meta para 2022</i>
<i>Relação GERD/PIB (%)</i>	1,27	1,16	2,00
<i>Gasto privado com P&D como parcela do PIB (%)</i>	0,60	0,63	1,00
<i>Gasto público com P&D como parcela do PIB (%)</i>	0,67	0,53	1,00
<i>Gasto do governo federal com P&D como parcela do PIB (%)</i>	0,45	0,39	0,80
<i>Índice de inovação das empresas (%)</i>	36,0	33,6	50,0
<i>Número de empresas ativas em P&D</i>	5.600	5.500	10.000
<i>Parcela de empresas inovadoras que utilizam programas governamentais de apoio a CTI (%)</i>	39,9	26,2	40,0
<i>Número de pesquisadores e equipes técnicas envolvidos em P&D industrial</i>	105.452	89.689	120.000
<i>Número de pesquisadores por milhão de habitantes</i>	888	-	3000
<i>Cursos de graduação em engenharia como parcela do total de diplomas (%)</i>	6,6	10,0	12,0
<i>Número de cursos de doutorado finalizados</i>	17,286	22,894	28,987

Fonte: Unesco, 2021, p.10.

Os dados apresentados pela Unesco expressam a queda nos investimentos públicos em P&D que estão concentrados principalmente nas universidades públicas, duramente atingidas pelas medidas de austeridade. Os dados nos permitem indicar ainda que os retrocessos na área contribuem para a dependência brasileira evidenciada atualmente na produção de vacinas para COVID-19. Além do Banco em momento algum relacionar as medidas de “ajuste” por ele orientadas com a redução de investimentos também não é feita uma relação com a tendência de queda de investimentos intensificada à partir de 2016 quando é inaugurado o período de governos ultra neoliberais no país.

O último ponto que gostaríamos de indicar é que o Banco retoma suas indicações de setores que deveriam ser entregues ao setor privado como o aeroportuário e o elétrico.

Entretanto, o Banco desconsidera que reforçou as indicações para a privatização de diversos setores na década de 1990, como o de telecomunicação, cujos efeitos o documento explicita:

A cobertura da internet de banda larga fixa no Brasil é relativamente menor do que a de outras economias em desenvolvimento, e as tarifas dos serviços de telefonia móvel são muito mais altas. A falta de investimentos em infraestrutura de telecomunicação compromete a capacidade da rede atual de oferecer serviços de qualidade para uma demanda que cresce a grande velocidade. A conectividade das TICs no Brasil também é cara em relação aos países com os quais foi comparado e há uma grande diferença em relação aos preços dos serviços de telefonia móvel: em 2013, os usuários brasileiros pagaram, em média, US\$ 58,1 por mês pelo serviço móvel, 63% mais que os norte-americanos e entre seis e nove vezes o valor pago por indianos e chineses (BANCO MUNDIAL, 2016, p.119).

Em novembro de 2017, o Banco lançou o documento *“Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”*²³⁵. O documento, cujo título mais adequado poderia ser “um ajuste injusto”, foi encomendado pelo governo Temer e contou com ampla participação do país em sua elaboração. O objetivo da elaboração era realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores.

Esse documento cumpria a necessidade indicada pelo diagnóstico de aprofundar as análises para a proposição de “reformas” que iriam ditar o ritmo do “ajuste”. De maneira geral o documento não apresenta novidades em relação ao que já vínhamos problematizando nas produções anteriores do Banco, sobretudo no diagnóstico. Sua principal crítica girava em torno do lema de que “Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” o que colocaria em risco a sustentabilidade fiscal. De acordo com o Banco

Desenhar e implementar um "ajuste justo" que coloque as contas fiscais do Brasil de volta em uma trajetória sustentável, ao mesmo tempo em que protege os pobres, é um grande desafio. Abrangerá mais de um mandato presidencial e exigirá um diálogo extenso, incluindo governos subnacionais, movimentos sociais, sindicatos, associações empresariais e muitos outros grupos (BANCO MUNDIAL, 2017, p.1)

O Banco retoma o discurso do início da década de 1990, de que a estabilização precisava de mais de um governo para se efetivar o que funcionou como um mecanismo de chantagem na

²³⁵ As análises desenvolvidas nesse documento estão organizadas em oito pontos: Desafios para a Sustentabilidade Fiscal no Brasil; Peso da Folha do Funcionalismo Público; Compras Públicas: Planejamento e Estratégias de Licitações para Eficiência Fiscal; Previdência Social: Uma Conta Impagável; Programas de Apoio ao Mercado do Trabalho e Assistência Social: Integrar para Melhorar; Saúde: Alternativas para Oferecer Mais e Melhores Serviços; Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública; e Políticas de Apoio ao Setor Privado dão Retorno para a Sociedade?

eleição de FHC (BEHRING, 2008). A partir da premissa de que o “ajuste” fiscal era imperativo para o desenvolvimento do país, o Banco desenvolveu propostas concretas de “reformas”, que deveriam ser adotadas para estabilizar a dívida pública no médio prazo em cerca de 5% do PIB no resultado primário.

Com base no estudo realizado, o documento aponta pelo menos 7% do PIB em potenciais economias fiscais em nível federal, até 2026, distribuídas da seguinte forma:

Isso inclui 1,8% do PIB resultante da proposta de reforma previdenciária (negociada no Congresso em maio de 2017); 0,9% do PIB em reduções na massa salarial dos servidores públicos; 0,2% do PIB em ganhos de eficiência em aquisições públicas; 1,3% do PIB resultantes da racionalização dos programas de assistência social e de apoio ao mercado do trabalho; 2% do PIB em reduções nos créditos subsidiados e nos gastos tributários de apoio às empresas; 0,3% do PIB por meio da eliminação de créditos tributários para a saúde; 0,5% do PIB em reformas no financiamento do ensino superior; além de 1,3% do PIB resultante de reformas para melhorar a eficiência nos setores de saúde e educação (embora essa economia beneficie os governos subnacionais). Com base nos dados disponíveis, pudemos quantificar as economias potenciais geradas pela implementação de reformas selecionadas de políticas públicas. No entanto, esses resultados não são exaustivos. Essas economias podem apoiar a consolidação fiscal ou serem realocadas (no mesmo setor, ou entre setores diferentes) (BANCO MUNDIAL, 2017, p.14).

De acordo com o Banco, todas as propostas são viáveis no médio prazo, mas algumas podem exigir estudos técnicos adicionais para definir detalhes e sequenciar sua implementação. A questão dos trabalhadores do setor público nos parece um exemplo das propostas que se desdobrariam em outros documentos. Além de apresentar o item intitulado “Peso da Folha do Funcionalismo Público”, em 2019 o Banco lançou o documento “Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem”. Esses dois documentos são citados como base para elaboração da proposta de (contra) reforma Administrativa apresentada pelo governo federal em 2020 e que se concentra no ataque ao trabalho no setor público. Em relação a saúde, o documento aprofunda suas indicações em três pontos principais

Primeiramente, há um número demasiadamente alto de hospitais pequenos (que não são eficientes em termos de custos), o que reflete a necessidade de equilibrar o acesso a serviços hospitalares com o tamanho ideal dos hospitais e a escala dos serviços. Em segundo lugar, é necessário melhorar a integração dos vários níveis de prestação de serviços e a coordenação entre os prestadores de serviços de saúde. Por fim, é fundamental introduzir incentivos para impulsionar a produtividade dos profissionais de saúde e alinhar os mecanismos de pagamento dos provedores aos custos efetivos (BANCO MUNDIAL, 2017, p.14).

Ainda que o Banco, que indique problemas reais do SUS, a grande questão em nossa análise sobre o documento reside nas soluções que seguem girando em torno do estabelecimento de um sistema público universal restrito à atenção básica e da integração entre o sistema público e o privado, proposta na qual a coalisão saúde também tem interesse. Essas

propostas desconsideram, por exemplo, que os hospitais de pequeno porte são fundamentais para garantir o acesso da população com menor deslocamento. Desconsidera também a intersectorialidade na saúde, um problema estrutural que requer maior investimento em sistemas de dados, investimento em equipes (cada vez mais reduzidas pelas medidas de austeridade) e que a lógica de pagamento por produtividade reduz à micropolítica um problema que é estrutural, conforme discutimos no capítulo 2. Cabe ressaltar que o Documento indica que os hospitais de pequeno porte deveriam ter seu quantitativo reduzido e que a gestão dos remanescentes deveria ser entregue às organizações sociais:

Racionalização da rede de prestação de serviços, especialmente a rede hospitalar, para atingir um melhor equilíbrio entre acesso e escala (eficiência). Mais especificamente, isso exigiria a redução do número de hospitais de pequeno porte (a maioria dos hospitais brasileiros tem menos de 50 leitos, e por volta de 80% têm menos de 100 leitos – quando o tamanho ótimo estimado varia 150 e 250 leitos para alcançar economias de escala). O estudo estima em R\$1,3 bilhões por ano as ineficiências na MAC apenas nos municípios com 100% de hospitais de pequeno porte. Além disso, seria preciso adotar modelos de gestão mais eficientes. Estudos apontam para ganhos de eficiência alcançados por modelo de gestão hospitalar baseados em Organizações Sociais. Esses estudos apontam para uma redução do gasto médio por leito, aumento das taxas de ocupação hospitalar, e expansão do acesso aos serviços de saúde (BANCO MUNDIAL, 2017, p.118)

Cabe ressaltar que de acordo com o indicador de eficiência que norteia as propostas do Banco, pelo menos 80% dos hospitais brasileiros deveriam ser extintos²³⁶. O documento foi formulado em momento anterior à Pandemia de COVID- 19, mas o cenário decorrente desta nos parece ressaltar a tragédia que significaria a implementação da proposta apontada pelo Banco. Em 2020 diante da emergência sanitária o país teve que reconhecer sua insuficiência de leitos no setor público. Sobre as organizações sociais mais uma vez indicadas como forma de gestão mais eficiente já discutimos ao longo desse estudo que estas têm representado o desvio de recursos, precarização do trabalho dentre outros.

De acordo com o documento também era necessário conter gastos com a prescrição de medicamentos

Os preços de medicamentos no Brasil são altos em comparação a outros países, e os aumentos desses preços vêm impulsionando para cima as despesas públicas com a aquisição de medicamentos. Os preços dos medicamentos refletem os aumentos praticados e a alta carga tributária sobre produtos farmacêuticos, que equivale, em média, a 36% do preço final de venda. A descentralização da gestão de medicamentos impõe desafios relacionados aos processos de aquisições públicas, armazenamento e

²³⁶ Não é nosso objetivo aprofundar aqui sobre esse processo mas é importante ressaltar que esse processo está em curso conforme <<https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2018/10/23/brasil-fecha-11-leitos-por-dia-nos-hospitais-publicos-diz-pesquisa.ghtml>> Acesso em: 06 mar. 2021

distribuição, pois as capacidades técnicas, jurídicas, administrativas e financeiras de muitos governos locais são insuficientes (BANCO MUNDIAL 2017, p.117).

