

Dimensões da história do Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro

Dimensions of the World Bank's history as a political, intellectual, and financial actor

Dimensiones de la historia del Banco Mundial como actor político, intelectual y financiero

João Márcio Mendes Pereira ¹

doi: 10.1590/0102-311X00000118

Em novembro de 2017, veio à tona o relatório do Banco Mundial intitulado *Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil* (<http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>). Com um extenso rol de prescrições sobre o que as autoridades brasileiras deveriam fazer em matéria de ajuste fiscal, o relatório teve ampla repercussão nos principais jornais do país, suscitando forte reação contrária nas mídias sociais e em artigos de opinião. O debate logo se polarizou e trouxe à cena pública a discussão sobre a consistência metodológica dos dados que sustentavam as recomendações do Banco Mundial. Mais do que fazer mais uma análise de cada ponto do relatório, abordam-se aqui seis dimensões da história do Banco Mundial que podem contribuir para a discussão sobre a sua atuação no setor saúde.

A primeira dimensão remete ao fato de que o Banco Mundial integra a infraestrutura de poder global dos Estados Unidos. Do ponto de vista político e financeiro, os Estados Unidos sempre foram o maior acionista e o mais influente da instituição. As relações com os Estados Unidos foram decisivas para o crescimento e a configuração geral das políticas e práticas do Banco Mundial. Em troca, os Estados Unidos se beneficiaram largamente da ação do Banco Mundial em termos econômicos e políticos, mais do que qualquer outro acionista, tanto no curto como no longo prazos. Isso não quer dizer que o Banco Mundial seja um mero instrumento passivo dos Estados Unidos; como uma burocracia complexa, ele tem interesses organizativos próprios e meios para amortecer as injunções dos Estados Unidos. No fim, porém, os Estados Unidos podem usar o seu poder formal de voto e a sua alavancagem financeira para determinar a trajetória geral da instituição. Ocorre que a política americana para o Banco Mundial sempre foi objeto de disputa e barganha entre interesses econômicos e políticos diversos quanto ao papel da cooperação multilateral e da ajuda ao desenvolvimento ^{1,2,3}. Dessa disputa emergiram dois vetores cujo balanço variou ao longo do tempo. Por um lado, os Estados Unidos protagonizaram a construção da indústria internacional da ajuda e do Banco Mundial como instrumentos para a promoção de uma economia mundial livre e aberta ao capital no pós-guerra, apoiando a cooperação multilateral como meio percebido como menos politizado e mais neutro do que a cooperação bilateral para alavancar e alocar recursos para esta finalidade e, assim, desonerar a carga dos Estados Unidos com a ajuda econômica bilateral. Por outro lado, os Estados Unidos também buscaram instrumentalizar as organizações internacionais, incluindo o Banco Mundial, para fins ime-

¹ Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Brasil.

Correspondência

J. M. M. Pereira
Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rod. BR-465, Seropédica, RJ 23897-000, Brasil.
joao_marcio1917@yahoo.com.br



diatos da sua política externa, contrariando a sua pregação sobre o multilateralismo. Com o tempo, a disputa passou a envolver um número cada vez maior de atores. No final da década de 1960, por conta da Guerra do Vietnã, o ativismo crescente do Congresso americano sobre a política externa alcançou o Banco Mundial, abrindo pontos de entrada durante a década seguinte para que interesses variados 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.

A segunda dimensão tem a ver com o tipo de relação existente entre o Banco Mundial e os Estados clientes. Não se trata de mera imposição unilateral, mas de uma via de mão dupla. Os Estados não são simplesmente “vítimas”⁴. Com efeito, a atuação do Banco Mundial junto aos Estados clientes combina coerção e persuasão, operando em escalas internacional e nacional. Para entendê-la é necessário levar em conta ao menos três aspectos. Em primeiro lugar, todo cliente tem de ser membro, mas nem todo membro é cliente. Significa dizer que o Banco Mundial nada prescreve aos países mais ricos e com maior gravitação dentro da instituição (como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Japão, França e Canadá); ao contrário, deles recebe inúmeras pressões. Em segundo, a relação do Banco Mundial com os países clientes não é limitada ao governo e às agências estatais, mas envolve também organizações da sociedade civil e empresas privadas. Em terceiro lugar, dada a desigualdade de poder estrutural que marca o sistema internacional, os Estados clientes dispõem de condições muito assimétricas de negociação.

