PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

André Gal Mountian

O Banco Mundial e a Pobreza

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

André Gal Mountian

O Banco Mundial e a Pobreza

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política, sob a orientação do Prof. Doutor João Batista Pamplona.

SÃO PAULO

2008

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

AGRADECIMENTOS

Chegando ao fim desse trabalho, posso dizer o quanto o processo que envolveu sua realização foi importante para a minha formação acadêmica. Tive a oportunidade de estudar numa área de conhecimento bem diferente da minha formação original e acabei trilhando um interessante caminho em direção à Economia Política. Alguns professores foram fundamentais, pois me fizeram refletir sobre muitas das questões retomadas nesta dissertação. Nesse sentido, agradeço ao professor João Machado Borges Neto pelo período inicial de orientação e pelas discussões sobre as limitações da Economia Neoclássica.

Agradeço especialmente ao professor João Batista Pamplona, cuja orientação foi fundamental para que eu pudesse descobrir meu tema de pesquisa. Além disso, me ajudou a lidar com as dificuldades inerentes de uma pesquisa, cujo aprendizado será valioso para a minha vida profissional.

Agradeço à CAPES, pelo período de apoio financeiro, e à PUC/SP, instituição pela qual me senti acolhido nos últimos anos e que possui um ambiente acolhedor e não competitivo, características nem sempre presentes no meio acadêmico e econômico. Sou grato ainda ao professor Carlos Eduardo de Carvalho, à Sonia, do programa de pós-graduação e à Lucinha, da biblioteca.

Nesses anos de mestrado, formei uma pequena família, amigos que me ajudaram, cada um de sua forma, a concluir este trabalho. Agradeço a André Carvalho, João Guilherme, David Rodrigues, Thalita Ribeiro e Andréa Luchese pelo apoio e amizade de todas as horas.

Agradeço aos amigos da vida por estarem sempre ao meu lado, Ivan, Lea, Paula, Rodolfo, Marcelo, Heloisa, Fabio e à República do Grotto.

Agradeço a toda minha família (inclusive, a meus avós, *in memoriam*), que sempre me mostrou a importância da educação, não somente para o mercado de trabalho, mas, sobretudo, como um valor em si, uma forma de crescimento e enriquecimento pessoal. Agradeço às minhas irmãs, Daniela, pela atenciosa revisão do texto, e Ilana, pela motivação. Finalizo dedicando esta dissertação aos meus pais, que tornaram tudo isso possível.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar uma avaliação das bases teóricas da atuação do Banco Mundial com relação à pobreza, especialmente a partir da década de 1990. Pretende-se verificar até que ponto o conceito de pobreza do Banco e suas estratégias de redução se basearam na matriz teórica liberal, e identificar as limitações dessas estratégias. A pesquisa se insere no campo da Economia Política, tratando a instituição sob o ponto de vista de suas contradições, buscando compreender as raízes teóricas e históricas de suas concepções. A metodologia utilizada é a análise crítica de estudos do Banco, especialmente o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, assim como em bibliografia secundária. A primeira conclusão deste trabalho é que existe uma forte identificação entre as concepções gerais do Banco Mundial e o Liberalismo Econômico. A partir da aceitação do mercado como melhor alocador de recursos na economia e da confiança que esse mecanismo pode gerar benefícios a toda sociedade, inclusive às camadas mais baixas, o conceito de pobre do Banco Mundial é construído como aquele indivíduo que não consegue condições mínimas de sobrevivência, via mercado. Para esse grupo de indivíduos, o melhor remédio seria o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas em suas necessidades, ao mesmo tempo em que a orientação da economia para o mercado é intensificada. A primeira limitação verificada das estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial é que a essência de sua preocupação é com a pobreza extrema, uma categoria específica de pobre, aquela que não tem condições mínimas de sobrevivência. Não há, nas propostas do Banco, uma ênfase na diminuição das desigualdades sociais, a menos quando prejudicam o crescimento e a eficiência da economia. Outra dimensão de limitações diz respeito ao papel subsidiário do combate à pobreza com relação ao objetivo central do Banco: o crescimento econômico. O combate à pobreza deve ser compatível com o modelo de crescimento do Banco, contribuindo ainda para sua intensificação. Ainda, as políticas sociais focalizadas na pobreza, juntamente com a prioridade de argumentos de eficiência econômica sob noções de direitos sociais universais, acabam por esvaziar e enfraquecer o conceito de cidadania.

Palavras-Chave: Banco Mundial, Pobreza, Liberalismo Econômico, Focalização.

ABSTRACT

The aim of this work is to evaluate the theoretical foundations of the World Bank activities in relation to poverty, especially in the 90s decade. It aims to examine the extent in which the concept of poverty of the Bank and its strategies of poverty reduction were based in the liberal theoretical matrix, pointing out the limitations of these strategies. The research is inscribed in the field of Political Economy, examining the institution and its contradictions, in order to understand the theoretical and historical backgrounds of its conceptions. The methodology employed is the crtitical analysis of the studies of the Bank, especially of the World Development Report. The first conclusion of this study is that there is a strong identification between the general conceptions of the World Bank and Liberal Economy. From the preponderance of the market as the best distributor of the resources in the economy and the trust that this mechanism can generate benefits to the whole society, including the lower classes, the concept of the poor is constructed as that individual that does not achieve basic resources of survival via market. For this group of individuals, the solution would be then the development of social policies focused on their needs, while at the same time that the orientation of the economy to the market is intensified. The fist limitation that was verified of these strategies of reducing poverty of the World Bark is that the kernel of its concern is in relation to extreme poverty, a specific category of poor, that one that does not have the basic resources for survival. There are not, within the Bank proposal, an emphasis to diminish social inequality, unless when affecting the growth and efficiency of economy. Another dimension of these limitations refers to the subsidiary role of reducing poverty in relation to the central objective of the Bank: economic growth. Poverty reduction has to be compatible with a model of development of the Bank, contributing to its intensification. Furthermore, the social policies focused on poverty, together with the priority of arguments of economic efficiency around notions of universal social rights, come to empty and weaken the concept of citizenship.

Keywords: World Bank, Poverty, Economic Liberalism, Targeted Policies

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Empréstimo do Banco Mundial em milhões de dólares americanos, 2001-2006..... 52

Quadro 1 - Total de países membros do GBM..... 53

Quadro 2 - Relação dos presidentes do Banco Mundial..... 58

Gráfico 2 - Distribuição geográfica da proporção da população (%) que vive com menos de 1 dólar por dia, em 1998..... 66

Quadro 3 - Evolução do Conceito de pobreza do Banco Mundial e das estratégias de redução de 1990 até 2000..... 75

Quadro 4 - O Empoderamento para o Banco Mundial..... 78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Empréstimos do Banco Mundial entre 1946-2000 em % a partir de valores expressos em dólares (EUA)..... 49

Tabela 2 - Empréstimos do Banco Mundial entre 2001-2006 em % a partir de valores expressos em dólares (EUA)..... 51

Tabela 3 - Relação dos 20 países que mais contribuem para os recursos do BIRD e seu poder de voto (2008)..... 56

Tabela 4 – Proporção das pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia (%)..... 65

