

A atuação do Banco Mundial ameniza ou piora o impacto da pandemia global?

Does the World Bank's action mitigate or exacerbate the global pandemic's impact?

¿La actuación del Banco Mundial ameniza o empeora el impacto de la pandemia global?

João Márcio Mendes Pereira ¹

doi: 10.1590/0102-311X00230620

Além de sobrecarregar e, em alguns casos, levar ao colapso os sistemas nacionais de saúde, a pandemia da COVID-19 se somou aos efeitos da crise econômica iniciada em 2008, ainda não superada, lançando a economia mundial na mais profunda crise desde a Segunda Guerra Mundial, segundo previsões do Banco Mundial.

Os países mais ricos logo anunciaram individualmente cifras elevadas para proteger suas economias. Em julho de 2020, líderes da União Europeia concordaram em disponibilizar 750 bilhões de euros do fundo de ajuda à região, dos quais 390 bilhões como subsídios não reembolsáveis e os restantes 360 bilhões sob a forma de empréstimos ¹. O Congresso dos Estados Unidos, por sua vez, aprovou no final de março um pacote inédito de estímulo econômico de mais de 2 trilhões de dólares (equivalente a 10% do PIB do país) ². Quatro meses depois, o Congresso discutiu um novo pacote e senadores republicanos advogaram mais 1 trilhão de dólares ³.

Enquanto isso, os países de renda *per capita* baixa e média enfrentam o fardo da COVID-19 em piores condições e lidam com problemas que são, em parte, diferentes, dado o caráter periférico e dependente de suas economias. Por exemplo, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), logo depois do início da pandemia houve uma fuga de capitais de mais de USD 100 bilhões das economias emergentes, movimento que levou à contratação de novas dívidas no montante de USD 77 bilhões entre abril e maio de 2020, das quais cerca de USD 25 bilhões provenientes de 70 empréstimos de emergência do FMI ^{4,5}. O Banco Mundial, por sua vez, estima que as remessas enviadas por imigrantes às suas famílias em países de renda baixa e média cairão em 20%, o que representará a perda de um fluxo vital de renda para milhões de famílias mais pobres ⁶.

Durante a reunião do G20 em 23 de março de 2020, o Grupo Banco Mundial (GBM) informou que disponibilizaria um pacote de ajuda rápida de USD 14 bilhões, dos quais USD 8 bilhões por intermédio da Corporação Financeira Internacional (CFI) ⁷. Na mesma ocasião, o novo presidente do Banco Mundial, David Malpass, anunciou que o GBM poderia desembolsar até USD 160 bilhões nos 15 meses seguintes para mais de 100 países. Desse total, USD 50 bilhões seriam recursos novos da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), sob a forma de doações e empréstimos em condições concessionais.

A maneira como o Banco Mundial tem se posicionado frente à pandemia da COVID-19 sinaliza alguma mudança de rumo, alguma ruptura com a agenda neoliberal prescrita, com variações, há quatro décadas? Os sinais emitidos até o final de agosto de 2020 indicam que não. Elenco três deles.

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

Correspondência

J. M. M. Pereira
Programa de Pós-graduação em História, 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



Em primeiro lugar, o pacote de ajuda rápida tem sido canalizado por meio da CFI, a agência do GBM que empresta ao setor privado. A missão da CFI é financiar diretamente a expansão de empresas privadas, estrangeiras e nacionais, em países pobres e de renda média. É indiscutível que há necessidade de apoio à produção e ao comércio, principalmente a micros, pequenas e médias empresas, a fim de se preservar empregos e evitar falências. Porém, nem a CFI mira exatamente esse segmento – quantas empresas desse porte efetivamente têm *expertise* para buscar e negociar com uma agência dessa natureza? –, como a parte do pacote voltada especificamente para empresas envolvidas na resposta à pandemia inclui indústrias de equipamentos médicos e produtos farmacêuticos, seja como fornecedores de produtos e serviços, seja como agentes diretamente imbricados em parcerias público-privadas (PPPs) (veja lista de comunicados e ações da CFI em <https://ifcextapps.ifc.org/ifcext/presroom/ifcpresroom.nsf/0/CCCB1EAC6F61E32C8525852E0068124B?OpenDocument>). Ora, já há evidência suficiente sobre os problemas e as limitações das PPPs no setor saúde em países periféricos^{8,9,10,11,12}, cujo crescimento costuma ocorrer em detrimento do fortalecimento de sistemas públicos universais.