A questão dos medicamentos, que constitui sim um problema para a saúde pública, é apresentada de forma extremamente superficial e a única indicação refere-se à crítica da carga tributária, que, caso extinta, favoreceria primordialmente a indústria farmacêutica. No segundo capítulo deste estudo discutimos como o Brasil se tornou dependente na área de produção de fármacos. Desde então, poucas medidas foram implementadas para enfrentar esse problema. O investimento em pesquisas, que poderia ser um passo importante para redução da dependência brasileira, foi interrompido desde o golpe de 2016. O programa farmácia popular, implementado no governo Lula e extinto no governo Temer, apesar de ter facilitado o acesso a medicamentos, favoreceu o setor privado, principalmente o varejista.

Por fim o Banco repete a crítica à judicialização do acesso a medicamentos já apresentada em documentos anteriores

Além disso, um número cada vez maior de pacientes tem movido ações judiciais para obter acesso a medicamentos ou tratamentos custosos, o que tem resultado em ordens judiciais que impõem um ônus crescente às finanças públicas do setor de saúde. A judicialização do acesso a medicamentos e tratamentos também tende a reforçar a desigualdade, pois os pacientes ricos têm mais probabilidade de conhecer os novos procedimentos e tratamentos disponíveis internacionalmente, e de mover ações judiciais para obtê-los. A maior parte desses custos cabe aos governos subnacionais, mas uma parcela relativamente pequena (embora crescente) das despesas está sob a responsabilidade do Governo Federal (que financia os hospitais federais (BANCO MUNDIAL 2017, p.117).

Compreendemos que essa é uma crítica equivocada. A judicialização se tornou recorrente diante do fato do Estado não assegurar, conforme expresso na Constituição, o direito universal à saúde, que inclui medicamentos e insumos. Tratar essa questão apenas no campo do acesso ao judiciário é uma estratégia para escamotear a origem do problema e, mais uma vez, negar a universalidade.

O Banco também reafirma no rol de suas “soluções” para os problemas da política de saúde brasileira, o pagamento por produtividade e desempenho aos trabalhadores do SUS e a reforma dos sistemas de pagamento dos prestadores de serviços de saúde para melhor refletir os custos dos serviços e focar nos resultados de saúde. A proposta do Banco era de que o sistema de pagamento por Grupo de Diagnósticos Relacionados (ou *Diagnostic-Related Group*, DRG) pudesse substituir o chamado Sistema de Autorização para Internação Hospitalar (AIH).

Sobre o pagamento por produtividade, essa “solução” não representa uma novidade já que evidenciamos anteriormente sua incorporação na saúde desde a instituição do PAMQ. Seu retorno a pauta nesse documento nos parece se inserir na pauta de ofensiva contra o trabalho

que o Banco vem aprofundando ao longo das últimas décadas. Concordamos com a afirmativa de Mendes (2017) de que os instrumentos de gestão (“pagamentos por desempenho”) são excelentes métodos de se intensificar o trabalho e dele expropriar mais-valor. Mendes indica que essa contratualização de resultados torna o trabalhador rendido ao processo de intensificação que reforça o controle em função dos pagamentos pela produção de procedimentos e não em função das condições de saúde da população.

O Banco afirma:

Os salários dos profissionais de saúde no Brasil são relativamente altos, especialmente no atendimento primário, equivalendo a vários múltiplos da renda *per capita* do decil mais rico da população. No entanto, a produtividade dos médicos (calculada com base no número de consultas por médico) está muito abaixo da média dos países da OCDE, mesmo embora a densidade de médicos seja relativamente baixa e concentrada nos centros urbanos. Se o número de consultas e internações aumentasse, e os procedimentos mais rotineiros fossem realizados por profissionais de saúde de nível mais baixo (por exemplo, enfermeiros), seria possível melhorar significativamente a eficiência e a qualidade dos atendimentos. As normas nacionais poderiam ser ajustadas para permitir que profissionais de enfermagem realizassem consultas e prescrevessem certos medicamentos e exames em unidades de atendimento primário. Na verdade, tais práticas representam o padrão nos países mais desenvolvidos (para maximizar o uso do reduzido número de médicos) (Banco Mundial, 2017, p. 16/117).

Essa perspectiva do Banco é extremamente problemática principalmente no que diz respeito ao reforço de uma perspectiva médico centrada que considera profissionais como enfermeiros como sendo de “nível mais baixo”. Os elementos indicados aqui nos parecem formar a proposta geral para os trabalhadores do setor saúde: desregulamentação profissional que vem se efetivando através do ataque aos conselhos de profissão e também na previsão de atribuições genéricas nos documentos que orientam a formação de equipes de saúde; intensificação do trabalho com a instituição de formas de pagamento por produtividade e desmonte do trabalho no setor público através da PEC 32.

Para finalizarmos nossas análises sobre esse período, gostaríamos de chamar atenção para o seguinte trecho do diagnóstico de 2016

Mesmo no que diz respeito ao ajuste fiscal, a questão é quão rapidamente ele pode e deve ser executado. Os benefícios potenciais de um ajuste fiscal amplo e rápido resumem-se na imediata recuperação da confiança. Todavia, um ajuste fiscal demasiadamente rápido poderia exacerbar uma já intensa recessão, além de se provar insustentável. Da mesma forma, um ajuste fiscal mais lento poderia ser ineficaz, caso não haja confiança em sua sustentabilidade. Em essência, duas questões-chave de qualquer processo de reforma serão sua sustentabilidade e credibilidade. Por esse motivo, tão importantes quanto qualquer medida específica para fortalecer as perspectivas de desenvolvimento do Brasil serão a geração de um consenso político para apoiar um programa de reformas e o estabelecimento de mecanismos institucionais para garantir que futuras escolhas políticas e decisões sobre gastos sejam sujeitas a escrutínio para verificar sua eficácia e consistência com os recursos disponíveis (BANCO MUNDIAL, 2016, p.269).

As análises e dados apresentados nessa subseção nos permitem identificar que o Brasil optou por implementar um “ajuste” acelerado, que tem exacerbado a recessão. Essa afirmação se sustenta nos dados que evidenciam a elevação do desemprego, o aumento da pobreza, a adoção de medidas com desregulamentação profunda, como a contrarreforma trabalhista, e o estabelecimento do teto de gastos, medida sem precedentes em nenhum outro país. Nos parece evidente que a indicação do Banco, de que a adoção de um “ajuste acelerado” levaria a intensificação da recessão, se concretizou.

Já seria possível fazer essa afirmação considerando o período com o qual nos propusemos a trabalhar, que se encerra em 2018, entretanto, é fundamental citar a crise pandêmica²³⁷ (Antunes, 2020), vivenciada pelo mundo desde o início de 2020.

A implementação de ajustes fiscais, ao longo desse período de 30 anos, sob nossa análise, evidenciou que o maior sistema público de saúde do mundo jamais foi implementado conforme sua previsão legal. As consequências estão se expressando, por exemplo, na ausência de leitos e insumos e nas dificuldades em se produzir vacinas pela dependência tecnológica e de insumos. No momento em que encerramos esse estudo o Brasil é o segundo país no Mundo em número de mortes por COVID-19 e as consequências da crise sanitária ainda são imensuráveis.

²³⁷ De acordo com Antunes (2020) a imbricação trágica entre sistema de metabolismo antissocial do capital, crise estrutural e explosão do coronavírus podemos denominar, se quisermos usar uma síntese forte, capital pandêmico. Ele tem um claro caráter discriminatório em relação às classes sociais, pois sua dinâmica é muito mais brutal e intensa para a humanidade que depende do próprio trabalho para sobreviver. A classe burguesa, incluindo seus séquitos de altos gestores, tem seus fortes instrumentos de defesa (recursos hospitalares privilegiados, condições de habitação que lhes permite escolher as melhores condições de realizar suas quarentenas etc.), enquanto na classe-que-vive-do-trabalho a luta é para ver quem consegue sobreviver (ANTUNES, 2020, p. 18).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese central deste trabalho é que o Banco Mundial através de sua atuação política e intelectual materializada nas suas elaborações e orientações tem direcionado a implementação dos ajustes fiscais que tem decorrido na não instituição do Sistema público de Saúde conforme previsto pela Constituição Federal de 1988. Nossas análises comprovaram a hipótese inicial ao indicar que no período delimitado para essa pesquisa, entre 1988 e 2018, todos os governos incorporaram em alguma medida as prescrições do Banco. Que fortalecem o projeto de saúde do Banco que se baseia em uma saúde básica universal ou universal dentro de uma “lista” e fortalecimento do setor privado fortalecendo a premissa neoliberal de que a saúde é uma mercadoria

O Brasil é um país cujos traços da formação sócio histórica indicam uma integração dependente ao capitalismo monopolista fomentada, tanto por suas elites que apreciam a formulação de saídas pelo alto para manutenção de seu poder e de seus lucros, quanto pelo imperialismo que enxerga no país grande possibilidade de expropriar recursos, principalmente através da Dívida Pública.

As medidas de “austeridade” decorrentes dos sucessivos “ajustes” fiscais impostos ao orçamento público para que o país continue recebendo investimentos externos e possa tanto honrar empréstimos já obtidos quanto tomar novos financiamentos e também atrair investimento externo têm levado ao desmonte das políticas sociais e resultado na piora das condições de existência da maioria da população.

Buscamos inicialmente aprofundar nossas análises sobre as categorias centrais que fundamentam o capitalismo. Ao analisar as crises inerentes ao modo de produção capitalista explicitamos como a dinâmica atual baseada na financeirização, no neoliberalismo e na desregulamentação do trabalho tem impulsionado a disputa pelo fundo público.

Compreendemos que sob a égide do modo de produção capitalista baseado na Lei do Valor e sua busca incessante pela valorização do capital a política de saúde tem sido duramente impactada pelas sucessivas crises e suas medidas de “austeridade” orientadas pelos organismos internacionais em especial o Banco Mundial.

Acredita-se que o maior impacto dessas imposições sobre a política de saúde derive não dos altos custos da mesma e sim porque esse setor representa um nicho com grande potencial na busca de extração de mais valor, tendo em vista sua demanda por uso e inovação de tecnologia e os altos gastos feitos pelas famílias. Compreende-se que a precarização do sistema público de saúde favorece o mercado privado na medida em que grande parte da população

“consume” estes serviços. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2007 os gastos com saúde compreendendo tanto o setor público quanto o privado representavam como proporção do PIB cerca de 9%, no Brasil, sendo que o gasto público não chega aos 4% do PIB.

O Banco Mundial, inicialmente Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, tem sua origem no período em que uma nova ordem mundial era arquitetada sob hegemonia dos Estados Unidos da América. Ao longo de sua história o Banco Mundial, conforme demonstramos no capítulo 3, soube se reciclar e se adequar a dinâmica do capital forjando se como um importante instrumento do imperialismo.