A terceira dimensão diz respeito ao papel do Banco Mundial como organização da sociedade civil, em escalas global e nacional. De fato, o Banco Mundial é influente porque atua em meio a uma extensa rede de relações que envolve agentes nacionais e globais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais⁵. Tais agentes, mesmo diferindo entre si quanto aos recursos de que dispõem, interagem com o Banco Mundial no sentido de apoiar, adaptar, negociar e veicular as ideias e prescrições à instituição. Nessa relação, com frequência o discurso e as práticas do Banco Mundial fornecem argumentos e recursos para dirimir conflitos entre atores políticos e consolidar posições de poder e convicções próprias. É frequente que governos utilizem as recomendações ou condicionalidades do Banco Mundial para respaldar a implantação de reformas impopulares. Por tudo isso, a eficácia das ações do Banco Mundial necessita da construção, por fora e por dentro, dos espaços nacionais, de visões de mundo e interesses mútuos, tanto na sociedade civil como no aparelho de Estado.

A quarta dimensão diz respeito às funções desempenhadas pelo Banco Mundial. Trata-se de uma instituição financeira e isto o distingue das agências especializadas da Organização das Nações Unidas que carecem de autonomia e estabilidade financeira. O Banco Mundial tem dinheiro e isto potencializa a sua capacidade de indução política, com frequência saindo na frente da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em educação, da OMS (Organização Mundial da Saúde) em saúde, da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) em desenvolvimento rural etc. Porém, o Banco Mundial não é um mero emprestador de recursos, mas sim um ator político, intelectual e financeiro, combinando a concessão de empréstimos com assistência técnica para a definição e desenho de políticas públicas, produção intelectual abundante e influente, e liderança em políticas globais de desenvolvimento. Não por acaso o Banco Mundial é enorme, com mais de 12 mil funcionários, muito maior do que as demais organizações multilaterais. Nessa articulação de funções, o dinheiro funciona como um instrumento para a indução do produto principal: ideias e prescrições sobre como pensar e o que fazer em matéria de desenvolvimento.

A quinta dimensão concerne ao papel intelectual do Banco Mundial^{6,7}. Apesar do histórico escasso na criação de conhecimento inovador em Economia, o Banco Mundial desfruta de legitimidade como bastião de *expertise* em matéria de desenvolvimento. Suas publicações são referências no mundo inteiro para gestores públicos, pesquisadores e formadores de opinião nas mais diversas áreas. Além disso, o Banco Mundial também é um dos maiores contratantes no mercado global de consultorias,

selecionando especialistas que, de modo geral, ressoam as ideias e propostas que o Banco Mundial impulsiona em matéria de ajuste econômico, gestão público-privada, governança, capital humano, capital social, *empowerment* etc. Por sua vez, a institucionalização de ideias e prescrições exige a organização de um ambiente amigável pelo mundo afora, razão pela qual o Banco Mundial investe bastante em relações públicas, pesquisa e articulação com instituições multilaterais, órgãos públicos, *think tanks*, fundações empresarial-filantrópicas e ONGs nos Estados clientes.

Embora cultive a aparência de excelência técnica, a pesquisa realizada pelo Banco Mundial é altamente normativa, servindo para a instituição fazer proselitismo de sua agenda política. De fato, a atividade intelectual do Banco Mundial não se submete às regras do campo científico, regido pela revisão por pares e pela necessidade de se ter pluralidade de enfoques e visão ampla e balanceada das evidências. Além disso, a instituição há anos pratica um narcisismo agudo, respaldando as suas pesquisas em pesquisas do próprio Banco Mundial ou encomendadas por ele. Isso não apenas desencoraja o dissenso interno, como também a reflexividade crítica decorrente da liberdade inegociável para se questionar os pressupostos que dão fundamento à própria atividade científica.