Em segundo lugar, o presidente do Banco Mundial verbalizou que a liberação de financiamento dependerá da adoção de contrapartidas políticas por parte dos países receptores, como a liberalização do comércio e políticas de desregulamentação (que promovam, por exemplo, mercados privados de saúde)¹³. Políticas desse tipo têm sido prescritas há décadas pelo Banco Mundial (junto com o FMI), incidindo negativamente, de maneira direta ou indireta, sobre os sistemas de saúde e os determinantes sociais da saúde¹⁴.

De fato, o financiamento concedido pelo Banco Mundial embute condicionalidades que podem ser pontuais (restritas ao âmbito de projetos específicos) ou bastante amplas (quando ligadas a empréstimos de ajuste) e abarcar a configuração das políticas públicas e a própria estrutura do Estado. O cumprimento delas é monitorado pelo Banco Mundial, que maneja o fluxo de desembolsos (podendo até interrompê-lo) conforme o desempenho dos governos, o que lhe dá poder de barganha. Desde o final dos anos 1990, o Banco Mundial tem utilizado mais frequentemente a condicionalidade *ex post*, pela qual a ajuda é baseada na performance do governo em assegurar um “ambiente” pró-mercado. Em geral, esse tipo de condicionalidade é exigida pela AID a países pobres, que não dispõem de fontes de financiamento externo a não ser as instituições de ajuda ao desenvolvimento e têm baixa capacidade de negociação. Um dado importante é que os empréstimos e créditos concessionais induzem a mudanças na composição e na destinação do gasto público, pois os governos devem priorizar a execução das políticas públicas financiadas externamente, desembolsar uma contrapartida financeira e depois pagar ao Banco Mundial, tido como credor preferencial, em uma moeda forte, o que aumenta os encargos da dívida externa e pode drenar recursos dos sistemas de saúde.

Como o Banco Mundial não exerce controle imediato sobre as políticas nacionais, ele tem de usar formas indiretas de influência, a fim de convencer e comprometer os governos a realizarem determinadas ações. Nessa dinâmica, junto com o dinheiro o Banco Mundial fornece aconselhamento e assistência técnica. Afinal, normalmente o Banco Mundial reveste com argumentos técnicos propostas de cunho político. Propostas técnicas modelam políticas públicas somente onde elas se conectam com o conjunto de concepções, interesses e objetivos que orientam a ação de governo. Ou seja, ideias e propostas técnicas não prevalecem porque necessariamente são superiores em termos profissionais, mas sim porque elas atendem a necessidades práticas de atores centrais¹⁵.

O instrumento mais usado para convencer os governos é a condicionalidade, que mescla aconselhamento político e assessoria técnica, por meio da qual o Estado cliente assume um dado compromisso em troca de recursos. Diferentemente das agências especializadas das Nações Unidas, como a Organização Mundial da Saúde, o Banco Mundial tem recursos para amplificar seus conselhos e torná-los mais atrativos. Os países clientes costumam recorrer ao Banco Mundial quando têm pouco acesso a fontes alternativas de financiamento, ou quando há grupos afinados com as pautas do Banco Mundial bem posicionados no Estado, interessados em usar as condicionalidades na disputa política local, a fim de aprovar reformas impopulares. Situações de crise aumentam o número de países clientes do Banco Mundial, sobretudo aqueles mais vulneráveis a condicionalidades *ex post*. Um dado importante é que o Banco Mundial pode emprestar também para estados e municípios, o que, em países federativos – como o Brasil, historicamente o segundo maior cliente da instituição, atrás apenas da Índia –, pode levar à capilarização de suas operações por todo o território nacional.