Nossa pesquisa de caráter documental nos capítulos 2 e 4 se dividiram em quatro subperíodos que tornaram mais pedagógica nossas análises sobre a realidade brasileira e sua relação com o Banco. No capítulo 2 adotamos como fio condutor das nossas análises os planos de governo dos presidentes eleitos e/ou outros documentos que expressavam o direcionamento dos governos brasileiros. No capítulo 4 nos dedicamos a análise dos documentos que apresentam a proposta de assistência técnica ao país por compreender que essa é a publicação nacional mais importante elaborada pelo Banco. Aqui cabe ressaltar que as propostas de assistência técnica datam da década de 1990 a partir de uma iniciativa da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) mas ela não inaugura a assistência técnica do Banco aos países. A chamada assistência técnica já era desenvolvida a partir das missões para identificar projetos e convencer os potenciais investidores e que chegaram a elaborar ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento à partir de 1947, que além de incluir estudos detalhados da economia dos países elaboraram um amplo catálogo de projetos de intervenção que o BIRD poderia financiar (Sanahuja, 2001). Conforme Toussaint (2002), na gestão de McNamara como parte das mudanças promovidas na gestão do Banco, esse passou a preparar planos gigantescos de empréstimos de cinco anos aos países, explicados no *Country programming papers* (dossiês de programação para os países). Estes dossiês fixavam objetivos e prioridades para toda a atividade de empréstimo do Banco para uma dada nação, baseados no trabalho de “missões econômicas nos países” e em relatórios que elas produziam. Podemos indicar que as missões e os dossiês representam as primeiras formas da estratégia de assistência aos países (EAP's).

O primeiro subperíodo compreendido entre 1988 e 1994, foi marcado pela implementação do Sistema público de saúde brasileiro aprovado pela Constituição Federal que representou um avanço importante ao estabelecer princípios como a universalidade. No entanto, esse também foi o período no qual o país abriu as portas para o neoliberalismo implementado

medidas que visavam a estabilização econômica e a desregulamentação do trabalho e do comércio

As medidas implementadas por Collor e continuadas por seu sucessor Itamar Franco indicavam a disposição em seguir a cartilha neoliberal inscrita nos documentos do Banco. Essa disposição se expressava, por exemplo, na criação das bases para as privatizações através do Programa Nacional de Desestatização e na rapidez com que setores indicados nos documentos do Banco e que contribuíram com a desindustrialização e ampliação da dependência do país em setores estratégicos foram privatizados. Nesse período o Banco já indicava os pontos da Constituição que seriam alvo de suas sugestões de “reformas” nos períodos posteriores. Foi nesse período também que o plano Real foi implementado como parte da estratégia de estabilização prevista no programa sequencial de três fases indicado por Fiori (1994). O plano real induziu uma dolarização indireta como âncora cambial, o que rebaixou o controle monetário nacional e estabeleceu a necessidade de captação permanente de recursos no exterior para equilibrar a balança de pagamentos, ou seja, funcionou como um poderoso instrumento para o aprofundamento da economia dependente brasileira.

O segundo período sob nossa análise corresponde aos dois governos de FHC. Nossas análises evidenciaram que esse período foi marcado por uma rápida incorporação das orientações do Banco materializadas principalmente na contrarreforma da previdência, na implementação do maior programa de privatizações do mundo, na elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado e na adoção do chamado tripé macroeconômico. Nesse período também foi possível identificar que a assistência técnica do Banco se dirigiu a setores específicos como a previdência se inserindo na estrutura do Estado, ou seja, no Ministério da Previdência e Assistência Social, formando os técnicos do ministério para que esses pudessem conduzir o projeto de acordo com o preconizado pelo Banco e ainda estabelecendo propostas de empréstimos para que o Banco contribuísse na elaboração de legislações que dariam forma à contrarreforma da previdência social. Ainda que a estratégia de formação de quadros pelo banco tenha suas origens na primeira década de atuação do Banco com as missões em 1947, de esse foi o primeiro caso cuja forma como seria operacionalizada foi expressa nos documentos de assistência técnica.

No que se refere à política de saúde, os governos FHC também implementaram medidas na direção que o Banco indicava, ou seja, no sentido de realizar a transição do Estado de provedor de serviços de saúde para regulador de saúde. Cabe resgatar que as indicações do Banco para o setor da saúde tem o sentido de indicar a conformação de um sistema de saúde híbrido, ou seja, um setor público, focalizado nos mais pobres; e um sistema privado,

direcionado àqueles que podem pagar. Essa direção diverge frontalmente do sistema público, universal e estatal de saúde, então instituído pela CF 88 e que começava a ser materializado no país.

O terceiro período de nossa análise está compreendido entre 2003 e 2014 no qual o país esteve sob gestão do partido dos trabalhadores. No capítulo 2 buscamos aprofundar nossas análises sobre o sentido histórico das eleições do PT bem como o processo de transformismo (Iasi, 2012) vivido pelo partido. Desde a “carta ao povo brasileiro Lula explicitava sua busca pela conquista da credibilidade que, conforme elucida Paulani (2003), na verdade é a condição necessária para manter a vulnerabilidade do país e não sua estabilidade e crescimento. Para se eleger, o PT estabeleceu articulações tão ampliadas que cabiam políticos da esquerda, do centro, da direita e o empresariado representado na vice presidência nos dois mandatos de Lula.

Os governos petistas implementaram mudanças importantes que reduziram a pobreza, melhoraram os índices de desmatamento, reduziram o desemprego, reconheceram a assistência social como política pública e instituiu o Sistema Único de Assistência Social, dentre outras. Entretanto, os governos petistas mantiveram intocáveis os pilares da política macroeconômica, realizaram contrarreformas da previdência, fortaleceram o agronegócio, prorrogaram a Desvinculação de Receitas da União, não questionaram o mecanismo da dívida pública e implementaram fortemente a terceirização da gestão dos serviços públicos, em especial da saúde, e as parcerias público privada. Todas essas medidas estavam inscritas nos documentos elaborados pelo Banco ainda que aparentemente fossem implementadas num ritmo mais lento que os dois períodos anteriores.

O último período sob nossa análise que tem início com o golpe jurídico, midiático e parlamentar e se encerra em 2018 com o fim do governo Temer, ainda que seja o período mais curto expressou uma nova aceleração da incorporação do “ajuste” fiscal que já apresenta como consequência o aprofundamento da recessão.

Ainda que com ritmos diferentes, todos os governos em todos os períodos sob análise implementaram ajustes fiscais que se tornaram permanentes (Behring, 2021). Concordamos com Blyth (2017) ao afirmar que as políticas de austeridade reduzem recursos das políticas sociais são carregadas ainda de desigualdade, posto que os que estão na base da distribuição de renda perdem mais do que os que estão no topo pela simples razão de que os que estão no topo dependem menos de serviços produzidos pelo governo e podem dar-se ao luxo de perder mais porque, desde logo, têm mais riqueza (Blyth, 2017:23).

Em relação ao Banco Mundial é importante destacarmos que ao longo do período analisado ocorre uma evolução na elaboração dos documentos de estratégia de assistência ao país que passam a envolver cada vez mais as outras organizações do Grupo Banco Mundial a CFI e a AMGI.

Atualmente o Diagnóstico elaborado em 2016 está em revisão para que seja apresentada uma versão atualizada e de acordo com o Banco, a Estratégia de Parceria com o País referente ao período de 2018 e 2023 foi elaborada com base nesse diagnóstico.

Ressaltamos que o estudo que apresentamos não pretende esgotar o debate acerca da relação entre as orientações do Banco Mundial e a política de saúde brasileira e deixa questões a serem aprofundadas como o aumento da participação da CFI nas propostas de assistência ao país e sua relação com o setor privado da saúde; a relação entre as orientações elaboradas pelo Banco Mundial e outros organismos Internacionais em especial a OCDE; a continuidade da análise dos documentos de estratégia de assistência ao país e dos diagnósticos sistemáticos principalmente a partir do reconhecimento de que esses documentos explicitam as tendências das contrarreformas que vem sendo implementadas no Brasil; a atuação dos sujeitos nacionais que se filiam e também constroem o projeto contrarreformista; por fim é fundamental adensar estudos que se dediquem a análise do sistema público de saúde constitucional brasileiro.

Por fim é fundamental ressaltar a necessidade da resistência ao projeto neoliberal e a defesa de uma política efetivamente pública e adequada às necessidades da população como uma estratégia na luta o que é nitidamente anticapitalista.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte** :1964-2019. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDRADE, Monica Viegas. (Coord.). OPAS. **ESTRUTURA DE CONCORRÊNCIA NO SETOR DE OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE NO BRASIL**. Brasília , DF: OPAS; Rio de Janeiro : ANS, 2015. Disponível em; <http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Materiais_por_assunto/web_estruturadeconcorrencianosectordeoperadorasdeplanosdesaudenobrasil.pdf>_Acesso em: 20 jan. 2021

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2017, Brasília, DF, out., 2018, Edição Especial**. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/publicacoes/revista-seguridade-social-e-tributacao-no128-12-2017/>> Acesso em: 13 jun. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus**: [recurso eletrônico] o trabalho sob fogo cruzado. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. E- book.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2015. Santiago: CEPAL, 2015.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2016 . Santiago: CEPAL, 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto . O Brasil e o FMI Desde Bretton woods: 70 anos de História, **Revista Direito Gv.**, São Paulo, 10(2),p. 469-496, jul./dez. 2014.

AUDITORIA CIDADADA DA DÍVIDA. **ABC da Dívida - Sabe quanto você está pagando?** Brasília, DF: Rede Jubileu Sul Brasil, 2018.

AKKARI, Alessandra Cristina Santos et al. Inovação tecnológica na indústria farmacêutica: diferenças entre a Europa, os EUA e os países farmaemergentes. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 365-380, jun. 2016.

AGENCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR, **Prisma econômico Financeiro da saúde suplementar**. Rio de Janeiro: ANS, 2017. 64p. Relatório Técnico.

BACHA Edmar L.; MENDOZA Miguel R., **Recessão ou Crescimento**: o FMI e o Banco Mundial na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BATISTA, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil., **Est. Avan.**, São Paulo, v.6, p. 103-116, 1992.

BATISTA JUNIOR, Francisco. Políticas de Saúde no Sistema Único de Saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo (Org.). **A Saúde nos Governos do Partido dos Trabalhadores e as Lutas Sociais Contra A Privatização**. 1. ed. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2014.

BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2013.

BAMBIRRA, Vânia **América Latina em la geopolítica del imperialismo**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2012.