Tabela 5 – Proporção das pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia (%)..... 66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BW	*Bretton Woods*
CFI	Corporação Financeira Internacional
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBM	Grupo Banco Mundial
RDM	Relatório sobre o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**
1. O LIBERALISMO ECONÔMICO E A POBREZA **14**
1.1 As principais características do pensamento liberal **14**
1.2 Proteção social versus liberdade individual: a lógica liberal de combate à pobreza **18**
1.3 Os liberais e a questão da pobreza: um panorama das principais variantes **21**
1.3.1 Pensamento Liberal Clássico 22
1.3.1.1 Adam Smith 22
1.3.1.2 Malthus 25
1.3.1.3 John Stuart Mill 27
1.3.2 Pensamento Neoclássico 29
1.3.2.1 Alfred Marshall 29
1.3.3 Pensamento Neoliberal 32
1.3.3.1 Fredrich Hayek 32
1.3.4 Pensamento Liberal Social 34
1.3.4.1 Amartya Sen 34
2. BANCO MUNDIAL: ORIGEM, EVOLUÇÃO E ASPECTOS ORGANIZATIVOS **38**
2.1 A origem do Banco Mundial **38**
2.2 A trajetória do Banco e a evolução de suas funções **41**
2.3 Aspectos Organizativos **52**
2.3.1 Organização e Composição do Banco 52
2.3.2 Fontes de Recursos e Poder de Voto 55
2.3.3 Influência dos EUA no Banco 56
3. A POBREZA NO ÂMBITO DO BANCO MUNDIAL: RAÍZES TEÓRICAS, ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO E LIMITAÇÕES **60**
3.1 Conceito de Pobreza do Banco Mundial **60**
3.1.1 Panorama Geral 60
3.1.2 Quem são os pobres? 63
3.2 Estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial **67**
3.2.1 Antecedentes: as estratégias das décadas de 1950 a 1980 67
3.2.2 Anos 1990: A Governança como a nova agenda do Banco para o desenvolvimento 70

3.2.3 O debate atual: O Empoderamento dos pobres 76
3.3 Raízes teóricas do conceito e das estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial 78
3.3.1 Características das Políticas Sociais Liberais 85
3.4 Limitações das estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial: a separação entre o social e o econômico.....87
3.4.1 Pobreza como um elemento subsidiário nas estratégias gerais do Banco 87
3.4.2 A política social focalizada nos mais pobres e o enfraquecimento da cidadania ..90
CONCLUSÃO 94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 98

INTRODUÇÃO

O combate à pobreza tem sido objeto de preocupação de diferentes agentes, como o Estado, as organizações não-governamentais e as instituições multilaterais. A interação desses diferentes atores, aliada ao papel dado ao mercado neste processo, acaba por determinar os rumos das políticas de redução da pobreza.

Dentre as instituições multilaterais voltadas ao campo do desenvolvimento, o Banco Mundial é uma agência de importância destacada no cenário internacional. A instituição foi criada em 1944, na Conferência de *Bretton Woods*, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), nascendo como Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). As primeiras funções do Banco estavam relacionadas à reconstrução dos países aliados destruídos na Segunda Guerra Mundial e só começou a financiar projetos para o desenvolvimento em 1948.

Cabe destacar que o BIRD teve um papel secundário na reconstrução do mundo pós-guerra se comparada à ajuda bilateral americana, sendo que seus primeiros anos de vida foram dedicados à constituição de sua identidade como uma instituição internacional e à conquista de credibilidade perante a comunidade financeira internacional.

Depois de pouco mais de sessenta anos da abertura de suas operações, o BIRD tornou-se uma estrutura complexa, com uma rede de instituições afiliadas, formando o que se entende hoje por Grupo Banco Mundial (GBM)[1], que engloba 185 países membros.

A preocupação do Banco Mundial com a pobreza teve início no começo da década de 1960, com a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), uma das instituições afiliadas ao BIRD. Sua função era fornecer empréstimos aos países pobres sob condições de pagamento mais adequadas do que as oferecidas pelo BIRD. No entanto, a pobreza ganha destaque na estratégia do Banco Mundial com a gestão McNamara (1968-1981), que entendia que o uso exclusivo da força militar não era a melhor forma de garantir a segurança dos EUA, mas que essa seria assegurada por meio da ajuda aos países em desenvolvimento

---

[1] O GBM é composto por cinco organizações: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI). O Banco Mundial propriamente dito engloba o BIRD e a AID.

no combate à pobreza absoluta. Em outras palavras, a pobreza foi absorvida pelo Banco Mundial como uma questão de segurança.

Desde a década de 1990, após os questionamentos dos programas de ajustamento estrutural nos países da América Latina e África, o Banco Mundial retoma sua preocupação pelas condições de vida dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, o Banco Mundial tem publicado, a cada ano, diversos estudos sobre a evolução do tema, desde os *Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial* até estudos regionais sobre a questão.

O objetivo desta dissertação é estudar o tema da pobreza no âmbito do Banco Mundial, particularmente da década de 1990 em diante. É analisado o modo como a instituição conceitua esse fenômeno e, com isso, suas propostas de redução. Pretende-se verificar em que medida as políticas de combate à pobreza do Banco se basearam na matriz teórica de origem liberal, discutindo-se as limitações dessas políticas.

O trabalho se insere no campo da Economia Política, abordando o Banco Mundial sob o ponto de vista de suas contradições, buscando compreender as raízes teóricas de suas concepções. Essa abordagem ampla e complexa acaba por desenvolver uma interseção com outras áreas do conhecimento, como Sociologia e Ciência Política.

A metodologia utilizada por esta dissertação se concentrou na pesquisa bibliográfica de relatórios e demais estudos do Banco Mundial, além de bibliografia secundária. Não é intenção do trabalho desenvolver qualquer estudo empírico sobre as políticas de combate à pobreza do Banco, tratando-se, pois, de uma pesquisa voltada exclusivamente aos aspectos teóricos do tema. Os dados analisados têm por objetivo delinear uma caracterização mais adequada da atuação do Banco, como, por exemplo, ao traçar o volume despendido na redução da pobreza.

A dissertação está dividida em três partes. O primeiro capítulo tem por objetivo discutir os principais aspectos do Liberalismo Econômico e compreender como essa tradição de pensamento aborda a questão da pobreza. Para isso, será traçado um panorama de como as principais vertentes do Liberalismo entendem essa questão e de como se propõem a solucioná-la. A função deste capítulo é fornecer o embasamento teórico necessário para um entendimento mais consistente das estratégias do Banco Mundial.

O segundo capítulo tem em vista apresentar a evolução do Banco Mundial como uma agência ligada ao desenvolvimento. São levantados importantes aspectos de sua trajetória, marcando suas principais etapas, até se tornar uma das mais influentes instituições multilaterais do cenário internacional. Os aspectos organizativos, como a questão do poder de voto, a estrutura de financiamento e a influência dos EUA no Banco também ganham destaque nesta parte.

O terceiro e último capítulo da dissertação trata especificamente do tratamento dado ao problema da pobreza pelo Banco Mundial. Primeiramente, é estudado o conceito de pobreza da instituição, particularmente sua evolução entre o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990 e o de 2000, quando o Banco passou a utilizar uma percepção mais ampla do fenômeno, baseada na abordagem das capacidades de Amartya Sen. Em seguida, é avaliado como a idéia de pobreza foi assimilada pelas estratégias gerais de desenvolvimento do Banco, especialmente na sua agenda atual, a governança. Montado o quadro analítico do tratamento conferido à pobreza pela instituição, são investigadas as raízes teóricas da noção de pobreza do Banco Mundial, que residem, essencialmente, na tradição do Liberalismo Econômico. Esse conjunto de influências passa, em especial, pela preponderância dada aos mecanismos de mercado como forma de distribuir as vantagens econômicas entre os indivíduos, nitidamente vinculadas ao pensamento liberal. Por último, são discutidas as limitações da abordagem da pobreza do Banco.