Em terceiro lugar, as prescrições do Banco Mundial para o combate à pandemia no Brasil não questionam o receituário neoliberal, ao contrário. O mais completo documento da instituição sobre o assunto ¹⁶ evidencia que, apesar da recomendação de medidas temporárias que implicam o aumento do gasto público, o Banco Mundial segue advogando a primazia normativa do ajuste fiscal e uma agenda de reformas neoliberais que é contrária ao fortalecimento da capacidade estatal necessária para garantir os direitos sociais e econômicos definidos pela *Constituição Federal* a todos os cidadãos. Quatro pontos dessa agenda merecem destaque: (a) a desvinculação do gasto público em saúde do patamar mínimo definido constitucionalmente, flexibilizando uma obrigação que, a rigor, nunca foi cumprida; (b) o congelamento da folha de pagamentos do funcionalismo público, combinado com a suspensão da progressão na carreira e a interrupção (exceto em saúde e segurança) de novas contratações; (c) a realização de reformas previdenciárias nos estados que ainda não o fizeram; (d) a adoção de mecanismos mais duros de controle, vigilância e sanção sobre o desempenho fiscal dos entes federativos, a fim de impor o ajuste fiscal ao conjunto do Estado brasileiro e a manutenção do teto de gastos definido pela *Emenda Constitucional nº 95/2016*. Lamentando que a agenda de reformas – iniciada pelo governo Temer e continuada pelo governo Bolsonaro – tenha sido ofuscada pela pandemia, o Banco Mundial preconiza a sua retomada imediata, o que envolve ainda: “...A abertura continuada dos mercados para maior concorrência (além do comércio), a reforma do sistema tributário bizantino para permitir a alocação eficiente de fatores, e a reforma do ambiente de negócios de maneira mais geral. Dado o golpe significativo no espaço fiscal do país, será importante comunicar também como a agenda de consolidação fiscal será mantida, e possivelmente apertada, para atingir a meta final de recriar o espaço fiscal. No que diz respeito à política monetária, (...) será mais importante do que nunca garantir a independência de jure do Banco Central do Brasil” ¹⁶ (p. 143).

Para implantar tal agenda, o Banco Mundial não apenas provê empréstimos, aconselhamento político, assistência técnica e pesquisas, mas também se propõe a desempenhar abertamente o papel de *advocacy* junto à opinião pública no país, o que evidencia o caráter abrangente, politizado e intrusivo da sua atuação ¹⁷. É fundamental considerar o papel que as entidades federativas desempenham na relação com a instituição. Do governo Collor até julho de 2020, o Banco Mundial fez 312 operações ao Brasil, cujos valores foram distribuídos em 53% a estados, 42% à União e 5% a municípios (levantamento baseado em https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/projects-summary?lang=pt&searchTerm=&countrycode_exact=BR, acessado em 27/Jul/2020). Esse dado dá uma dimensão do leque de relações que a instituição mantém no país.

A pandemia da COVID-19 escancarou a necessidade de mais e melhor cooperação internacional, multilateralismo e apoio à construção de capacidades institucionais que garantam direitos sociais a todos, entre os quais a saúde. Tudo indica que no mundo que emergirá da pandemia haverá muito mais desigualdade não apenas entre os países, mas dentro de cada um deles ¹⁸. Em sua página de Internet (<https://www.worldbank.org/>, acessado em 29/Ago/2020), o Banco Mundial diz estar comprometido em “*acabar com a pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada de uma forma sustentável*”. Pelo seu histórico dos últimos 40 anos, o Banco Mundial terá de rever integralmente as suas práticas, se quiser levar a sério tal compromisso.