BANCO MUNDIAL. **A New Approach To Country Engagement**. Washington, DC: World Bank Group, 2014b. Disponível em: <<https://policies.worldbank.org/en/policies/all/ppfdetail/3630>>. Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **A new instrument to advance development effectiveness: program-for-results financing** (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 2012b Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/687711468325286151/A-new-instrument-to-advance-development-effectiveness-program-for-results-financing>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Annual report 2014**. Washington, D.C. : World Bank Group. 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/621341468149947078/Relatório-anual-de-2014-do-Banco-Mundial>> Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Estratégia de assistência ao país**. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. 1995 b. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/986231468230082173/Brazil-Country-assistance-strategy>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Estratégia de parceria com o país para a republica federativa do Brasil**. Washington, D.C. : World Bank Group. 2008 Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/538731467997852940/Estrategia-de-parceria-com-o-pais-para-a-republica-federativa-do-Brasil>>. Acesso em: 05 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Estratégia de parceria de país para el período de 2012-15** Washington, D.C.: World Bank Group. 2011 Disponível em: <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/636941468020041415/brasil-estrat%ca9gia-de-parceria-de-pa%ca9ds-para-el-per%cadodo-de-2012-15>>. Acesso em: 29 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Governança no Sistema Único de Saúde: Elevando a Qualidade dos Gastos Públicos e Gestão de Recursos**. Washington DC. 2007. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7754>>. Acesso em 29 de março de 2021

BANCO MUNDIAL. **Brasil - justo competitivo sustentavel: contribuições para debate**. Washington, DC: World Bank Group. 2002. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/872061468227650321/Brasil-justo-competitivo-sustentavel-contribicoes-para-debate-Visao-Geral>>

Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Projeto de Assistência Técnica Previdenciária** Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/207921468770140742/Brazil-Social-Security-Technical-Assistance-Project>>. Acesso em 13 mar. 2021. Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Projeto de Assistência Técnica Previdenciária**. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2000. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/319771468769170774/Brazil-Social-Security-Technical-Assistance-Project>>. Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL, **Brasil - Projeto de Assistência Técnica Previdenciária** (Inglês). Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2005. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/595671468236360681/Brazil-Social-Security-Technical-Assistance-Project>>. Acesso em: 29 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brazil - Country Assistance Strategy**. Washington, D.C. : World Bank Group, 1997 b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/902681468017467876/Brazil-Country-Assistance-Strategy>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Brazil - Country assistance strategy**. Washington, DC. : World Bank Group, 2000 b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/126101468226760492/Brazil-Country-assistance-strategy>>. Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brazil - Country Assistance Strategy** Washington, D.C. : World Bank Group, 2003b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/378411468769866696/Brazil-Country-Assistance-Strategy>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL, **Brazil - Economic Stabilization with Structural Reforms** Washington, D.C. : World Bank Group, 1991 b.

BANCO MUNDIAL, **Brazil - Federal Teaching Hospitals Modernization Project**. Washington, D.C. : World Bank Group, 2010b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/955911468013156315/Brazil-Federal-Teaching-Hospitals-Modernization-Project>>. Acesso em: 29 mar. 2021

BANCO MUNDIAL, **Brazil - Federal University Hospitals Modernization Project** : Brasil - Projeto de Reestruturação de Hospitais Universitários Federais Washington, D.C. : World Bank Group, 2010 c. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/531321468224392093/Brasil-Projeto-de-Reestruturacao-231-227-o-de-Hospitais-Universitarios-Federais>>. Acesso em: 02 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **Brazil - Health Sector Reform Project** : REFORSUS Washington, D.C. : World Bank Group, 1996 b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/355001485900171390/Brazil-Health-Sector-Reform-Project-REFORSUS>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Brazil -The Brazil health system**. Impact Evaluation Repot. Washington, D.C. : World Bank Group. 1998 Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/420601468744238297/Brazil-The-Brazil-health-system-1998>>. Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **O Custo Brasil Desde 1990-92**: Washington, D.C. : World Bank Group, 1996.

BANCO MUNDIAL. **O Desafio do Desenvolvimento**. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Washington, DC, 1991. Disponível em : <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/263791468340850534/pdf/96960WDR0PORTUGESE0Box65260B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

Banco Mundial. **Política de acesso à informação do Banco Mundial**: A Política do Banco Mundial sobre Acesso à Informação. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2010 . Disponível em : <<http://documents.worldbank.org/curated/en/954911468331217599/A-Politica-do-Banco-Mundial-sobre-Acessao-a-Informacao>>. Acesso em: 19 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual de 2009 do Banco Mundial** : ano em perspectiva. Washington, D.C. : World Bank Group. 2010. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/737991468154789330/Relatorio-anual-de-2009-do-Banco-Mundial-ano-em-perspectiva>>. Acesso em: 29 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual de 2015 do Banco Mundial**. Washington, D.C.: World Bank Group. 2015. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/963041467987822424/Relatorio-anual-de-2015-do-Banco-Mundial>>. Acesso em: 29 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Retaking the Path to Inclusion**, Growth and Sustainability : Brazil Systematic Country Diagnostic. World Bank, Washington, DC:World Bank. 2016. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23954>>. Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **Twenty Years of Health System Reform in Brazil** : An Assessment of the Sistema Único de Saúde. Directions in Development--Human Development. Washington, DC: World Bank, 2013. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15801>> Acesso em: 01 fev. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste Justo: Análise da Eficiência e equidade do gasto público no Brasil** Washington, DC; World Bank, 2017. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED->

PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf
>.Acesso em: 01 fev. 2021

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1990: Poverty**. New York: Oxford University Press. World Bank. 1990 Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>>. Acesso em: 03 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1995 : Workers in an Integrating World**. New York: Oxford University Press. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5978>>. Acesso em: 02 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1997 : The State in a Changing World**. New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People**. Washington, D.C. : World Bank Group. 2004. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2005 : A Better Investment Climate for Everyone**. Washington, D.C. : World Bank Group. 2005. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5987>>. Acesso em 13 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**. World Development Report. New York: Oxford University Press 2001. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade**. Washington, D.C. : World Bank Group. 2016

BARREIROS, Daniel de Pinho. Atuação da Delegação Brasileira na Formulação do Acordo Internacional de Bretton Woods (1942-1944), **História**, São Paulo, v. 28, n.2, p.515-570, 2009.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'. **Economia E Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 11–20, 1995.

BEHRING, Elaine, R. A Dívida e o calvário do Fundo Público. **Revista Advir**, Rio de Janeiro. n. 36, p. 9- 21, jul. 2017.

BEHRING, Elaine R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: _____ (Org.), **Política social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine, R. Ajuste Fiscal Permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilásio ; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (Org.) **Crise do Capital e Fundo Público**. Implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019

BEHRING, Elaine, R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine, R. **Política Social no Capitalismo Tardio**. v.1 São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine, R. Crise do Capital, Fundo Público e Valor. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, E. R; SANTOS, S.M.M.; MIOTO, R.C.T (Org.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine, R. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine, R.; BOSCHETTI, Ivanete ; SALVADOR, Evilásio ; GRANEMAN, Sara (Org.) . **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

BEHRING, Elaine R.; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.).**Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BEHRING, Elaine, R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BIONDI, Aloysio. 1936-2000. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2003 a.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BORON, Atilio. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOSCHETTI, Ivanete . A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez., 2012.

BOSCHETTI, Ivanete . As Implicações da reforma da previdência social na seguridade social brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**, São Paulo, ABRAPSO,v.15,n 1,2003.

BOSCHETTI, Ivanete . **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: UnB, 2003 b.

BOSCHETTI, Ivanete . Dívida pública e expropriação social. **Revista Advir**, Rio de Janeiro, n. 36, p.37-49, jul., 2017.

BOSCHETTI, Ivanete . Seguridade Social na América Latina, in BEHRING, ELAINE. R. (Org.) **Política social no Capitalismo tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete . Seguridade Social Pública Ainda é Possível , **Revista Inscrita**, Rio de Janeiro, v. 10, p.10-16, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. O Draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da Seguridade Social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA Rita de Lourdes (Org). **Crise do Capital e Fundo Público**. Implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

BRASIL. Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá Nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 jan. 1937, Seção 1, p. 1210.

BRASIL. **Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1990, Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei n. 8142, de 28 de dezembro de 1990b**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 1990, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **11º Balanço do PAC : 2007- 2010**, Brasília, DF, 2010.

BRAVO, Maria Inês. As conferências nacionais de saúde na construção do SUS. In: LIMA, N. T.; GERSCHMAN, S.; EDLER, F. C.; SUÁREZ, J. M. (Org.). **Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

BRAVO, Maria Inês. Política de saúde no Brasil. In MOTA, Ana Elizabete (Org). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRAVO, Maria Inês. **Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRAVO, Maria Inês Souza, MENEZES, Juliana Souza Bravo (Org.) **A Saúde nos Governos do Partido dos Trabalhadores e as Lutas Sociais Contra A Privatização**. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2014

BRAVO, Maria Inês ; MENEZES, Juliana (Org.) **Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade** 1. ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius, 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.1, p.7- 40, Brasília, 1996.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **El dilema de EE.UU.: ¿Dominación global o liderazgo global?** Barcelona: Paidós, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **A revisão da Lei de patentes: inovação em prol da competitividade nacional**. Brasília: Edições Câmara, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da CPI- Medicamentos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, 420p. Relatório Técnico

CARCANHOLO, Marcelo. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo lula. In: **Os anos Lula, contribuições para um debate crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008 b.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008 a.

CARNEIRO, Fernando Ferreira. (Org.) et al. **Dossiê ABRASCO**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, neodesenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, Eptácio; SOBRAL, Erlénia ; RODRIGUES JÚNIOR, Natan (Org). **Neodesenvolvimentismo, trabalho e questão Social**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016.

CHAVES, Gabriela Costa; VIEIRA, Marcela Fogaça; REIS, Renata. Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e clínica da sociedade civil. Sur, **Rev. int. direitos humanos**. São Paulo, v. 5, n. 8, p. 170-198, jun. 2008.

CHESNAIS, François **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1999.

CISLAGHI, Juliana Fiúza. **Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil**: parcerias público-privadas e valorização do capital. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas. 2017** . Brasília (DF), Conselho Federal de Psicologia: CFP, 2018. Relatório Técnico.

CORRÊA, Marilena Cordeiro; RODRIGUES, Paulo Henrique; CAETANO, Rosângela. Os medicamentos como uma questão estratégica para a viabilidade do Sistema Único de Saúde. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 28, n.1, 2018.

CORREIA, Maria Valéria. **O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira**: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. 2005. 342 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

CORREIA, Maria Valéria. EBSEERH: Lutas e Resistências à lógica mercantil nas Universidades. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo (Org.) **A Saúde nos Governos do Partido dos Trabalhadores e as Lutas Sociais Contra A Privatização**. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2014.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. Das lutas operárias às reformas reacionárias: uma proposta de periodização da trajetória do Partido dos Trabalhadores. **História e luta de classes**, n. 5, 2008.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

DIEGO, Marcelo. Direção do Fundo aprova pacote financeiro de US\$ 41,5 bilhões e condições que país terá de cumprir Brasil fecha acordo com o FMI nos EUA. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 3 de dez. 1998. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi03129802.htm> > Acesso em: 18 abr. 2019.

DOWBOR, Ladislau. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo : Autonomia Literária, 2019.

DREIFUSS, R. A. **O Jogo da Direita Na Nova República**. São Paulo: Editora Vozes, 1989.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital**: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

EICHENGREEN, Barry. História e reforma do sistema monetário internacional. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas: IE/Unicamp, 1995, n. 4, p. 53- 78, ago. 1995. Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/424/04-EICHEN2.pdf>> Acesso em: 10 set. 2021

ESCOREL, Sarah. **Reviravolta da Saúde**: origem e articulação do Movimento Sanitário. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1998

FAGNANI, Eduardo, A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FALCÃO, Daniela; Guibu, Fábio. Saúde vive pior crise no governo FHC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, quinta-feira, 28 de novembro de 1996. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/28/cotidiano/4.html>> Acesso em: 01 set. 2021.