1. O LIBERALISMO ECONÔMICO E A POBREZA

1.1 As principais características do pensamento liberal

O surgimento do Liberalismo como uma corrente definida de pensamento e de ação ocorreu no século XVII na Europa e estava inserido no contexto de libertação política e espiritual do início da Idade Moderna. Até chegar ao neoliberalismo contemporâneo, esta tradição percorreu uma longa trajetória, manifestando-se em uma série de países em momentos históricos distintos e defrontando-se com problemas políticos e sociais específicos[2]. Segundo Bobbio et al (2001, p.686-687), esse aspecto do Liberalismo torna a definição de tal movimento como um fenômeno histórico uma questão intricada, dada a dificuldade de unificar num corpo teórico tantas variantes distintas[3].

Na mesma linha de investigação, Gray (1986, p.13) afirma que apesar do pensamento liberal não possuir apenas uma natureza ou uma essência imutável, é um erro supor que suas múltiplas variantes não podem ser entendidas como um conjunto de modificações em torno de um pequeno número de temas. O autor descreve quatro elementos, que, apesar de serem redefinidos e aperfeiçoados de acordo com contextos históricos e culturais, indicam uma única tradição liberal, e não duas ou mais tradições, e dessa forma seria possível unificar autores de bases teóricas distintas, em uma linha de pesquisa comum.

> Em primeiro lugar é *individualista*, no sentido em que pugna pela primazia moral da pessoa contra qualquer pretensão da coletividade social; em segundo lugar, é *igualitária*, porque confere a todos os homens o mesmo estatuto moral e nega a relevância de graus de diferenciação, legais ou políticos, da riqueza moral entre os seres humanos; em terceiro lugar, é *universalista*, afirmando a unidade moral da espécie humana, com importância secundária para as associações históricas e as formas culturais específicas; quarto e último, é *melhorista*, na sua afirmação da correção e aperfeiçoamento de todas as instituições sociais e dos acordos políticos. (GRAY, 1986, p.12).

---

[2] Segundo Gray (1985), apesar de o Liberalismo ter surgido somente no século XVII, há estudos que mostram a influência dos gregos e romanos nesta tradição, além da influência do cristianismo. Ver Gray (1985) capítulo 01.

[3] De acordo com Bobbio et al (2001, p.687) o termo “liberal” como entendido atualmente só apareceu no século XIX ao determinar o partido político na Espanha que defendia as liberdades públicas em oposição ao partido servil.

O tipo de abordagem do pensamento liberal caracterizada pelo autor tem no individualismo sua principal marca, reconhecendo no homem o fim de todas as instituições sociais e políticas, que estão em constante aperfeiçoamento, contra qualquer noção de coletividade social. Nesse sentido, destaca-se uma importante questão da trajetória do pensamento liberal: *a liberdade individual*. Desde o princípio, especialmente com John Locke, considerado o primeiro autor a expor os princípios do Liberalismo, esta questão foi valorizada em oposição às práticas autoritárias da monarquia absolutista inglesa[4]. A liberdade individual era entendida na época como um direito natural, uma faculdade intrínseca à natureza do homem que não poderia ser constrangida por qualquer autoridade governamental[5].

A noção de liberdade advogada pelos primeiros liberais aproxima-se de uma noção negativa, que, segundo Burdeau (1979, p.39), é constituída de três elementos, estritamente relacionados: autonomia individual, segurança e propriedade privada. O conceito de autonomia, de acordo com o autor, baseia-se na Declaração dos Direitos do Homem de 1789, artigo 4: "A liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica dos outros". (BURDEAU, 1979, p.39). Essa simples definição de liberdade implica que todo homem tem o direito de fazer o que quer e de não ser coagido a fazer o que não quer. Além disso, não existe aqui a noção de liberdade ilimitada, tendo suas barreiras até o ponto em que prejudique o próximo. Nesse sentido, a idéia de liberdade esteve ligada à imagem de um homem racional e justo, que respeita os limites da convivência.

Já a segurança é o elemento que garante aos indivíduos uma esfera de não interferência com relação a qualquer autoridade e representa uma reação contra a arbitrariedade. Os liberais ingleses e franceses, dos séculos XVII e XVIII respectivamente, exaltaram o papel da constituição como forma de limitar o poder das monarquias absolutas. Isso porque a constituição representa um conjunto de regras que está acima do poder dos governantes e que iguala todos os indivíduos sob o mesmo estatuto jurídico, negando a existência prévia de privilégios. Segundo Burdeau (1979, p.52), "é justo que o Liberalismo veja nas constituições um instrumento de liberdade, pois a sua existência exclui o arbítrio, para lhe substituir

---

[4] O próprio John Locke teve seus bens confiscados pela monarquia inglesa ao defender estas questões.

[5] Trata-se da filosofia dos direitos naturais, que considerava a liberdade como uma característica inalienável do homem, que combatia a escravidão, e pregava a tolerância política e religiosa.

competências antecipadamente fixadas e com vistas a fins definidos”[6]. Paulani (1999, p.116) entende com isso que o Liberalismo nasceu como um movimento político e filosófico.

O último elemento indispensável à liberdade individual, e que cria justamente o vínculo com o Liberalismo Econômico, é a propriedade privada. O elo entre propriedade privada e liberdade individual foi exposto pela primeira vez por Locke, ligação considerada a principal contribuição do autor para o Liberalismo. Para Locke, a propriedade privada tinha status de um direito natural e inalienável do homem, pois era legitimizada pelo trabalho, este sim elemento inato aos indivíduos. Assim, representaria uma coação aos indivíduos eles não terem o direito ao seu trabalho e, conseqüentemente, à sua propriedade.

> O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntado-se-lhe algo que lhe pertence, e por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. (LOCKE, 1973, p.51).

É importante ressaltar que a defesa da propriedade privada e, por conseguinte, da economia de mercado tornou-se a base do Liberalismo Econômico, tanto como instrumento de defesa da liberdade individual como por questões ligadas à eficiência econômica. Milton Friedman, em seu *Capitalismo e Liberdade*, afirma que a melhor forma de promover a liberdade política é através da liberdade econômica. (FRIEDMAN, 1985, p.17-28). Segundo o autor, há basicamente duas formas de organização social. A primeira se dá por uma direção centralizadora, típica de um Estado totalitário; já a segunda por um sistema de trocas baseado na propriedade privada e na livre participação dos indivíduos nas transações. Esse processo o autor denominou de economia livre da empresa privada, ou ainda, de capitalismo competitivo. (FRIEDMAN, 1985, p.22).

O sistema de trocas livres seria, segundo o autor, a forma mais apropriada de coordenar as ações dos indivíduos, sem coerção, pois implicaria uma diluição do poder, limitando-se a possibilidade de um indivíduo, ou Estado (no caso de uma direção central), de interferir nas escolhas dos outros[7].

---

[6] Um importante instrumento para a segurança do indivíduo, contra a arbitrariedade das autoridades, foi a instituição do *Habeas Corpus*, no final do século XVII na Inglaterra.

