

*Jaime César Coelho*<sup>1</sup>

**E**is que nossa sexagenária instituição de Bretton Woods, o Grupo Banco Mundial (GBM), tomou como tema central de seu relatório sobre o desenvolvimento de 2006 a questão da desigualdade.

Poucas pessoas se atreveriam a ficar impassíveis diante dos dados sobre a desigualdade no mundo. Suas chagas espalham-se por todos os cantos do planeta e atingem raça, gênero, credo e renda, é claro. Desigualdade de renda é tema recorrente entre os economistas, mas profundamente ligada às questões socioculturais, estas muitas vezes tratadas como variáveis exógenas. O que dizer dos 12,5 milhões de crianças portadoras de Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) ao sul da África que, desafortunadamente, tornaram-se órfãs por incapacidade de seus pais proverem um mínimo de condições dignas diante do flagelo que também os atinge? São seres jogados ao esquecimento, não fossem algumas caridosas Organizações Não-governamentais (ONG's) e esforços esparsos e descontinuados de poucos governos que em conjunto não resultam em soluções para o problema. Quem anda pelos centros urbanos das grandes cidades da periferia pode não entender nada sobre a desigualdade, mas sentem-na sob o risco permanente das ameaças à integridade física.

Lamurioso tempo este em que se vive, não para todos. De uma parte, pequena é bom que se diga, homens e mulheres de boa cepa podem dar-se ao luxo da luxúria, de outra parte, bem maior, estão os que fazem do lixo seu sustento. A servidão humana é o prato quente dos miseráveis, aqueles que vivem, segundo o Grupo Banco Mundial, com menos de um dólar ao dia. O GBM estima que cerca de 1/3 das crianças abaixo de cinco anos no mundo sofrem de algum tipo de problema nutricional. A desigualdade é maior entre as mulheres<sup>2</sup>, em todo mundo, entre os negros em relação aos brancos, permanecendo em pleno século XXI como resistência do regime de castas indiano. Ela reproduz-se sob a perversão de um ciclo. Ser negra e mulher em boa parte do ocidente é cravar uma estaca sob as possibilidades de mobilidade social ascendente. Ganha-se menos, estuda-se menos, ganhar-se-á menos e tudo indica que a prole nascida neste berço não terá melhor sorte. Lavoura arcaica, cidade partida. Ganha-se menos no campo, mas vive-se mal nas cidades. Em Caracas ou em São Paulo, a tecitura da desigualdade edifica-se pelo gradil, arames, sirenes de alarme e o novo exército de mercenários das empresas de segurança privada. No Brasil estima-se em 1,5 milhão o número de agentes privados de segurança (revista *Carta Capital*, 19 out. 2005).

---

<sup>1</sup> Economista, doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e pós-doutorando junto ao laboratório de Estudos Financeiros (NESFI) do programa de pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Participa como pesquisador do projeto de estudos sobre as reformas nos países em desenvolvimento (Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp e Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec).

<sup>2</sup> As diferenças de gênero alcançam a seletividade dos pais quanto ao sexo dos filhos. Isto é mais evidente na Ásia. Dados do GBM apontam para uma taxa de 1,17 meninos para cada menina na China (2000), chegando a 1,24 meninos para cada menina nas regiões do Punjab e Haryana na Índia, dentre as crianças com menos de quatro anos. Relatos apontam para práticas do infanticídio feminino, o aborto seletivo e negligência.

É certo que o aumento da desigualdade num cenário de altas taxas de crescimento pode ser acompanhado pela redução da pobreza. Com ampla oferta de mão-de-obra a expansão do setor industrial na China nos dá prova disto. O caso não é novo, mas impressiona pela magnitude, tratando-se pois, mais que um desenvolvimento nacional de um verdadeiro deslocamento do espaço de valorização do capital para a Ásia. Enquanto os gansos voam a América Latina cacareja, ciscando para trás num canto furtivo que se pensava de cisne. Desigualdade em geral é conflito, mesmo a China e seu imenso império não está livre do desiderato. Conflito nem sempre é ruim, desde que ajude a quebrar as armadilhas das desigualdades (*inequalities traps*), provocando mudanças estruturais que alterem o ambiente institucional em que se reproduzem as dinâmicas assimétricas do poder.