FARIA, Janaína Elisa. **Imperialismo e Sistema Internacional de Propriedade Intelectual**: implicações pós-TRIPS para o Brasil, para a indústria farmacêutica local e os novos rumos anticontrafação . 2012. 287 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Unicamp , Campinas, SP, 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia. Como a Dívida Pública afeta o Orçamento da União e aprofunda as Desigualdades Sociais no Brasil. In: **Orçamento Público e Desigualdades sociais**: Debatendo Experiências de Monitoramento. Brasília, DF: Fórum Brasil do Orçamento, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007

FIORI, José L. Debate sobre o Ponto Crítico: Consenso de Washington x Apartheid Social. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, n. 90. Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social/ UERJ, 1994. Disponível em: <<https://www.ims.uerj.br/wp-content/uploads/2017/05/SESC-090.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 409-425, set./dez. 2017.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo: teoria e história**. 2 ed. Rio de Janeiro, FIOCRUZ-EPSJV; Editora UFRJ, 2010.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Ponte para o futuro**. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Travessia Social**. Brasília-DF, 2016. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/blog/acervo/a-travessia-social/travessia-social-pmdb_livreto_pnte_para_o_futuro/>. Acesso em: 20 out. 2020.

GARCIA, Marco Aurélio. **Lula de Novo com a Força do Povo**. Lula Presidente Programa de Governo 2007/2010.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional: edição atualizada: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. Edição Kindle.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Banco Mundial no Brasil: da Guerra de Movimento à Guerra de Posição**. Rede Brasil. 2009. Disponível em: <<https://issuu.com/guilhermeresende/docs/livro>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado: Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90**. 2. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

GONTIJO, **As Transformações do Sistema de Patentes, da Convenção de Paris ao acordo TRIPS**. Brasília, DF :Fundação Heinrich Boll no Brasil. 2005.

GOTTINIAUX, Pierre. et.al. **Les Chiffres de la Dette 2015**. Bruxelles: CADMT, 2016.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada**. 2006. 269 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013

HUDSON, Michael. **Killing the Host: How financial parasites and debt bondage destroy the global economy**. Califórnia: CounterPunch, 2015.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IASI, Mauro L. **As Metamorfoses da Consciência de Classe**. 0 PT entre a negação e o consentimento. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012.

IASI, Mauro L. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

INSTITUTO COALIZÃO SAÚDE. **Proposta para o sistema de saúde brasileiro**. São Paulo: Instituto Coalizão Saúde, 2017, 122p. Relatório Técnico. Disponível em: <<http://icos.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Relato%CC%81rioNet.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

KUCINSKI, Bernardo ; BRANFORD, Sue. **A ditadura de dívida**. Causas e consequências da dívida latino-americanas. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

LAVINAS, Lena. GENTIL, Denise, Brasil anos 2000 a política social sob regência da financeirização. **Novos estud. CeBraP**, São Paulo, v. 37, n. 02, p. 191-211, mai./ago. 2018.

LEMO, Leticia Frazão. **O tratamento especial e diferenciado dos países em desenvolvimento: do GATT a OMC**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

LENIN, Vladimir I. **Imperialismo: fase superior do capitalismo**. Campinas: Navegando, 2011. E-book.

LINDELOW, Magnus. A marca do SUS. **The World Bank**, Washington, D.C.: World Bank Group, 20 dez, 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/12/20/brazil-sus-unified-public-healthcare-system-new-study>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

LOPREATO, Francisco. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Política econômica em Foco**, Campinas, n. 7, p.184-205, nov.2005/abr. 2006.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio, 1990.

- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas)
- MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política, Livro I :O Processo de Produção do Capital. São Paulo: Boitempo, 2017a.
- MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política, Livro III :O Processo Global de Produção Capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017b.
- MARICHAL, Carlos. **Nueva historia de las grandes crisis financieras**. Una perspectiva global, 1873-2008. Buenos Aires: Debate, 2010.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 1973
- MARINI, Ruy Mauro. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, Carla, OSÓRIO, Jaime e LUCE, Mathias (Org.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MATOS, Maurilio Castro. **Cotidiano, Ética e Saúde**: O Serviço Social frente à contrarreforma do Estado e à criminalização do aborto. 2009. 269 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil**. São Paulo: Cortez. 1997
- MENDES, Áquilas; CARNUT, L. A Saúde pública continua na mira do austero Banco Mundial. **Revista Domingueira da Saúde**, v. 27, p. 4-14, 2017
- MÉSZÁROS, Istvan. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MILLET, Damien., TOUSSAINT, Erik. **50 Perguntas 50 Respostas**: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MORAIS, Larissa. CNSEG Apresenta propostas para o Futuro do Setor e da Economia. **Revista de Seguros**, São Paulo, n. 906, p. 10- 16, Jul. / Ago. / Set. 2018.
- MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social** São Paulo: Cortez, 2008
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- NETTO, José Paulo. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.
- NETTO, José Paulo.; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008.
- NOVACK, George. **O desenvolvimento desigual e combinado na história**. Lisboa: Rabisco Criação e Propaganda, 1988.

OLIVEIRA, Marcelo F. O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC. **Carta Internacional**, v. 1 n. 1, p. 41–51, 2006.

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (Org). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012.

PALOCCI Filho, Antônio. (coord.) **Saúde da Família**. Programa de Governo Coligação Lula Presidente. São Paulo 2002 b

PALOCCI Filho, Antônio. (coord.) **Um Brasil para Todos**. Programa de Governo Coligação Lula Presidente. São Paulo 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Comissão de Programa de Governo da Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”**.2010.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**: Servidão Financeira e Estado de Emergência Econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, João M.M. A atuação do Banco Mundial ameniza ou piora o impacto da pandemia global?. **Cadernos de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 1-5, 2020.

PEREIRA, João M.M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 2187-2196, 2018.

PEREIRA, João M.M. Dimensões da história do Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro. **Cadernos de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 34, p. 1-4, 2018.

PEREIRA, João M.M. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, Rio Grande do Sul, v. 44, p. 390-422, 2017.

PEREIRA, João M.M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro** (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, João M.M. O Relatório Meltzer de 2000 e a reforma do Banco Mundial e do FMI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília (DF), v.2, n.54, p.118-137, 2011.

PEREIRA, João M.M. Poder, política e dinheiro: a trajetória do Banco Mundial entre 1980 e 2013. In: PEREIRA, João Márcio Mende; PRONKO, Marcela (Orgs) **A demolição de direitos**: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação Contemporânea do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRASHAD, Vijay. **Balas de Washington**: Uma história da CIA, golpes e assassinatos. 1. ed. Expressão Popular, 2020.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **Capitalismo e saúde no Brasil nos anos 90: as propostas do Banco Mundial e o desmonte do SUS**. São Paulo: Hucitec, 2012.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **O Banco Mundial e as Políticas de saúde no Brasil nos Anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. 2000, 260f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Federal de Campinas, 2000.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; Campos, Gastão. Wagner S. O Banco Mundial e o Sistema Único de Saúde brasileiro no início do século XXI. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.25, n.2, p.263-276, 2016.

SALLES, Fernanda Cimini. A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 99-125, 2016.

SALOMON, Marta. FHC enfrenta maior protesto em quase cinco anos de governo. Oposição reúne 75 mil e promete greve nacional **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de Ago. 1999. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27089902.htm>> Acesso em: 21 jul.2021.

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

SALVADOR, Evilásio. A Desvinculação dos recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal. **Revista Advir**, Rio de Janeiro (RJ). n. 36, p 63- 76, jul., 2017.

SALVADOR, Evilásio. Crise do Capital e o socorro do fundo público. In: Behring E. R. ET alli (Orgs.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. 1 Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010 b.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da Seguridade Social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017b.

SALVADOR, Evilásio . Renúncias Tributárias: os Impactos no Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **INESC**, Brasília (DF), v. 1. 44p, 2015.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís (MA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio A. **Crônica de uma crise anunciada: crítica à economia política de Lula e Dilma**. São Paulo, SP: SG – Amarante Editorial, 2017

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012

SANTOS, Teotônio. **Teoria da dependência: balanços e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015.

SCHEVISBISKI, Renata Schlumberger. **Regras Institucionais e Processo Decisório de Políticas Públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)**. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SCHNEEGANS, S.; Lewis, J.; T. Straza (Eds.). **Relatório de Ciências da UNESCO: A corrida contra o tempo por um desenvolvimento mais inteligente – Resumo executivo**. Paris: UNESCO Publishing, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA. Anderson; CARVALHO, Lena. O.; MEDEIROS, Otávio L. (Org) **Dívida Pública : a experiência brasileira**. SILVA. Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, Evelise Zampier; KAUCHAKJE, Samira; DELARAZI, Luciene Stamato. La política de persuasión del Banco Mundial em sus informes de Desarrollo Mundial (1990- 2015). **América Latina Hoy**, 75, p. 75-100, 2017.

SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristóvão; GUINDANI, Joel. Pesquisa documental: pistas teóricas a metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, Ano 1, n. 1, 2009.

SILVA, Luiza Pinheiro Alves. **Orçamento temático de acesso a medicamentos: análise de 10 anos de recursos federais destinados à assistência farmacêutica**. Brasília: INESC, 2019.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **(Des) estruturação do trabalho e condições para universalização da Previdência Social no Brasil**. 2011. 359 f. Tese (Doutorado em Política Social)- Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002 (Col. Questões da Nossa Época, n. 78).

SOUZA, André Mello. **O Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS): Implicações e Possibilidades para a Saúde Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Aplicada, 2011.

SOUZA, Alessandra R.; GARCIA, Maria Carolina. O Banco Mundial e a Política de Saúde Brasileira: Contrarreformas e ameaça à Soberania Nacional. XIII Congreso Estatal y I Iberoamericano de Trabajo Social. Mérida (Badajoz), 2017.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Gestão Pública e Democracia: a Burocracia em Questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA FILHO, Rodrigo; Gurgel,C., **Gestão Democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**.São Paulo: Cortez,2016.

SUDRÉ, Lu. Agrotóxicos: 44% dos princípios ativos liberados no Brasil são proibidos na Europa. **Brasil de Fato**, 06 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/08/06/agrotoxicos-44-dos-principios-ativos-liberadosno-brasil-sao-proibidos-na-europa>>. Acesso em: 10 set. 2020

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in) visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Aloisio. **O Ajuste Impossível**. Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. 1994. 258 f. Tese (Doutorado em economia) – Unicamp, Campinas, 1994.

TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a Vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos. 1. ed. São Paulo, SP : Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TOUSSAINT, Eric. **Banco Mundial El golpe de Estado permanente**. La agenda oculta del Consenso de Washington. Madri: El Viejo Topo, 2006.

VAROUKAKIS, Yanis. **O Minotauro global**: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

VENTURA, Dayse; Perez, Fernanda. Crise e Reforma da Organização Mundial da Saúde. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p. 45-77, 2014.

VIANNA, Maria Lucia T.W. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: Estratégias de bem estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.