[7] Friedman (1985, p.23-26) mostra um exemplo de como a desigualdade econômica existente numa economia de mercado pode ajudar na preservação da liberdade individual. Segundo o autor, numa

> O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros vendedores com que pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador devido aos outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isso, impessoalmente, e sem nenhuma autoridade centralizada. (FRIEDMAN, 1985, p. 23).

Mais um aspecto que merece ser destacado é a concepção liberal de Estado. Em geral, entende-se que a atitude liberal para com o Estado é de desconfiança e repúdio. Burdeau (1979, p.55) tenta desqualificar essa afirmação argumentando que os primeiros liberais tinham repúdio a uma forma particular de Estado, que é o absolutismo, e que não há necessariamente uma oposição da tradição liberal ao Estado. Gray (1985, p.122), de outro lado, argumenta que a expressão "Estado Mínimo" também não é conveniente para qualificar o Liberalismo, se não se definir o que é o "mínimo". Para ele, a melhor definição de Estado Liberal seria "Estado Limitado". Isto porque suas funções não podem ultrapassar o ponto de restringir as liberdades dos indivíduos e que sua função primordial é exatamente resguardar tais liberdades[8].

Cabe destacar um último aspecto, que tem conseqüências com relação à noção liberal de Estado, que é o fato de alguns autores desta linha de pensamento entenderam a liberdade individual de uma forma mais ampla do que somente a negativa, definida anteriormente, como aquela marcada pela liberdade formal e garantida pelo poder público. Alguns autores, como, por exemplo, Amartya Sen, entendem que, ao se analisar a liberdade individual, é necessário considerar um

---

sociedade organizada pelo mercado, pode existir uma parcela da população que não esteja satisfeita com o modelo econômico e que pode propor a existência do socialismo, bastando para isso que tenha alguma fonte de financiamento. Assim, se alguma pessoa rica se sentir sensibilizada, já seria o suficiente para tal expediente. Além disso, esta pessoa rica nem precisa gostar de tais idéias, desde que o projeto seja lucrativo. De acordo com Friedman, numa sociedade socialista, na qual todo o poder econômico e político estão concentrados nas mãos do Estado, a missão de propor a instauração do capitalismo seria bem mais complicada.

[8] Um importante braço do Liberalismo Econômico é a tradição neoclássica. Trata-se da abordagem mais difundida da Ciência Econômica, tanto nas universidades quanto na prática de muitos governos e instituições multilaterais. A concepção neoclássica de Estado parte da presunção de que o mercado é o melhor alocador de recursos na economia, presunção ancorada pelo Modelo de Equilíbrio Geral e pelos teoremas de Bem-Estar. A partir daí, a presença do Estado, embora importante, somente se justifica quando há falhas de mercado, funcionando assim como um complemento aos mecanismos de mercado. Essa noção terá importantes conseqüências no papel do Estado no tocante às questões sociais, pois, em geral, prefere-se as soluções que interfiram o mínimo possível na estrutura de preços.

conjunto mais amplo de fatores que apenas as liberdades de expressão, voz e voto. Trata-se de uma noção mais positiva, relacionada ao amplo conjunto de aspectos que podem contribuir para as liberdades reais exercidas pelos indivíduos. Nesse caso, essa variante do pensamento liberal acaba por conceder maior espaço de atuação ao poder público, especialmente nas áreas sociais, muito embora não abandonem a preocupação com as liberdades formais. Esse grupo de autores liberais é classificado por Gray (1985, p.62) como liberais revisionistas, ou por Paim (1985, p.169) como liberais sociais[9].

1.2 Proteção social versus liberdade individual: a lógica liberal de combate à pobreza

A constituição do pensamento liberal como um corpo teórico, um programa e um conjunto de práticas, passa por uma resposta de tal tradição aos problemas sociais, em especial à questão da pobreza. Fonseca (1989), ao analisar a trajetória percorrida pelo Liberalismo, passando pelos economistas clássicos, pela filosofia social utilitarista e chegando ao neoliberalismo contemporâneo, avalia que o liberalismo é uma filosofia econômica com preocupações sociais genuínas e que um retorno a essa trajetória pode auxiliar na compreensão de seus pressupostos e de suas propostas de política social, além de evitar visões deturpadas, como o suposto descaso dos liberais para com os problemas sociais. (FONSECA, 1989, p.5-6).

Com o intuito de compreender com maior precisão o modo como os liberais concebem a questão da pobreza, é importante apresentar o debate que ocorreu na Inglaterra, na primeira metade do século XIX, envolvendo os economistas clássicos e que ajudaria a formar a Economia como uma ciência autônoma[10]. Nesse contexto, marcado pela Revolução Industrial, que representou uma profunda transformação na organização da sociedade, há uma mudança na forma da manifestação da pobreza, e em como ela era percebida. Uma famosa passagem de Aléxis de Tocqueville ilustra bem esta situação, quando o autor visitou a Inglaterra em 1883, denominada pelo autor como o paradoxo da pobreza.

---

[9] Segundo Gray (1985, p.99), o primeiro autor a fazer a passagem do liberalismo clássico, marcado com a concepção negativa de liberdade, para o revisionista, com uma visão mais positiva, foi John Stuart Mill. É importante notar que tal distinção não é temporal, visto que Hayek, por exemplo, faz parte da primeira linha.

[10] Refere-se aqui ao debate sobre a *Poor Law*, que envolveu os economistas clássicos. Segundo Kerstenetzky (2000, p.2), a Economia Política Inglesa nasce como uma espécie de “pauperologia”, contendo causas e propostas de resolução do problema.

> Quando se cruza os vários países da Europa, somos surpreendidos por um espetáculo extraordinário e aparentemente inexplicável. Os países que aparecem como os mais empobrecidos são aqueles que, na realidade, abrigam menores quantidades de indigentes e, entre os povos mais adiantados por sua opulência, uma parte da população é obrigada a contar com as dádivas de outros para sobreviver. (TOCQUEVILLE, citado por Paim, 1995, p.112).

A contradição narrada por Tocqueville parece descrever a vida urbana inglesa do final do século XIX: uma prosperidade econômica nunca antes vista e, ao mesmo tempo, a persistente, e agora mais visível, miséria. O desenvolvimento das manufaturas atraiu grande contingente de trabalhadores para as cidades, que cresceram rapidamente, sem estrutura e saneamento básico algum, expondo milhares de pessoas a doenças e epidemias. Kerstenetzky (2000, p.3) chama a atenção para o fato que essa nova pobreza não é medida simplesmente pelo limitado acesso aos bens materiais, pois esta sempre teria existido[11]. O pauperismo era fruto do problema de habitação no campo que expulsou os camponeses para as cidades, ampliando a oferta de mão-de-obra. Além disso, a condição de vida nas cidades industriais era também degradada, em virtude dos empregos estarem constantemente expostos às flutuações do comércio exterior.

O desenvolvimento econômico foi acompanhado de duas atitudes distintas para com os pobres. De um lado, havia a proteção tradicional, que, de uma forma geral, fixava os indivíduos nas paróquias e previa a obrigatoriedade do trabalho para os que não tinham ocupação e a assistência social aos incapacitados para o trabalho. Esse sistema de proteção social, cujo principal elemento era a *Poor Law*, foi muito criticado pelos liberais, que o consideravam um entrave à liberdade individual e ao desenvolvimento da economia de mercado. Isso porque os regimes de coerção, típicos do mercantilismo, inibiam a formação de um mercado livre de trabalho. Segundo Castel, os “progressistas” do século XVIII nada mais desejavam além de tornar livre o acesso ao trabalho, sendo organizado segundo os princípios da nova economia política. (CASTEL, 1995, p.213). Contudo, o livre acesso ao trabalho deveria libertar o sentido de competição e o gosto por melhorar de vida, aspectos conflitantes com a estrutura assistencial então presente.