Neste aspecto, nosso quadrante febril, ao sul do rico continente americano, agita-se. A Bolívia nos dá um nostálgico retorno aos anos 1950, em que lutava-se pela soberania dos recursos naturais. A Venezuela segue sua cruzada contra o grande irmão, procurando parceiros, nem sempre dispostos a cruzar a fronteira do servilismo atávico, que anima nossas elites. Enquanto o petróleo jorrar de suas “terras” e o grande irmão contribuir com suas aventuras fundamentalistas o comandante bolivariano poderá rufar os tambores. A Argentina reinventa-se, com uma negociação bem-sucedida de sua dívida externa, embora seja nosso exemplo mais fértil de como o mantra do mercado pode produzir em tão pouco tempo tanta desigualdade. A Argentina corre em busca do tempo perdido, mas não está dormindo. Do Brasil, pouco se diz, a não ser que parece interessado em atacar o problema da desigualdade com o mote do Fome Zero. Emprestada do Grupo Banco Mundial, esta intenção é boa, mas o difícil é conciliar a diminuição das desigualdades com políticas cambial e monetária que de um lado, ameaçam as receitas cambiais e, de outro, sufocam os investimentos, problemas estes atenuados por um clima favorável de alta liquidez internacional e pela forte demanda por *commodities* agrícolas e industriais.

A temática da guerra voltou ao primeiro plano das discussões internacionais. Forçosamente, por iniciativa unilateral, fomos arrastados liminarmente ao mundo das ações preventivas, tão ao gosto do Sr. Wolfowitz, recém eleito presidente do Grupo Banco Mundial. Certa vez, num certo país, numa certa eleição, alguém disse: “o que importa é a economia, idiota!” Talvez. Poder-se-ia ser mais sutis: “o que importa é o poder”. Em outras palavras, a capacidade, ou o grau de liberdade que os indivíduos, as empresas, as famílias, os países têm de levar adiante políticas soberanas. Esta função não é simples, pois contém uma série de variáveis. No caso dos países, ponto central é o lugar que ocupam na estrutura de poder do sistema de Estados. Suas características específicas, ou seja, posição geográfica, recursos naturais, desenvolvimento tecnológico, mão-de-obra qualificada, tamanho territorial e populacional, são todas variáveis que contam. Dos neorealistas aos neogramscianos estes são atributos explicativos do “ser grande potência”.

O relatório de desenvolvimento de 2006 ao trazer como tema central a temática da desigualdade, assume do ponto de vista retórico algo de extrema importância: a centralidade da questão institucional na dinâmica das desigualdades. Em certo sentido esta é uma trajetória que vem sendo adotada pelo GBM desde a segunda metade dos anos 1990. Após um período de engajamento explícito às teses neoliberais expressadas no consenso de Washington, e depois de uma série de crises financeiras iniciadas com o México, o Banco voltou suas preocupações para a temática institucional.

Esta posição foi uma resposta às diversas críticas que o organismo, bem como o FMI, sofrera desde o início dos programas de ajustamento estrutural. Em boa medida os esforços financeiros do Banco foram drenados para sanar os efeitos das crises financeiras (ver Tabelas 1 e 2), produzindo um profundo mal-estar para uma instituição que trazia como palavra de ordem “um mundo livre da pobreza”. A ascensão de Joseph Stiglitz como *chief economist*, durante a gestão de James D. Wolfenson, trouxe o debate sobre as falhas dos programas de ajustamento para dentro da instituição.

TABELA 1. Total de empréstimos do IBRD e AID

Categoria	1980	1985	1990	1995	1999	2000
Total de empréstimos do IBRD e AID	11.482	14.384	20.702	22.522	28.994	15.277
Empr. de Ajustamento	425	1.608	5.479	5.324	15.326	5.107
Empr. de Ajustamento em % do Total	3.7	11.2	26.5	23.6	52.9	33.4
Número de Empréstimos	6	14	33	30	48	23

Notas: a) International Bank for Reconstruction and Development;

b) International Development Association.

FONTE: Elaboração do autor.

TABELA 2. Principais tomadores de recursos dos programas de ajustamento estrutural  
US\$(milhões)

País	1980/1989	País	1990/2000
México	3,415	Argentina	7,055
Turquia	2,995	República da Coreia	7,000
Argentina	1,550	Federação Russa	6,200
Filipinas	1,452	México	5,951
Marrocos	1,285	Indonésia	2,850
Nigéria	1,202	Peru	2,133
Brasil	1,155	Costa do Marfim	2,055
Bangladesh	1,063	Brasil	2,021
Paquistão	1,038	Ucrânia	2,010
Indonésia	950	Tailândia	1,750

FONTE: Cálculos do Staff do World Bank, baseado nos dados do Structural Adjustment Program., apud World Bank, Jun. 15th, 2001. Elaboração: autor.