VILAS, CARLOS M. “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional”, **América Latina Hoy**, n. 26, dez, p. 21-39, 2000.

WADE, Robert Hunter. Enfrentamiento en el Banco Mundial. **New Left Review**, n. 7, p. 112-124, jan./feb. 2001.

ANEXO A - Quadro Projetos do Banco Mundial para a Saúde

Nº	Presidente	Título do projeto	Mutuário	Id. do Projeto	Montante do compromisso (em milhões de dólares)	Situação	Data da aprovação	Porcentagem do componente saúde
1	Bolsonaro	<u>Salvador Social Multi-Sector Service Delivery Project II</u>	Estadual BA	P172605	USD 125,00	Ativo	22/09/2020	60%
2	Temer	<u>Salvador Social Multi-Sector Service Delivery Project</u>	Estadual BA	P162033	USD 125,00	Ativo	19/12/2017	32%
3	Dilma II	<u>Piauí Productive and Social Inclusion DPL</u>	Estadual PI	P146981	USD 120,00	Encerrado	21/12/2015	20%
4		<u>Piauí: Pillars of Growth and Social Inclusion Project</u>	Estadual PI	P129342	USD 200,00	Ativo	21/12/2015	27%
5	Dilma	<u>Additional Finance to Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project</u>	Estadual AC	P130593	USD 150,00	Ativo	29/09/2014	28%
6		<u>BR Bahia DPL</u>	Estadual BA	P147984	USD 400,00	Encerrado	30/07/2014	20%
7		<u>Strengthening Public Management and Integrated Territorial Development</u>	Federal	P126735	USD 48,00	Encerrado	12/02/2014	12%
8		<u>Pernambuco Equity and Inclusive Growth DPL</u>	Estadual PE	P132768	USD 550,00	Encerrado	25/06/2013	15%
9		<u>Rio de Janeiro Strengthening Public Sector Management Technical Assistance Project</u>	Estadual RJ	P127245	USD 16,20	Encerrado	14/06/2013	31%

10		<u>Development Policies for the State of Sergipe</u>	Estadual SE	P129652	USD 150,00	Encerrado	21/05/2013	17%
11		<u>SWAp for Parana Multi-sector Development Project</u>	Estadual PR	P126343	USD 350,00	Encerrado	6/11/2012	22%
12		<u>RIO STATE DEVELOPMENT POLICY LOAN III</u>	Estadual RJ	P126465	USD 300,00	Encerrado	30/08/2012	20%
13		<u>Bahia Inclusion and Economic Development DPL</u>	Estadual BA	P126351	USD 700,00	Encerrado	28/06/2012	14%
14		<u>Federal University Hospitals Modernization Project</u>	Federal	P120391	USD 150,00	Encerrado	31/03/2011	100%
15	Lula	<u>Integrated Health and Water Management Project (SWAP)</u>	Federal	P095171	USD 60,00	Encerrado	2 /11/ 2010	35%
16		<u>Brazil - Rio de Janeiro Renovating and Strengthening Public Management</u>	Estadual RJ	P106768	USD 18,67	Encerrado	26/08/ 2010	10%
17		<u>Rio de Janeiro Municipality Fiscal Consolidation for Efficiency and Growth DPL</u>	Municipal	P111665	USD 1.045,00	Encerrado	1/07/2010	16%
18		<u>AIDS-SUS (National AIDS Program - National Health Service)</u>	Federal	P113540	USD 67,00	Encerrado	18/05/ 2010	44%
19		<u>Minas Gerais Partnership II SWAP AF</u>	Estadual MG	P119215	USD 461,00	Encerrado	6/04/ 2010	15%
20		<u>Rio State Fiscal Sustainability, Human</u>	Estadual RJ	P117244	USD 485,00	Encerrado	2 /02/2010	11%

		<u>Development and Competitiveness DPL</u>						
21		<u>Federal District Multisector Management</u>	DF	P107843	USD 130,00	Encerrado	9 /04/ 2009	15%
22		<u>QUALISUS-REDE Brazil Health Network Formation and Quality Improvement Project</u>	Federal	P088716	USD 235,00	Encerrado	29/01/ 2009	87%
23		<u>Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project - PROACRE</u>	Estadual AC	P107146	USD 120,00	Ativo	18 /12/ 2008	20%
24		<u>BR Ceara Inclusive Growth (SWAp II)</u>	Estadual CE	P106765	USD 240,00	Encerrado	30/09/20 08	20%
25		<u>Minas Gerais Partnership II SWAP</u>	Estadual MG	P101324	USD 976,00	Encerrado	1 /05/ 2008	15%
26		<u>Second Family Health Extension Adaptable Lending</u>	Federal	P095626	USD 83,45	Encerrado	25/04/ 2008	57%
27		<u>Alto Solimoes Basic Services and Sustainable Development Project in Support of the Zona Franca Verde Program</u>	Estadual AM	P083997	USD 24,25	Encerrado	26/02 2008	8%
28	Lula	<u>Brazil: Human Development Technical Assistance Loan (TAL)</u>	Federal	P082523	USD 13,00	Encerrado	28/06/ 2005	5%
29		<u>Ceara Multi-sector Social Inclusion Development</u>	Estadual CE	P082142	USD 149,75	Encerrado	12/07/20 05	20%

30		<u>BR Maranhao Integrated Program: Rural Poverty Reduction Project</u>	Estadual MA	P080830	USD 30,00	Encerrado	18/05/2004	30%
31		<u>VIGISUS APL 2 - Disease Surveillance & Control</u>	Federal	P083013	USD 100,00	Encerrado	18/05/2004	57%
32		<u>AIDS and STD Control Project (03)</u>	Federal	P080400	USD 100,00	Encerrado	26/06/2003	100%
33		<u>Bahia Health System Reform Project</u>	Estadual RJ	P054119	USD 30,00	Encerrado	12/06/2003	30%
34		HD PRGM. SECTOR REFORM LOAN	Federal	P080746	USD 505,05	Encerrado	25/02/2003	40%
35	FHC	<u>FAMILY HEALTH EXTENSION PROGRAM</u>	Federal	P057665	USD 68,00	Encerrado	14/03/2002	95%
36		<u>Social Protection Special Sector Adjustment Loan Project</u>	Federal	P063351	USD 252,50	Encerrado	7/01/1999	22%
37		<u>Disease Surveillance and Control Project (VIGISUS)</u>	Federal	P043874	USD 100,00	Encerrado	17/09/1998	94%
38		<u>BR: AIDS & STD Control II</u>	Federal	P054120	USD 165,00	Encerrado	15/09/1998	100%
39		<u>State Reform Project - Minas Gerais</u>	Estadual MG	P040033	USD 170,00	Encerrado	28/04/1998	38%
40	FHC	<u>Mato Grosso State Privatization Project</u>	Estadual MT	P048870	USD 45,00	Encerrado	12/06/1997	3%
41		<u>Natural Resources Management & Rural Poverty Alleviation - Rio Grande do Sul</u>	Estadual RS	P043868	USD 100,00	Encerrado	22/04/1997	24%
42		<u>Health Sector Reform Project - REFORSUS</u>	Federal	P006554	USD 300,00	Encerrado	20/06/1996	92%

43	Itamar	<u>AIDS and STD Control Project</u>	Federal	P006546	USD 160,00	Encerrado	9 /011/ 1993	83%
44	Collor	<u>Innovations in Basic Education Project</u>	Municipal	P006364	USD 245,00	Encerrado	26/06/ 1991	16%
45	Sarney	<u>Northeast Basic Health Services Project (02)</u>	Regional	P006403	USD 267,00	Encerrado	30/11/ 1989	90%
46		<u>Amazon Basin Malaria Control Project</u>	Regional	P006439	USD 99,00	Encerrado	25/05/ 1989	100%
47		<u>Northeast Endemic Disease Control Project</u>	Regional	P006438	USD 109,00	Encerrado	31/03/ 1988	100%
48		<u>Northeast Basic Health Services Project</u>	Regional	P006365	USD 59,50	Encerrado	22/05/ 1986	100%
49	Não efetivados ou em tramitação	<u>Disease Surveillance & Control (VIGISUS III)</u>	Federal	P101518	USD 150,00	Desistência	2011	57%
50		<u>Alagoas Poverty Reduction and Economic Inclusion Project (PREPI)</u>	Estadual AL	P126620	USD 400,00	Desistência		20%
51		<u>Brazil -Salvador Social Project</u>	Municipal	P149496	USD 100,00	Desistência		
52		<u>HD Programmatic Sector Reform Loan 2</u>	Federal	P082442	USD 500,00	Desistência		30%
53		<u>Sao Paulo COVID-19 Response</u>	Estadual SP	P173847	USD 60,00	Em tramitação		100%
54		<u>Rio de Janeiro Early Childhood Development Project</u>	Estadual RJ	P006525	USD 100,00	Desistência		30%

Fonte. https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/projects-list?countryshortname_exact=Brazil&os=0&sector_exact=Health^Public%20Administration%20-%20Health. Consultado em 13 de mar. De 2021.

ANEXO B - Quadro Presidentes do Banco Mundial

Nome Período de gestão	Currículo	Características e/ou marcos da gestão
Eugene Meyer junho de 1946 a março de 1947	Banqueiro de negócios de Wall Street e editor do Washington Post	Foi o primeiro presidente do Banco e após sua saída foi difícil encontrar um substituto. Em 1947, ao concluir um ano de funcionamento, o Banco ainda não havia realizado empréstimos
John McCloy, Março de 1947 a junho de 1949	Importante advogado de negócios de <i>Wall Street</i> foi diretor <i>Chase National Bank</i> A indicação de McCloy agradou a Banca ao retirar definitivamente partidários do <i>New Deal</i> e sua intervenção estatal de espaços importantes e abriu caminho para que os trabalhos comesçassem.	John McCloy assumiu com a dupla tarefa de iniciar as atividades de crédito e ganhar a confiança dos mercados financeiros, dando ao banco a reputação de um sólido garantidor dos interesses de seus acionistas sem estar submetido as pressões de seus membros prestatários
Eugene Black, Julho de 1949 a dezembro de 1962	Vice presidente do <i>Chase Manhattan Bank</i>	O Banco adotou uma política creditícia conservadora, que agia em dois sentidos. Em relação aos países considerados mais solventes, como Japão e Europa, eram destinados empréstimos para programas de maior volume e aos países menos solventes ou de renda média eram destinados empréstimos por projetos, que em maioria se destinavam aos investimentos no setor produtivo, como construção de barragens, hidrelétricas estradas e portos. Nessa gestão foram financiados 370 projetos que contribuíram para a modernização desses países e também ampliaram a dependência destes ao investimento estrangeiro e dos grandes produtores para a exportação, favorecendo assim as empresas transnacionais e os setores tradicionais, principalmente os possuidores de capital e de terras. A credibilidade conquistada junto a <i>Wall Street</i> e à banca europeia permitiram que, em 1951, o Banco realizasse sua primeira emissão de bônus fora dos EUA, em Londres.
George Woods. Janeiro de 1963 a março de 1968	ex-presidente do <i>First Bank Boston</i>	Na gestão de Woods foi publicado o 20º Relatório Anual do Banco em 1965. Este relatório desenvolveu amplamente a questão da dívida e alertava sobre o crescimento da produção agrícola acima da demanda dos países industrializados, o que tinha por consequência a queda dos preços de suas exportações. Os movimentos pela criação de uma nova organização onusiana dirigida pelos países da periferia e crítica à atuação dos países do centro capitalista direcionaram a preocupação do Banco com o aumento da dívida. Foi nesse período que os empréstimos Soft ou não produtivos tiveram início.
McNamara Abril de 1968 a junho de 1981	Primeiro presidente não oriundo diretamente de <i>Wall Street</i> . McNamara estudou e lecionou na <i>Harvard Business School</i> , tinha ampla experiência empresarial na <i>Ford Motor Company</i> , na qual integrou o conselho consultivo da Fundação Ford. McNamara foi secretário de Defesa dos EUA, indicado em 1961 por Kennedy, mantido por Johnson, foi o responsável por aproximar mais o Banco da área política.	A gestão de McNamara entrou para história como aquela que modificou profundamente o Banco por dinamizar, inovar e expandir suas operações ampliando sua importância financeira, política e intelectual consolidando-o, definitivamente, como uma agência fulcral no âmbito das políticas de desenvolvimento. (Pereira, 2010:177) McNamara converteu a luta contra a pobreza no objetivo primordial do Banco o que impulsionou o envolvimento do Banco em pesquisa, disseminação de informação e produção, compilação de dados, financiamento para pesquisa local e formação de técnicos para a produção de dados e desenho de projetos ligados ao tema.