---

[11] A autora chama a atenção inclusive para o fato de que os salários nas cidades eram superiores aos praticados no campo.

O debate mais intenso sobre a regulamentação pública da pobreza ocorreu em torno da versão da *Poor Law* de 1795, conhecida como *Speenhamland Law*. Essa lei inverte o princípio da obrigatoriedade do trabalho e passa a estabelecer o "direito à vida", por meio de um sistema que fixava uma renda mínima vinculada ao preço do pão, à qual todo indivíduo, ocupado ou não, teria direito. Muitos autores mostraram-se contrários a essa nova versão da *Poor Law*, especialmente Malthus, que entendia que essa lei, não só era ineficaz no combate à pobreza como ajudava a intensificá-la, pois desestimulava os pobres ao trabalho e aumentava o ritmo de crescimento da população sem aumentar a quantidade de alimentos.

Depois de uma série de críticas, em 1834, o "direito à vida" foi abolido, abrindo definitivamente condições para a constituição de um mercado nacional de trabalho[12]. A reforma de 1834, conhecida como *Poor Law Report*, foi proposta por Sênior, e instaura um sistema muito severo, gerando péssimas condições de vida nas *workhouses*[13] com o objetivo de desestimular ao máximo a assistência social. Robbins (1971) afirma que não há dúvida de que a reforma representou a abolição do direito à assistência e ressalta sua lógica: "(...) o princípio de que a assistência deve limitar-se a uma quantia que deixe a posição de quem a recebe em nível inferior a do trabalhador independente". (ROBBINS, 1971, p.102).

Paim (1995, p.157) entende que a principal preocupação da reforma era estabelecer uma divisão precisa entre a indigência e a pobreza. A indigência corresponderia àquela fração da sociedade que não conseguia um padrão mínimo de subsistência com seu trabalho, englobando basicamente os incapacitados ao trabalho, idosos e doentes. Segundo o autor, quando se coloca num mesmo grupo pobres e indigentes, acaba-se por valorizar atitudes como preguiça, ócio e irresponsabilidade.

Fonseca (1989, p.10), ao expor os princípios do liberalismo econômico fornece uma importante pista para compreender a lógica liberal de combate à pobreza. São eles: mentalidade antipaternalista, valorização da autonomia e iniciativa individual e vigência das "regras do jogo" próprias de uma economia competitiva de mercado. Nesse sentido, o debate sobre a *Poor Law* é emblemático

---

[12] Para Polanyi (1980, p.89-96), o início da economia de mercado realmente se dá em 1834, quando houve a abolição da *Speenhamland Law* liberando as condições para a formação do mercado de trabalho.

[13] Trata-se das casas de trabalho, locais que condicionavam o recebimento de assistência social ao isolamento do indivíduo e ao trabalho obrigatório, com péssimas condições de estrutura.

para a compreensão da postura do Liberalismo diante da questão da pobreza. Os liberais da época entendiam que a burocracia estatal voltada aos pobres inibia o gosto pela competição, iniciativa e responsabilidade individuais. Tais aspectos deveriam ser estimulados segundo os mecanismos de mercado. Pobre, conforme a percepção liberal, é aquele indivíduo que não consegue por conta própria sobreviver no mercado, e para estes indivíduos pode-se conceber algum tipo de assistência.

1.3 Os liberais e a questão da pobreza: um panorama das principais variantes

Como destacado anteriormente, embora haja um núcleo comum na perspectiva do liberalismo econômico, marcada pela valorização da liberdade individual e da economia de mercado, como forma de coordenação das atividades econômicas dos indivíduos, existem variantes nas abordagens dos autores liberais que não podem ser desprezadas. Dessa forma, com o intuito de investigar com maior profundidade a tradição do liberalismo econômico, tendo como foco a questão da pobreza e as propostas de política social, propõe-se aqui um panorama por meio da abordagem de alguns importantes autores liberais no tocante ao tema.

Tal expediente foi circunscrito a quatro variantes: Em primeiro lugar, o pensamento liberal clássico, que, como vimos anteriormente, foi significativamente influenciado pelos debates na área social. Três autores serão abordados, pois formam o núcleo da perspectiva clássica sobre a pobreza. Primeiramente, temos Adam Smith, que levantou uma questão chave para o Liberalismo: a importância do desenvolvimento econômico baseado no mercado como uma forma de beneficiar todas as classes sociais, inclusive os mais pobres. Em seguida, Malthus, já que foi o economista clássico que mais importância deu ao tema da pobreza, além da significativa influência que exerceu em outros autores liberais, como Mill e Marshall. Finalizando esse momento, será estudado o tema na perspectiva de John Stuart Mill, que entendia fundamental o papel das instituições como forma de estimular boas atitudes nos indivíduos, em especial nos mais pobres.

O segundo momento será marcado com a análise do pensamento neoclássico na perspectiva de Alfred Marshall, importante economista inglês, que conferiu significativo destaque ao tema da pobreza ao acentuar seu fenômeno cumulativo e o papel da educação como elemento rompedor desse ciclo vicioso.

Depois, o pensamento neoliberal será analisado do ponto de vista do destacado economista austríaco Hayek, que alertava dos perigos de uma acelerada presença do Estado com relação à liberdade individual. O autor formalizou uma importante crítica ao *Welfare State*, propondo um esquema de renda mínima em substituição dele.

Por fim, será estudado um dos representantes da corrente denominada de pensamento liberal social, o economista indiano Amartya Sen. O autor entende a pobreza como um fenômeno multidimensional, tornando-se uma grande influência para instituições internacionais, como PNUD e Banco Mundial.

1.3.1 Pensamento Liberal Clássico

1.3.1.1 Adam Smith

Logo na introdução de A Riqueza das Nações (RN), Smith lança o embrião do tratamento que conferiu à pobreza: "(...) qualquer trabalhador pobre, pertencendo mesmo ao mais baixo grau social, se for sóbrio e trabalhador, terá a sua disposição um número muito maior de coisas necessárias e úteis para a sua vida do que qualquer selvagem". (SMITH, 1974, p.9). Está implícita a defesa de que numa nação civilizada e desenvolvida (ou seja, capitalista), o indivíduo, com seu esforço e destreza, pode, por meio do ganho salarial, melhorar de vida. Em outras palavras, para Smith, a pobreza real seria a impossibilidade de obter as necessidades da vida por meio do ganho salarial. (GILBERT, 1997, p.283).

O autor tem uma visão otimista com relação ao desenvolvimento da economia de mercado, que, além de economicamente estável, seria socialmente justa. (KERSTENETZKY, 2000, p.10). Parte de seu otimismo é evidenciado pela constatação de que a condição de vida dos trabalhadores pobres na Inglaterra melhorou em comparação com o século anterior. (SMITH, 1974, p.70). A melhora à qual se refere é o aumento do salário real, que estava acima do necessário à subsistência, em virtude do barateamento dos bens de consumo e do aumento de produtividade, permitindo aos trabalhadores maiores possibilidades de consumo.