Retrospectivamente, os programas de primeira geração visavam basicamente criar um ambiente macroeconômico que permitisse a não interrupção dos fluxos voluntários de pagamentos. Dito de outra forma, tinham como objetivo central garantir os interesses dos credores. Foram elaborados ao final dos anos 1970, ainda sob a gestão de McNamara, em plena crise de pagamentos que aflorara com os choques do petróleo. A segunda geração dos programas fora elaborada ao final dos oitenta, durante o processo de reestruturação dos passivos dos países endividados, num contexto de desregulamentações competitivas que abria enormes possibilidades de reformas patrimoniais e de novos espaços de valorização para o capital. Período de financeirização crescente da riqueza, de abertura das contas de capital, de intensificação dos fluxos comerciais e de reordenamentos significativos no plano geopolítico. O resultado dos programas, em termos de crescimento e distribuição da riqueza, foi lastimável, embora, para os objetivos das grandes corporações e da política externa dos EUA tenham sido de grande valia, garantindo um ambiente simbólico de ascensão do credo liberal e de valorização das políticas pró-mercado.

Com as crises financeiras que se acumularam ao longo dos anos 1990, a legitimidade das instituições de Bretton Woods foi crescentemente erodida. Esta perda de legitimidade produziu efeitos importantes no plano retórico. Os programas de ajustamento trocaram de nome e passaram a chamar-se “programas para o desenvolvimento”. Se compararmos o relatório sobre o desenvolvimento de 2006 com o de 1995 (“Do plano ao mercado”), observam-se algumas mudanças não negligenciáveis. Ainda que o Banco permaneça fiel às políticas sociais compensatórias (ao focalismo), vislumbra-se uma mudança de perspectiva quanto à crença de que o mercado seja capaz de resolver os problemas da desigualdade. É possível perceber nas referências bibliográficas um ecletismo até então inexistente.

É sintomático que um autor como Pierre Bourdieu apareça como referência, onde se via um exercício constante no sentido de limitar as análises ao campo simbólico da teoria neoclássica. Mesmo a temática institucional, que fora inicialmente vinculada à Nova Economia Institucional agora cede espaço para outras perspectivas. O relatório de 2006 mostra um cuidado muito maior quanto às afirmações de que a globalização e o mercado são intrinsecamente positivos. A captura de rendas não é mais tratada como um atributo específico da burocracia estatal, mas como algo mais amplo que pode atingir os processos de liberalização econômica. O termo “elites” não se restringe aos grupos médios das economias periféricas, beneficiados por políticas seletivas em detrimento das camadas mais pobres, mas abrange setores oligopolistas e todos os grupos com acesso privilegiado aos bens públicos. Nisto incluem-se as corporações multinacionais que tanto se beneficiaram de ligações incestuosas nos processos de privatização e reforma patrimonial do Estado durante os anos 1980 e 1990.

Estas alterações no plano retórico devem ser analisadas com cuidado. Primeiro porque o GBM antes de ser um intermediário financeiro é um intermediário simbólico, com ampla influência sobre os formadores de opinião e os gestores de políticas públicas. Segundo porque estas alterações devem ser analisadas dentro do contexto mais amplo das modificações nas estratégias da política externa dos EUA. O Banco é uma sociedade por cotas, que reflete em grande medida os interesses dos acionistas majoritários. A distribuição do poder internamente é um bom indicador de como os países se localizam dentro da hierarquia do sistema de Estados.<sup>3</sup> A cota mínima para o direito a voto é de 2,8% e qualquer alteração da distribuição das cotas passa por negociações prolongadas e escrutínio rigoroso por parte dos maiores cotistas. Esta distribuição obedece exclusivamente os interesses políticos das grandes potências. Um exemplo disto foi a entrada da Rússia e da China na organização, ambas com direito à cota mínima de 2,8%. Os países que não alcançam esta cota agrupam-se em pequenos blocos, que se alteram conforme o contexto.

Um aspecto de grande relevância no tocante à desigualdade refere-se às assimetrias de poder no interior do sistema de Estados. Tratar disto é assunto espinhoso para uma instituição que abriga em sua distribuição interna de poder estas disparidades, porém é questão fundamental para aqueles que tratam da temática do desenvolvimento. Neste aspecto cabe uma consideração: o Banco historicamente reflete os interesses dos acionistas majoritários, em especial de seu acionista maior, ou seja, os EUA, neste sentido todos os presidentes do banco foram indicados pelos EUA. O Quadro 1, permite visualizar esta condição.

<sup>3</sup> Para uma análise detalhada sobre a evolução das cotas e da estrutura política do GBM ver Coelho (2002).