		Em 1979, McNamara criou o empréstimo de ajustamento estrutural que tinha por objetivo financiar o déficit dos países importadores de petróleo. A autorização para esse tipo de empréstimo era condicionada pela realização pelo prestatário de um programa de estabilização acordado junto ao FMI e de um pacote de “reformas” na política macroeconômica visando garantir o pagamento dos juros encargos e amortizações da dívida.
Alden W. Clausen Julho de 1981- maio de 1986	Ex presidente do <i>Bank of América</i> , um dos maiores credores privados dos países da periferia	Entre 1983 e 1987 o Banco foi forçado a incluir a questão ambiental e o ataque direto à pobreza absoluta como temas centrais da sua campanha por fundos junto ao congresso norte-americano e aos parlamentos de países doadores importantes.
Barber Conable julho de 1986 a agosto de 1991	Advogado e ex - congressista Republicano experiência de mais de 20 anos no parlamento,	Conable implementou um importante reordenamento administrativo através do “Plano de Reorganização” que objetivava criar condições para que o Banco assumisse o ajuste estrutural com mãos de ferro.
Lewis Preston Setembro de 1991 a maio de 1995	Presidente do J. P. Morgan and Co.	A gestão de Preston foi marcada pela consolidação do Plano de Reorganização de Conable, pela ampliação de clientes diante da marcha para o Lestee pela ampliação de ações relacionadas a preocupação com o meio ambiente.
James Wolfensohn Junho de 1995 a maio de 2005	Cidadão australiano, Wolfensohn que era mestre em administração de negócios pela Harvard Business School começou sua carreira como banqueiro em Sidney em 1959 e posteriormente atuou em bancos em Londres e em Nova York. Entre 1981 e 1982 esteve na lista de McNamara como seu possível substituto e diante dessa possibilidade adotou a cidadania estadunidense.	No centro da proposta estava a ideia de “banco de conhecimento” que identificava como sua principal vantagem não mais no seu papel financeiro, mas na sua capacidade supostamente única de reunir, organizar, produzir e disseminar um bem público global de natureza singular, qual seja, conhecimento de ponta sobre todos os aspectos do desenvolvimento. O recurso autorizado correspondia a menos da metade do solicitado. (Pereira, 2010: 342)
Paul Wolfowitz Maio de 2005 a 2007	Foi subsecretário de Estado da Defesa e um dos principais mentores da invasão do Afeganistão, em 2001, e do Iraque, em 2003. Era um matemático que desde os 23 anos trabalhou no Governo na área do orçamento. Em 1969, integrou uma comissão do Congresso com o objetivo de convencer o Senado da necessidade de dotar os EUA de um guarda-chuva contra os mísseis soviéticos e foi bem sucedido. A partir daí, envolveu-se profundamente em questões de estratégia militar atuando na CIA e no Pentágono. Era doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago e lecionou em universidades como Yale e John Hopkins.	A indicação de Wolfowitz para a presidência do Banco Mundial fez parte do projeto neoconservador do governo Bush sobre as organizações internacionais.
Robert Zoellick 2007 a maio de 2012	Zoellick foi vice-presidente do conselho de administração do banco Morgan Stanley, encarregado dos assuntos internacionais. É importante sublinhar que o Morgan Stanley é um dos principais bancos de negócios de Wall Street, claramente implicado na crise da dívida privada que explodiu nos EUA em agosto de 2007. Zoellick não tinha qualquer qualificação em matéria de desenvolvimento, já tinha sido o principal representante dos EUA na OMC.	A gestão de Zoellick foi marcada pelo estouro da crise financeira de 2007-2008. O Banco, para enfrentar a crise, criou o Mecanismo de Resposta Rápida da AID que se propunha a oferecer doações e empréstimos de longo prazo, sem juros, para os países mais pobres do mundo, para o enfrentamento da crise financeira objetivava acelerar o processo de aprovação de doações e créditos da AID, o Fundo para a Recapitalização dos Bancos, que pretendia fortalecer as instituições bancárias dos pequenos mercados emergentes e o Programa de Liquidez para o Comércio Mundial através da Associação Financeira Internacional.

Jim Yong Kim maio de 2012 a janeiro de 2019	Nascido na Coreia do Sul, Kim imigrou ainda criança para os EUA e presidiu a Universidade de Dartmouth antes do Banco Mundial. JY Kim era formado em medicina e antropologia o que poderia aparentar um perfil diferente de seus sucessores, mas ele também manteve-se alinhado com os princípios que historicamente moveram a instituição.	Definiu as “metas gêmeas” do Grupo Banco Mundial. As metas consistiam em erradicar a pobreza extrema até 2030 e promover a prosperidade compartilhada, aumentando a renda dos 40% mais pobres da população de cada país. Em sua gestão os títulos da AID foram lançados no mercado de capitais e foi implementada uma grande reorganização na instituição. Tal reorganização incidiu na estrutura administrativa e também alterou a estratégia de financiamento que passou a adotar a abordagem Cascade.
Kristalina Ivanova Gueorguieva Algumas semanas de 2019	Economista e política de origem búlgara atua no Banco Mundial desde 1994 e se tornou vice-presidente em 2008. Foi diretora-geral do <u>Banco Mundial</u> entre 2017 e 2019 e é a atual diretora-geral do Fundo Monetário Internacional.	Kristalina foi a única mulher a assumir a gestão do Banco ao longo de toda sua história ainda que por algumas semanas.
<u>David Malpass</u> 2019 até o presente	Analista financeiro, antigo subsecretário do Tesouro para os Assuntos Internacionais e crítico à atuação do Banco Mundial	A gestão de Malpass ainda está em desenvolvimento, mas certamente o enfrentamento à Pandemia de COVID-19 e suas consequências será um importante objeto de sua gestão.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

ANEXO C - Marcos importantes

Ano	Acontecimentos
1945	Conferencia de Breton Woods criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)
1946	Início das atividades do BIRD
1955	Criação do Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE)
1956	Criação da Corporação Financeira Internacional (CFI)
1959	Criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) ²³⁸ .
Década de 1960	Revolução Verde que consistiu no desenvolvimento e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas a partir da década de 1960 nos Estados Unidos e na Europa. No início da década de 1960 a indústria produtora de fertilizantes começou a pressionar o Banco Mundial para o financiamento da difusão do pacote tecnológico da Revolução Verde para a periferia. (Pereira, 2010:167) É nesse cenário que o Banco passa a conceber a agricultura como um setor que explorava as ligações entre o aumento da produtividade e o desenvolvimento.
1975	Primeiro documento do BM sobre saúde http://documents1.worldbank.org/curated/en/649631468138271858/pdf/40968ocr.pdf
1979	Saúde entra efetivamente na agenda do Banco e é criado o empréstimo de ajustamento estrutural McNamara criou o empréstimo de ajustamento estrutural que tinha por objetivo financiar o déficit dos países importadores de petróleo. A autorização para esse tipo de empréstimo era condicionada pela realização pelo prestatário de um programa de estabilização acordado junto ao FMI e de um pacote de “reformas” na política macroeconômica visando garantir o pagamento dos juros encargos e amortizações da dívida.
1983	Explodiu a crise da dívida do “Terceiro Mundo” a partir da declaração de moratória do México após anos de incentivo ao endividamento. Para evitar a articulação política dos devedores e uma eventual moratória coletiva como ocorreu nos anos trinta, os credores dessa vez implementaram uma estratégia de negociação dura organizada caso a caso. Os programas de ajustamento estrutural que já vinham sendo implementados foram aprofundados para servir ao enquadramento da política econômica dos devedores às exigências dos credores internacionais.
1983 e 1987	Diante das pressões no parlamento estadunidense a presidência do Banco foi forçada a incluir a questão ambiental e o ataque direto à pobreza absoluta como temas centrais da sua campanha por fundos junto ao congresso norte-americano e aos parlamentos de países doadores importantes. (Pereira, 2010:272)
1985	Em 1985, diante do aprofundamento da crise, o Tesouro norte-americano indicou como prioridade que os BDM’s deveriam adotar além do ajustamento tradicional medidas relacionadas ao gasto público. A remodelagem do gasto público deveria ocorrer pela via da descentralização e, sobretudo através da privatização de empresas públicas, especialmente aquelas que conformavam o setor produtivo estatal e assim, as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial estenderam-se às novas áreas.
1987	Documento do Banco sobre o financiamento da política de saúde nos países em desenvolvimento. Disponível em http://documents1.worldbank.org/curated/en/192831468180272346/pdf/PUB65630PUB0Sp00Box379796B00PUBLIC0.pdf
1989	Eleição de Collor Plano Brady e início da gestão bush. O chamado Plano Brady reconheceu pela primeira vez a necessidade de tratar a dívida como uma condição para a retomada do crescimento. A proposta do plano consistia na reestruturação de uma parte da dívida dos países de renda média mediante a emissão de novos títulos de dívida que ficaram conhecidos como “títulos Brady”. Para emitir títulos Brady, os países em questão tiveram que começar com a compra de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, que serviram como garantia. Assim, os países endividados financiaram a política de endividamento da primeira potência mundial. (Toussaint, 2006: 246)

²³⁸ A criação da AID origina o que passamos a denominar de grupo Banco Mundial ou Banco Mundial que abrange a AID e o BIRD.