Por fim, a sexta dimensão tem a ver com a maneira pela qual o tema da pobreza é abordado pela instituição. A questão remete à preocupação do governo americano com as revoltas e revoluções nos países do Terceiro Mundo nos anos 1960-1970. Com raízes na Guerra Fria, a bandeira do “combate à pobreza” foi enxertada no Banco Mundial a partir de Washington⁸. Nesse sentido, a gestão de Robert McNamara (1968-1981) marcou profundamente a história da instituição. Evocando a conexão entre segurança e desenvolvimento, ele argumentava que o atraso econômico e as contradições da modernização capitalista abriam as portas para ideologias radicais. Ao assumir o cargo, McNamara fez um balanço negativo do desenvolvimento internacional no decênio anterior, afirmando que a desigualdade de renda entre as nações havia aumentado e que a maior parte da população mundial permanecia em condições de pobreza, apesar do crescimento econômico no Terceiro Mundo. Reconhecia, assim, que o padrão de desenvolvimento dominante havia falhado e que o famigerado “efeito derrame” não tinha ocorrido. Para McNamara, já não era mais válido considerar que o crescimento levasse necessariamente à redução da pobreza. Era preciso distingui-los analiticamente, o que abria espaço para que ambos pudessem ser abordados de maneira separada e direta. Mais à frente, a partir de 1979-1980, no bojo da discussão sobre a criação dos empréstimos de ajuste estrutural, o Banco Mundial acabou por consagrar saúde primária e educação básica como áreas abertas a empréstimos, ligando-as ao alívio da pobreza e à focalização das políticas sociais. Em 1979, a instituição começou a autorizar empréstimos exclusivamente para a saúde. Enquanto isso, o conceito de capital humano era entronizado tardiamente na agenda da entidade. Desenhava-se, então, o ajuste da política social que se tornaria hegemônico uma década depois, centrado na formação de capital humano e na prestação focalizada de mínimos sociais pelo Estado. Durante a década de 1990, o Banco Mundial internalizou o combate à pobreza na agenda neoliberal, por meio de programas de alívio compensatório e, depois, na década de 2000, programas de transferências de renda condicionadas e transitórias, que figuram como mecanismos auxiliares da liberalização e privatização das economias nacionais⁹. Para o Banco Mundial, não há contradição nem hipocrisia em difundir a aplicação de receitas neoliberais e, ao mesmo tempo, colocar-se na condição de paladino do combate à miséria. A limitação das políticas sociais ao “combate à pobreza” segue uma espécie de pobretologia, segundo a qual o que importa é matematizar a pobreza e fazer programas cada vez mais focalizados e individualizados. Canonizando certas opções econômicas como universais (austeridade fiscal, liberalização financeira, privatização etc.), o Banco Mundial tem impulsionado a reconfiguração das políticas sociais desconsiderando como a riqueza nacional é produzida e apropriada, de forma extremamente desigual, por grupos e classes sociais. Afinal, os pobres são pobres porque não têm “ativos” (renda, capital humano), e não os têm porque são pobres.

Mediante alargamento institucional e mudança incremental que aceleraram desde os anos de 1990, o Banco Mundial passou a incidir a definição de políticas públicas em todas as dimensões do desenvolvimento, com destaque para saúde, educação, meio ambiente e administração pública. No Brasil, historicamente um dos cinco maiores clientes, o Banco Mundial exerce atividade intensa e capilarizada no âmbito da reforma da administração pública e de políticas setoriais junto a municípios, estados e União. Assim, tão importante quanto discutir em detalhes as últimas prescrições do Banco Mundial para o setor saúde, é analisar o conjunto da atuação da instituição no Brasil.

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela Bolsa de Produtividade e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) pela Bolsa Jovem Cientista.

1. Gwin C. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: Kapur D, Lewis J, Webb R, editors. *The World Bank: its first half century. Volume 2: perspectives*. Washington DC: Brookings Institution Press; 1997. p. 195-274.
2. Babb S. *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations*. Chicago: The University of Chicago Press; 2009.
3. Pereira JMM. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2010.
4. Williams D. *The World Bank and social transformation in international politics*. London: Routledge; 2008.
5. Goldman M. *Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*. New Haven: Yale University Press; 2005.
6. Stern N, Ferreira F. The World Bank as 'intellectual actor'. In: Kapur D, Lewis J, Webb R, editors. *The World Bank: its first half century. Volume 2: perspectives*. Washington DC: Brookings Institution Press; 1997. p. 523-610.
7. Bayliss K, Fine B, van Waeyenberge E, editors. *The political economy of development: the World Bank, neoliberalism and development research*. London: Pluto Press; 2011.
8. Kapur D, Lewis J, Webb R, editors. *The World Bank: its first half century. Volume 1: history*. Washington DC: Brookings Institution Press; 1997.
9. Rückert A. The forgotten dimension of social reproduction: the World Bank and the poverty reduction strategy paradigm. *Rev Int Polit Econ* 2010; 17:816-39.

Recebido em 04/Jan/2018
Aprovado em 19/Jan/2018