Esse aumento do nível salarial, que fez evoluir o bem-estar dos trabalhadores, estaria relacionado à própria dinâmica do sistema de mercado e às condições gerais da comunidade. (SMITH, 1974, p.59). Smith trabalhava com a divisão da sociedade em classes: trabalhadores, capitalistas e proprietários de

terras, que fracionam o produto em salários, lucros e rendas, respectivamente. [14] O autor revela um conflito entre trabalhadores e capitalistas na determinação do nível dos salários, sendo que os últimos levam vantagens no processo de barganha, havendo assim uma tendência ao rebaixamento dos salários ao nível de subsistência. [15] Há, contudo, segundo ele, uma situação no desenvolvimento econômico que pode amenizar o conflito distributivo, favorecendo, assim, um aumento nos níveis salariais acima do mínimo de subsistência. Com a acumulação de capital, existe um acréscimo dos fundos destinados ao pagamento dos salários. Assim, ocorre um aumento na procura de trabalhadores, o que acarreta uma concorrência entre os patrões por mão-de-obra, elevando-se os salários. (SMITH, 1974, p.64). Smith chama a atenção para o fato de que o aumento nos fundos destinados à manutenção dos salários só é possível nos países onde há um contínuo aumento na acumulação de capital, e não necessariamente nos países mais ricos, como foi o caso da América do Norte, onde "a procura por trabalhadores, ou seja, os fundos destinados à sua manutenção, aumentam, segundo parece, mais rapidamente do que o número de trabalhadores que se consegue arranjar". (SMITH, 1974, p.66).

Dessa forma, o progresso econômico faria com que houvesse um aumento no número de empregos e no nível salarial, transformando os pobres em trabalhadores, e assim, diminuindo a pobreza. (KERSTENETZKY, 2000, p.9). Num país em que há um aumento contínuo da riqueza, a pobreza não seria, portanto, uma questão. (GILBERT, 1997, p.284). A miséria seria uma característica dos países estacionários ou em regressão econômica. Adam Smith descreve a China como um país muito rico, porém, estacionário, onde os fundos destinados aos salários não crescem e a recompensa paga pelo trabalho regride graças ao crescimento populacional.

> A pobreza das camadas mais baixas da população chinesa ultrapassa de longe a dos habitantes mais pobres das nações européias. (...) A subsistência que a pesca lhes permite é, porém tão escassa que ficariam muito felizes se encontrassem nesses rios as

---

[14]Cada uma destas partes tem um índice médio, ou normal, que o autor denominou de índice natural de salários, lucro e renda, determinados num tempo e local. (SMITH, 1974, p.53). Estes, por sua vez, determinam o preço natural das mercadorias. Ricardo utilizou este conceito para explicar o movimento dos salários.

[15] Smith descreve que os capitalistas levam vantagem no processo de negociação dos salários. Em primeiro lugar, o autor identifica um acordo tácito entre os capitalistas para manter o salário em seu nível mínimo. Além disso, estes podem sobreviver mais tempo sem os trabalhadores, do que o contrário.

> mais repugnantes sobras atiradas pela borda de um paquete europeu. (SMITH, 1974, p.67).

A defesa da nova organização econômica é, em boa medida, fruto da possibilidade desse sistema beneficiar toda a sociedade, inclusive, os estratos das classes mais pobres. A atual recompensa paga aos trabalhadores seria sintoma do aumento da riqueza de uma nação, e não do lucro ou renda da terra. (SMITH, 1974, p.68). Smith ainda questiona se a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, que são a maior parte da população, pode ser considerada uma vantagem para a sociedade.

> Mas aquilo que melhora as condições em que se encontra essa maior parte da população nunca pode ser considerada como inconveniente para a sociedade. Nenhuma sociedade pode florescer e ser feliz se a maior parte dos seus elementos for pobre e miserável. É apenas justo que aqueles que alimentam, vestem e alojam a totalidade da população sejam recompensados de tal modo que possam estar razoavelmente alimentados, vestidos e alojados. (SMITH, 1974, p.72).

Nesses termos, Kerstenetzky (2000, p.09) afirma ser possível encontrar, no pensamento do autor, uma justificativa moral para o progresso econômico, ou seja, considerações de justiça social, não estritamente econômicas. Outra defesa de Smith do aumento no nível dos salários consiste na percepção de que esse acréscimo torna os trabalhadores mais engenhosos e dispostos ao trabalho. (SMITH, 1974, p.74).

Com relação à intervenção do Estado no tocante à assistência social, Smith se colocou claramente contrário a um aspecto, o *Act of Settlement*, que fixava os indivíduos nas paróquias. Tal fato consistiria, primeiramente, numa coerção, restringindo a liberdade dos indivíduos. Além disso, seria um grave impedimento à livre formação de um mercado de trabalho, fato que prejudicaria a intensificação da economia de base industrial. Contudo, Smith não deixou claro seu posicionamento sobre o princípio da assistência social propriamente dito. O autor limitou a atuação do Estado a três setores, que seriam os gastos com a defesa, Justiça, e obras e instituições públicas. Segundo Gilbert (1997, p.287), Smith não atribuiu a essas funções a caridade para com os pobres. No entanto, há interpretações que percebem na segunda e na terceira funções alguma indicação nessa direção. Apesar de não ter abordado com clareza o princípio da assistência social, Smith não

está entre os autores que atacaram os custos elevados destinados à assistência, como fizeram Malthus e Ricardo.

1.3.1.2 Malthus

Juntamente com Smith, Malthus lançou as bases do entendimento da questão social contido no pensamento econômico clássico. Seu posicionamento sobre o tema gerou muita controvérsia e influenciou autores como David Ricardo e John Stuart Mill. A transferência ao indivíduo da responsabilidade pelas situações de degradação é intensificada pelo autor, sendo a pobreza dependente considerada uma situação vergonhosa. Segundo Malthus, a caridade pública construída no período mercantil apenas desestimularia o esforço e a frugalidade dos indivíduos, prejudicando todos aqueles que vivem do próprio trabalho. Essa concepção dos malefícios do assistencialismo foi muito influenciada por seu princípio da população, enunciado como um conjunto de leis naturais, válidas para qualquer sociedade. Na primeira edição de seu *Ensaio sobre a População* [16], o autor lançou as bases desta teoria, partindo de duas premissas básicas. ”Primeiro: que o alimento é necessário à existência do homem. Segundo: que a paixão entre os sexos é necessária e permanecerá aproximadamente em seu presente estado”. (MALTHUS, 1982, p.56).

Há uma estreita relação entre as leis enunciadas acima, que vinculam a capacidade de crescimento da população, à da produção de alimentos. A tendência explosiva do aumento populacional não estaria em consonância com a capacidade de produção de alimentos. Malthus afirma ainda que a capacidade de crescimento da população é infinitamente superior à capacidade da terra de produzir alimentos. (MALTHUS, 1982, p. 57)[17]. Assim, existe um obstáculo constante e intransponível ao crescimento da população, seja qual for a distribuição de dinheiro na sociedade. Tal lei seria válida tanto para o homem quanto para as plantas e os animais. Para o homem, quando há um aumento da população acima da capacidade de produção de alimentos, a miséria seria um fenômeno inevitável. Qualquer política pública assistencial que desconsiderasse este fato apenas intensificaria a pobreza, na

---

[16] O Ensaio sobre a população teve sua primeira edição lançada no ano de 1789. Foi uma resposta a Godwin e Condorcet, que defendiam idéias igualitárias, influenciadas pela Revolução Francesa. Posteriormente, o autor publicou em 1802 uma segunda edição, mais completa, que também ficou conhecido como Segundo Ensaio.