	FMI e Banco Mundial produzem o documento a um acordo expresso no documento Marco de Políticas (Policy Framework Paper) comum a ambos organismos.
	Consenso de Washington e a elaboração da direção do ajuste a ser adotado nos países periféricos
1990	Documento do Banco Mundial : Brasil Uma agenda para Estabilização
	Collor lança o Plano Brasil Novo
1991	Banco Mundial lança o RDM de 1991 que expressava a concepção de que o papel do Estado deveria se resumir a apoiar, fortalecer e complementar o mercado em livre concorrência. Ou seja, cabia ao Estado se colocar a serviço do mercado, do capital e dos agentes mais poderosos criando condições para estes funcionem por si mesmos. E indicou a elaboração de medidas de transferências de renda. Disponível em http://documents1.worldbank.org/curated/en/263791468340850534/pdf/96960WDR0PORTUGUESE0Box65260B01PUBLIC1.pdf Consultado em 29 de março de 2021
1992	ECO 1992, o Banco Mundial assume a administração do fundo global para o meio ambiente.
1993	Em 1993 o Banco aprovou a controversa proposta do Painel de Inspeção submetido a sua diretoria e contrariando assim as reivindicações das ONG's e congressistas.
	Reunião de Washington
	Diretrizes para ajuste dos países da América Latina
	Elaboração do Plano Real
1994	50 anos de Breton Woods e Campanha 50 anos bastam!
	Explodiu a crise do México conhecida como a “crise da Tequila” que expressou as contradições do “ajuste fiscal” implementado na América Latina por anos. De acordo com Pereira (2010), para o complexo Washington-Wall Street, tal situação requeria uma dose mais forte de ajustamento macroeconômico e o início de um ciclo de reformas institucionais profundas. Essa se tornou a sustentação política das reformas neoliberais que ocupou lugar central na agenda do Banco nos anos seguintes. (Pereira, 2010: 327)
	Eleições brasileiras e lançamento do Plano de governo de FHC “ Mãos à obra, Brasil: proposta de governo ”
	Assinado pelo Brasil o Acordo TRIPS (Acordo Relacionado aos Direitos de Propriedade Intelectual), a partir do qual implementou-se a padronização do sistema internacional de Propriedade Intelectual (PI).
	O Banco Mundial lança o documento “Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento”, que recomenda mudanças nos sistemas de Previdência Social para criar poupança interna, com a valorização dos regimes de capitalização e a redução da extrema pobreza com os benefícios previdenciários (Banco Mundial, 1994),
1995	Relatório do Desenvolvimento Mundial com os fundamentos do ataque ao trabalho <i>World Bank. 1995. World Development Report 1995 : Workers in an Integrating World. New York: Oxford University Press. © World Bank.</i> https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5978
(jun/95)	Proposta a Revisão Participativa do Ajustamento Estrutural que ficou conhecida pela sigla SAPRI. Apenas em 1997 a SAPRI foi lançada como um exercício tripartite entre o Banco, as organizações e os governos e em paralelo formou-se uma rede independente e diversificada de organizações sociais em torno da iniciativa com o nome de SAPRIN (<i>Structural Adjustment Review Initiative Network</i>).
(Nov./95)	Lançado o primeiro documento de assistência ao país focando nas privatizações e contrarreformas dirigidas à Seguridade Social (Educação, Saúde, e previdência) <i>World Bank. Brasil - Estratégia de assistência ao país (inglês).</i> Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. 1995. Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/en/986231468230082173/Brazil-Country-assistance-strategy consultado em 02/04/21
	Lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que incorpora diversas “sugestões” do documento de assistência ao país e dos demais documentos do Banco lançados anteriormente como os RDM's e o “Brasil Uma agenda para Estabilização”
	FHC implementa o maior programa de privatizações do mundo
	Ministério da Saúde apresenta o projeto para financiamento chamado REFORSUS com empréstimos do BID e BIRD

1997	Lançado o RDM“O Estado em Um Mundo em Transformação” que indicava a direção das reformas de segunda geração.O documento aborda as políticas sociais com distinção entre previdência e assistência social.
1997	A Comissão Mundial de Barragens (CMB) foi estabelecida em 1997 e deveria realizar uma investigação independente de caráter global sobre a eficácia das grandes barragens e propor normas internacionais aceitáveis neste âmbito.
1997	Documento de Assistência ao País <i>Brazil - Country Assistance Strategy (English)</i> . Washington, D.C. : World Bank Group.1997 http://documents.worldbank.org/curated/en/902681468017467876/Brazil-Country-Assistance-Strategy
1998	Assinatura dos acordos com o FMI que previa o empréstimo de US\$ 41,5 bilhões sendo US\$ 18 bilhões recursos do próprio FMI e outros US\$ 9 bilhões, do Bird (Banco Mundial) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Esses acordos impuseram ao país a adoção de medidas macroeconômicas que foram baseadas no tripé câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação que incidiram diretamente na proposta de governo e na condução política, econômica e social.
	EC 20/1998 Contrarreforma da Previdência que incorpora elementos indicados no documento de 1994 e no documento de Assistência ao País
	Reeleição de FHC com o plano de governo <i>Avança, Brasil: proposta de governo</i>
1999	Documento do BM de assistência técnica sobre a reforma da Previdência World Bank, <i>Brasil - Projeto de Assistência Técnica Previdenciária (Inglês)</i> . Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 1999. Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/en/207921468770140742/Brazil-Social-Security-Technical-Assistance-Project consultado em 13/03/2021
2000	Lançado o Relatório Meltzer que teve um impacto devastador sobre as instituições gêmeas de Bretton Woods, em particular sobre o Banco Mundial. O relatório teceu duras críticas à atuação dessas organizações e em especial ao Banco Mundial, mas, não propôs a sua extinção e ou fusão e sim sua ampla reforma.
	Pactuação dos “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” (ODS’s). Em 2000 foi realizada a Cúpula do Milênio evento promovido pela ONU que reuniu 189 países para debaterem sobre os principais problemas que afetam o mundo no novo milênio
	Lei de Responsabilidade fiscal que representou a intensificação do ajuste fiscal a partir do acordo com o FMI. Teve por finalidade real garantir o superávit primário, uma das exigências do acordo, e a transformação do Fundo de Estabilização Fiscal de 1996 na Desvinculação de Receitas da União (DRU).
	Lançada a estratégia de Assistência ao país 2000-2003 <i>Brazil - Country assistance strategy (English)</i> . Washington, D.C. : World Bank Group. 2000 http://documents.worldbank.org/curated/en/126101468226760492/Brazil-Country-assistance-strategy
	1º relatório sobre o projeto de assistência técnica World Bank, <i>Brasil - Projeto de Assistência Técnica Previdenciária (Inglês)</i> . Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. 2000 Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/en/319771468769170774/Brazil-Social-Security-Technical-Assistance-Project consultado em 13/03/2021
2001	Instituída a Previdência complementar.LEI COMPLEMENTAR Nº 108, DE 29 DE MAIO DE 2001 Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. LEI COMPLEMENTAR Nº 109, DE 29 DE MAIO DE 2001 - ANOTADA Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.
2002	Eleição de Luiz Inácio Lula da Silva
2003	Lançado novo documento de estratégia de assistência ao país. <i>Brazil – Country Assistance Strategy (English)</i> . Washington, D.C. : World Bank Group. 2003 http://documents.worldbank.org/curated/en/378411468769866696/Brazil-Country-Assistance-Strategy
	Emenda Constitucional nº 41 que instituiu a Contrarreforma da Previdência dirigida aos servidores públicos
	Relatório da revisão da lei A Revisão da Lei de Patentes: inovação em prol da competitividade nacional

	Banco Mundial aponta: produção de fármacos patenteados tem ocorrido fora dos países em desenvolvimento, apesar da patente existir nesses países A proteção patentária fez com que diversas empresas farmacêuticas multinacionais parassem ou não iniciassem a produção e o investimento nos países em desenvolvimento e passassem a abastecer esses mercados com produtos produzidos em outras localidades.
	Relatório de Avaliação das Indústrias Extrativas (AIE)foi publicado em 11 de Dezembro de 2003
2004	Instituída a Lei parcerias público privadas
2005	Relatório final BM sobre o projeto da 397revidência _____, <i>Brasil – Projeto de Assistência Técnica Previdenciária (Inglês)</i> . Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. 2005 Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/en/595671468236360681/Brazil-Social-Security-Technical-Assistance-Project Consultado em 13/03/2021
2006	Reeleição de Lula
2007	Lançamento do PAC
	Lançamento do Programa farmácia popular
	Lançado novo documento dirigido à previdência social World Bank. 2007. <i>Brazil: Towards a Sustainable and Fair Pension System</i> .
2007-2008	Estoura a crise cujo epicentro foi imobiliária americana.
2008	Lançado documento de estratégia de Assistência ao País 2008- 2011 <i>Brazil - Country assistance strategy : Estratégia de parceria com o país para a república federativa do Brasil (Portuguese)</i> . Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/538731467997852940/Estrategia-de-parceria-com-o-pais-para-a-republica-federativa-do-Brasil
2010	O Banco Mundial lança a política de acesso a informação
	Estabelecido o Projeto de Reestruturação de Hospitais Universitários Federais Todos os documentos referentes ao projeto disponíveis em https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/document-detail/P120391?type=projects
	Eleição de Dilma
2011	Lançada a estratégia de assistência ao país 2012-2015 <i>Brazil - Country Partnership Strategy (CPS) for the period FY2012-2015 : Brasil - Estratégia de parceria de país para el período de 2012-15 (Portuguese)</i> . 2011 Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/636941468020041415/Brasil-Estrategia-de-parceria-de-pais-para-el-periodo-de-2012-15
2013	Jornadas de Junho
2014	Eleição de Dilma para segundo mandato
2015	Contrarreforma da Previdência Medidas Provisórias 664/ 2014 e 676/2015
	Lançado o documento uma ponte para o futuro
2016	Lançado o Diagnóstico Sistemático do País
	Impedimento de Dilma
	Em 22 de setembro de 2016, a AID recebeu suas primeiras classificações de crédito público Aaa / AAA pela Moody's e S&P.
	Aprovação da PEC do Teto de gastos
	Temer propõe nova contrarreforma da previdência PEC nº 287, a qual – além de alterar diversos artigos ainda inclui novos incisos sobre formas de concessão de benefícios – propõe fixar a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres em 65 anos, para os trabalhadores tanto do setor privado, quanto público; e tendo direito a aposentadoria integral o trabalhador que contribuir por no mínimo 49 anos..
2017	Lançada a estratégia de assistência ao país 2016 <i>Brazil - Country partnership framework for the period FY18 - FY23 (English)</i> . 2016 Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/148141498229092629/Brazil-Country-partnership-framework-for-the-period-FY18-FY23 (Mais de 8000 acessos no Banco destoando da média dos CAS)
	Lançamento do documento um Ajuste Justo
	Contra reforma trabalhista
	Relatório de revisão e complemento ao CAS 2012-2015

	<i>Brazil - Completion and learning review of the country partnership framework for the period FY12 - FY15 : IEG review (English)</i> . Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/249461501034478809/Brazil-Completion-and-learning-review-of-the-country-partnership-framework-for-the-period-FY12-FY15-IEG-review
2018	A AID lançou seu primeiro título em 17 de abril de 2018 após quase 60 anos de história entrando oficialmente no mercado de capitais global.