Para finalizar, é importante considerar algumas mudanças na geopolítica mundial. Durante os últimos 20 anos há uma crescente concorrência com o Banco Mundial feita por novos doadores bilaterais (principalmente a China), por meio da cooperação Sul-Sul, a qual tende a focar o financiamento de projetos e evita exigir condicionalidades políticas ¹⁹. Ao mesmo tempo, os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), frustrados pelos poucos avanços na reforma das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), se articularam para criar organizações que forneçam assistência econômica. Uma delas é o Novo Banco de Desenvolvimento [New Development Bank], que fornece empréstimos para o desenvolvimento (como o Banco Mundial) e também para apoiar o balanço de pagamentos (como o FMI). Outra organização é o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura [Asian Infrastructure Investment Bank]. Ambos são sediados na China e liderados por ela. Se ambos deslancharem sem fazer uso de condicionalidades políticas, é possível que a concorrência financeira dessas novas organizações – a qual tende a se agravar no cenário pós-pandemia – enfraqueça a influência política e intelectual das instituições de Bretton Woods, sediadas nos Estados Unidos e lideradas por ele.

Informação adicional

ORCID: João Márcio Mendes Pereira (0000-0003-3272-0312).

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa, e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pela bolsa Jovem Cientista.

Referências

1. Líderes da UE chegam a acordo sobre pacote de recuperação pós-pandemia. DW Brasil 2020; 21 jul. <https://p.dw.com/p/3fdOH>.
2. Trump sanciona pacote de estímulo econômico de US\$ 2 trilhões. Valor Econômico 2020; 27 mar. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/27/trump-sanciona-pacote-de-estimulo-economico-de-us-2-trilhoes.ghtml>.
3. Dias M. Novo pacote de estímulo econômico nos EUA prevê US\$ 1 trilhão de incentivo. Folha de S.Paulo 2020; 27 jul. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/novo-pacote-de-estimulo-economico-nos-eua-preve-us-1-trilhao-de-incentivo.shtml>.
4. FMI vê reversão em movimento de fuga de capitais de emergentes. Valor Econômico 2020; 28 mai. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/05/28/fmi-v-reverso-em-movimento-de-fuga-de-capitais-de-emergentes.ghtml>.
5. Werner A. Perspectivas para a América Latina e o Caribe: a pandemia se intensificou. <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/06/29/blog-outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic> (acessado em 02/Ago/2020).
6. Banco Mundial. El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente. Comunicado de Prensa nº 2020/175/SPJ. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history> (acessado em 01/Ago/2020).
7. Malpass D. Palabras del presidente del Grupo Banco Mundial, David Malpass, en la teleconferencia de Ministros de Finanzas del G-20 sobre la COVID-19. <https://www.bancomundial.org/es/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19> (acessado em 02/Ago/2020).
8. Rückert A, Labonté R. Public-private partnerships (ppps) in global health: the good, the bad and the ugly. *Third World Q* 2014; 35:1598-614.
9. Labonté R, Stuckler D. The rise of neoliberalism: how bad economics imperils health and what to do about it. *J Epidemiol Community Health* 2016; 70:312-8.
10. Rückert A, Labonté R. Health inequities in the age of austerity: the need for social protection policies. *Soc Sci Med* 2017; 187:306-11.
11. Almeida C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. *Cad Saúde Pública* 2017; 33 Suppl 2:e00197316.

12. Santos I, Vieira F. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. *Ciênc Saúde Colet* 2018; 23:2303-14.
13. Malpass D. Remarks by World Bank Group President David Malpass on G20 Finance Ministers Conference Call on COVID-19. <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19> (acessado em 28/Jul/2020).
14. Kentikelenis A. Structural adjustment and health: a conceptual framework and evidence on pathways. *Soc Sci Med* 2017; 187:296-305.
15. Woods N. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca: Cornell University Press; 2006.
16. Banco Mundial. *COVID-19 no Brasil: impactos e respostas de políticas públicas*. Brasília: Banco Mundial; 2020.
17. World Bank. *Country partnership framework for the Federative Republic of Brazil for the period FY18-FY23*. Washington DC: World Bank; 2017. (Report, 113259-BR).
18. Milanovic B. *Capitalism, alone: the future of the system that rules the world*. Cambridge: Harvard University Press; 2019.
19. Zimmermann F, Smith K. More actors, more money, more ideas for international development cooperation. *J Int Dev* 2011; 23:722-38.

Recebido em 02/Ago/2020
Versão final reapresentada em 29/Ago/2020
Aprovado em 04/Set/2020