[17] A população, quando não obstaculizada, cresce segundo uma progressão geométrica. Já a produção de alimentos cresce, no máximo, segundo uma progressão aritmética.

medida em que estimularia o crescimento da população sem o devido aumento da quantidade de alimentos. A centralidade da argumentação malthusiana gira em torno da impossibilidade física da eficácia do assistencialismo nos moldes então estruturados.

A justificativa de Malthus para a existência da miséria independe, portanto, da organização da economia e da sociedade. É simplesmente resultado da forma de crescimento da população diante da limitada quantidade de alimentos. Percebemos, portanto, que a economia capitalista, segundo o autor, não tem responsabilidade na geração da pobreza, tratando-se de um fenômeno natural.

Para Malthus, um fator que ampliava o drama social das classes pobres na Inglaterra estava na forma como era concebida a intervenção do Estado no campo social. A crítica do autor direcionava-se à versão da lei dos pobres que fixava uma renda mínima para todos os indivíduos.

Quando se transfere uma quantidade de dinheiro a um grupo de indivíduos, são garantidos os meios de subsistência a este grupo. Por outro lado, a mesma quantidade de alimentos deveria ser dividida em um número maior de pessoas, fazendo o preço dos alimentos aumentar na mesma proporção da assistência concebida, retornando-se, dessa forma, ao poder de compra anterior. Malthus argumenta ainda que o estímulo dado ao aumento da produção em virtude do acréscimo nos preços seria mais do que contrabalanceado pelo estímulo ao crescimento populacional. Assim,

> (...) nenhum sacrifício possível, particularmente em dinheiro, por parte dos ricos, poderia, durante qualquer tempo, evitar a recorrência do sofrimento entre os membros das classes mais baixas da sociedade, fossem eles quem fossem. Os ricos poderiam se tornar pobres e alguns dos pobres, ricos: mas, enquanto continuar a presente proporção entre população e alimentos, uma parte da sociedade tem necessariamente que achar penoso manter família, e esta dificuldade naturalmente recairá sobre os membros menos afortunados. (MALTHUS, 1982, p.68).

Segundo Malthus, a lei de amparo aos pobres, além de ineficaz no combate à pobreza, ajudava a ampliá-la. Com o subsídio concedido e o posterior aumento no preço das provisões, os imediatamente acima dos pobres, que não recebem auxílio e vivem do próprio trabalho, teriam seu poder de compra diminuído e seriam empurrados à assistência. Com isso, “a assistência cria os pobres que mantém”. (MALTHUS, 1982, p.77). Esse grupo de pessoas também seria prejudicado pela

menor oferta de alimentos disponíveis, ao se garantir uma parte da quantidade de alimentos aos mais necessitados. Dessa forma, a lei de amparo aos pobres desestimularia as melhores qualidades dos indivíduos: a frugalidade, a disposição ao trabalho e o espírito de independência. Para o autor, a pobreza dependente deveria ser considerada vergonhosa, pois esta se basearia na preguiça e no descuido com a reprodução, prejudicando "os membros mais industriosos e valiosos" da sociedade. (MALTHUS, 1982, p.77).

O autor defende o aumento do preço da mão-de-obra e a devida melhora nas condições de vida dos que vivem do seu trabalho. Contudo, esse aumento deveria advir de seu nível natural, ou seja, do encontro da oferta e procura de trabalhadores. Aumentos artificiais fariam com que a oferta de trabalhadores ficasse constantemente superior a sua demanda, em decorrência do estímulo ao crescimento da população e, dessa forma, rebaixariam os salários, levando muitos trabalhadores às fileiras da assistência.

Malthus defende que o *único modo* condizente com a moralidade e a religião para minimizar a miséria é ensinar aos pobres a prática da prudência no casamento e da economia. (MALTHUS, 1982, p.95-96). O autor defende a abolição gradual da assistência pública e, para os que estivessem sem trabalho, propõe o investimento público em obras, como rodovias, pontes, ferrovias etc, para, dessa forma, livrar os indivíduos dispostos ao trabalho da humilhante condição de dependente da assistência. (MALTHUS, 1982, p.89)[18].

1.3.1.3 John Stuart Mill

Para finalizar esta seção, a concepção de pobreza de John Stuart Mill é discutida. O autor, antes de economista, era um filósofo moral e um reformador social. Sua obra abordou uma gama ampla de assuntos, que vão desde sua compreensão da natureza humana até aspectos pragmáticos da política e da economia de seu tempo.

É percepção de muitos estudiosos de Mill, como Mattos (1998), que um bom entendimento de seu pensamento passa pela compreensão de sua visão sobre a natureza humana, sociedade e progresso. O autor entendia o homem como um ser

---

[18] Com relação aos gastos do governo, Malthus se distanciou dos outros economistas clássicos e influenciou Keynes no seu princípio da demanda efetiva.

de enormes potencialidades e capacidades, e acreditava que o florescimento destas dependia do ambiente em que ele estaria exposto, moldando assim seu comportamento. É nesse contexto que ganha importância a estrutura institucional da nação. As instituições deveriam estimular características positivas nos homens e desestimular outras, a fim de beneficiar os homens e a sociedade, gerando progresso econômico e social. Nesse sentido, a educação tem um papel importante no pensamento do autor, pois seria a instituição de maior influência sobre os homens e seu aperfeiçoamento.

Mattos (1998, p.109) afirma que existe uma tensão que permeia todo o trabalho de Mill. De um lado, ele acreditava no pleno desenvolvimento do homem e da sociedade, mas de outro propunha soluções pontuais e pragmáticas de reformas e intervenções do Estado. A visão de sociedade de Mill passava pelo aperfeiçoamento do homem, e este, por sua vez, limitaria a atuação das instituições, pois seriam gerenciadas pelo homem de seu tempo. Mudanças pontuais estimulariam alguns comportamentos dos indivíduos, que por sua vez, seriam transmitidos às instituições.

Mill avaliou que o estado da sociedade em que vivia era terrível, inclusive, pela vasta pobreza que circundava toda a Europa. Para o autor, as instituições teriam grande responsabilidade nesta situação, pois, além de não ajudarem o melhoramento do homem, muitas vezes ainda o prejudicava. Para Mill, o Estado deveria estimular a autonomia e a independência dos indivíduos. Esta discussão ganha força quando o autor fala da caridade no Estado, isto é, dos órgãos do governo especializados na assistência social. Mill não se colocou contrário à existência da caridade em situações emergenciais, porém estas deveriam seguir alguns princípios. A assistência deveria ser a máxima ajuda que se pudesse oferecer sem desestimular os indivíduos ao trabalho. Assim, era importante que a caridade não fornecesse uma condição de vida melhor do que aquela dos que vivem do trabalho. Aceitas essas proposições, a ajuda emergencial aos indigentes só poderia ser benéfica, permitindo inclusive que a educação se efetivasse.

Kurer (1991) argumenta que o autor antecipou muitas das críticas modernas contra o *Welfare State*. Mill era contrário às políticas públicas que visassem a redistribuição de renda. As políticas paternalistas seriam contrárias ao conceito milliano de auto-aprimoramento, pois inibiriam boas qualidades dos indivíduos, como a iniciativa e a independência. O que Mill defendia era políticas que objetivassem

igualdade de oportunidades. A partir daí, desigualdades de renda apenas recompensariam o esforço dos indivíduos. Nesse sentido, Mill apoiou a reforma da *Poor Law*, de 1834, que adotou nas *workhouses* regimes que desestimularam ao máximo o indivíduo a pedir auxílio governamental.