QUADRO 1. Presidentes do Grupo Banco Mundial (1996/2005)

Presidente do Banco	Período	Situação profissional antes do exercício	Presidente dos EUA no período de indicação	Partido do Presidente dos EUA
Meyer	Jun/1946-Dez/1946	Banqueiro de investimentos; editor do Washington Post	Truman	Democrata
McCloy	Mar/1947-Jun/1949	Advogado; Conselheiro do Chase National Bank	Truman	Democrata
Black	Jul/1949-Dez/1962	Vice-presidente do Chase National Bank (posteriormente Chase Manhattan)	Truman	Democrata
Woods	Jan/1963-Mar/1968	Presidente do First Boston	John Kennedy	Democrata
McNamara	Abril/1968-Jun/1981	Presidente da Ford e Secretário de Defesa dos EUA	Johnson	Democrata
Clausen	Jul/1981-Jun/1986	Presidente e chefe executivo do Bank of America	Ronald Reagan	Republicano
Conable	Jul/1986-Agos/1991	House Bank Committee (Congresso dos EUA)	Ronald Reagan	Republicano
Preston	Set/91-maio/1995	Presidente do J. P. Morgan & Co.	George Bush	Republicano
James D. Wolfenson	Jun./1995-Mar./2005	Banqueiro de Investimentos (James D. Wolfenson Inc.) e Executive Partner of Salomon Brothers	Bill Clinton	Democrata
Paul Wolfowitz	Março 2005	Professor, diplomata.	George W. Bush	Republicano

FONTE: Elaboração do autor.

Uma informação destacada desta série de presidentes é que Paul Wolfowitz é o segundo presidente sem vínculos diretos com o sistema financeiro. O primeiro foi McNamara, certamente o mais importante chefe da instituição. Embora McNamara tenha sido indicado por um presidente democrata, enquanto Wolfowitz<sup>4</sup> é figura destacada do clero republicano, ambos partilham algo em comum: são homens do Departamento de Estado dos EUA. O primeiro esteve com coração e mente voltados às artimanhas da Guerra do Vietnã, enquanto o segundo é artífice da atual estratégia militarista dos Estados Unidos.

Estas informações permitem aduzir que o Banco está sendo direcionado para uma ação mais ativa no plano da estratégia externa do *hegemon*. Fora assim com McNamara e poderá sê-lo com Wolfowitz. É possível antever uma ação mais ativa no sentido da cooptação dos países devedores por meio do mecanismo de financiamento por condicionalidades. Se este for um caminho factível deverá apontar para uma atuação da instituição num sentido mais pragmático que doutrinário, o que pressupõe um certo distanciamento do mantra do mercado. Embora esta seja uma suposição aceitável, é cedo para que se tenha uma noção clara do que está por vir. A atual elite dirigente americana tem como característica um forte apelo doutrinário, baseado num sentido de “destino manifesto” da grande nação americana. Na prática, a teoria é outra. Atropelos no Iraque, custos crescentes no campo militar, administração interna de conflitos, estes são ingredientes que podem refrear os ânimos belicistas e colocar um peso maior junto às instituições de Bretton Woods para a estratégia do “bate e assopra”.

4 Uma breve análise conservadora sobre a biografia de Wolfowitz pode ser encontrada em Bacevich (2005).

Quanto às desigualdades.... É ver para crer. Na perspectiva apontada, com o Departamento de Estado no centro de comando do GBM, as soluções deverão passar muito mais pelo crivo político, do que por supostos morais de justiça e igualdade. Falta ao Banco, bem como às estruturas de governança global colocar no centro do debate as assimetrias do poder no sistema de Estados. Enquanto esta questão for relegada a um plano secundário, por melhores que sejam as intenções, dificilmente atacará a dinâmica das *inequalities traps*.

#### **BIBLIOGRAFIA**

BACEVICH, Andrew J. Trigger Man. *The American Conservative*, Jun. 5th, 2005. Disponível em: <[www.amconmag.com](http://www.amconmag.com)>. Acesso em 26 out. 2005.

COELHO, Jaime Cesar. Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. Tese (Doutorado)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. O Grupo Banco Mundial e a Construção do Consenso Latino-americano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), Rio de Janeiro, 2004.

WADE, Robert. *Globalization, poverty and income distribution: does the liberal argument hold?* London: LSE, 2002. (Working Paper Series, n. 02-33).

\_\_\_\_\_. On the causes of increasing world poverty and inequality, or why the Matthew effect prevails. *New Political Economy*, Oxford, UK, v. 9, n. 2, Jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Is globalization reducing poverty and inequality? *World Development*, Washington, DC, v. XX, n. X, Jan. 29st, 2004.

WORLD BANK. From adjustment lending to development policy support lending: key issues in the update of world bank policy. Washington, DC, Jun. 2002.

\_\_\_\_\_. *World Development Reports*. Washington, DC (several years).