Vemos que de forma geral os autores clássicos analisados transferem ao indivíduo a responsabilidade por suas condições de sobrevivência, não cabendo ao Estado este papel. Isto porque o elemento trabalho passa a ser valorizado como substância de valor, e para tanto, era necessário romper com o sistema coercitivo mercantilista, que inibia a formação de um mercado livre de trabalho e o aprimoramento dos indivíduos. Dessa forma, a intensificação da economia de mercado seria a melhor forma de minimizar as situações de miséria e de garantir as liberdades individuais.

1.3.2 Pensamento Neoclássico

1.3.2.1 Alfred Marshall

As contribuições de Alfred Marshall para a Ciência Econômica são geralmente associadas a questões de equilíbrio parcial, elasticidade, conceitos de curto e longo prazo, entre outras. No entanto, a preocupação central do autor, e o que o motivou a enveredar-se ao campo da Economia, foi a grande questão social de seu tempo: a pobreza. (GINSBURG, 1972, p.102). O autor talvez tenha sido o economista neoclássico que melhor compreendeu a questão. Sua visão de pobreza se relacionava ao processo de centralização de capital, epicentro do desenvolvimento tecnológico, processo que exigia a qualificação da mão-de-obra. Para Marshall, o pobre era aquele indivíduo sem qualificação para o trabalho e que, desse modo, estava condenado aos trabalhos manuais e mal remunerados.

A preocupação do autor com a pobreza evidencia-se na própria forma como definiu a função social da Economia. “O objetivo dominante da Economia na atual geração é contribuir para a solução dos problemas sociais”. (MARSHALL, 1982, p.54).

A perspectiva de Marshall dos problemas sociais e o modo como orientava suas propostas baseavam-se em seu conceito de caráter do homem[19]. Para o autor,

---

[19] Esta concepção foi herdada de John Stuart Mill, que diferenciava a natureza do homem de seu caráter. O primeiro está relacionado aos aspectos inerentes aos indivíduos. Já o segundo, trata da

a principal fonte de influência na formação do caráter dos indivíduos seria o trabalho, envolvendo a atividade em si, e as relações com os patrões ou empregados. (MARSHALL, 1982, p.23). Dessa forma, o autor refuta a idéia de "homem econômico", sujeito movido somente por seus ganhos e interesses individuais. O homem seria um ser multifacetado, capaz de ser influenciado e educado, e desta forma, melhorar seu padrão de vida. (JENSEN, 1998, p.124).

Essa concepção tem repercussões no seu entendimento sobre as causas da pobreza, que estariam, em grande parte, relacionadas à negligência das instituições para com a educação das classes trabalhadoras. (JENSEN, 1998, p.119). Além disso, Marshall se mostrava otimista quanto às possibilidades de melhoria social no capitalismo, que estariam ancoradas na educação das classes trabalhadoras.

> A esperança de que a pobreza e a ignorância possam ser gradualmente extintas encontra de fato grande fundamento no seguro progresso das classes operárias durante o século XIX. A máquina a vapor livrou-as de muitos labores exaustivos e degradantes; os salários subiram; a educação progrediu e se tornou mais generalizada (...) enquanto a crescente procura de trabalho inteligente operou nas classes dos artífices um crescimento tão rápido que elas superam o número de trabalhadores não qualificados. Uma grande parte dos artífices deixou de fazer parte das "classes baixas", no sentido original do termo, e alguns deles já levam uma vida mais refinada e superior à da maioria das classes altas de há um século atrás. (MARSHALL, 1982, p.24-25).

Marshall associou o fenômeno da pobreza essencialmente à parcela dos trabalhadores que era desqualificada. No entanto, diferenciou um subgrupo desta, que denominou de resíduo, sendo pessoas incapazes física, mental e moralmente de trabalhar e de conseguir um retorno salarial suficiente. Seria a parcela da população que vivia em estado de extrema pobreza, que, além de não ter acesso aos bens matérias mínimos, viam diminuídas as oportunidades de conforto espiritual e familiar. A pobreza seria, portanto, um fator de degradação do indivíduo.

Em relação a este resíduo populacional, que vivia na miséria, o autor propunha medidas de curto prazo, emergenciais, e ações estruturais, sendo que as duas envolveriam a atuação governamental. (JENSEN, 1998, p.125). Marshall defendia a instituição de um salário mínimo, um para os homens e outro para as mulheres, abaixo do qual, ninguém deveria trabalhar. Aqueles que não

---

modificação de seu estado natural em virtude de influências às quais são expostos os indivíduos. (JENSEN, 1997, p.123).

conseguissem com seu esforço esta renda mínima deveriam ser auxiliados pelo governo. (MARSHALL, 1972, p. 105). Esta ajuda deveria ser destinada à educação dos filhos, o que permitiria romper com o ciclo da miséria.

Para a pobreza "comum" que advinha dos trabalhadores sem qualificação, Marshall entendia que o investimento em educação seria uma peça chave. Ao se qualificar um indivíduo, ele se tornaria mais eficiente e subiria de classe social. Além disso, a oferta dos trabalhadores desqualificados se tornaria mais escassa, fazendo com que seu salário aumentasse.

Fonseca (1989, p.40) ressalta que foi a partir dos trabalhos de Marshall que os economistas começaram a pensar o investimento no homem não apenas como uma ação humanitária, mas também como uma questão econômica, que poderia proporcionar maior produtividade, auxiliando o processo de acumulação de capital[20].

De forma geral, pode-se afirmar que Marshall entendia a pobreza como um fenômeno cumulativo e responsabilizava o Estado por sua negligência para com a educação. Como já assinalado, o autor guardava importante papel ao Estado no combate à miséria.

Além de proporcionar educação básica para todos, caberia ao Estado um papel regulador no sentido de manter a livre concorrência e evitar a formação de cartéis numa estrutura monopolista. Essa estrutura poderia aumentar os preços dos produtos abusivamente e dessa forma, prejudicar as classes inferiores.

Além disso, o autor é enfático ao afirmar que o financiamento desse aparato deveria provir de taxações, baseado numa escala progressiva, ou seja, num sistema no qual os mais pobres pagariam menos e os mais ricos pagariam mais. Nota-se, portanto, uma preocupação com a questão da distribuição de renda na sociedade.

---

[20] De acordo com Fonseca (1989), 'entre os economistas ingleses de tradição liberal-utilitária, foi sem dúvida, Alfred Marshall aquele que melhor compreendeu a importância da formação de capital humano – do investimento na qualidade da força de trabalho – para um programa de reforma social eficaz, voltado para a emancipação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico' (FONSECA, 1989, p.39, grifo meu).

1.3.3 Pensamento Neoliberal

1.3.3.1 Fredrich Hayek

Hayek é comumente identificado como o pai do neoliberalismo, a partir da publicação de sua obra “O Caminho da Servidão”, escrita em 1944. (ANDERSON, 1995, p.09).

Nesta obra, o autor discorre críticas à idéia de planejamento estatal, sempre quando esta interfere nos mecanismos de concorrência de mercado. Em essência, a atuação do Estado, embora importante, deveria ter seus limites de atuação claros, em virtude do risco de interferência na esfera da liberdade individual e nos benefícios da concorrência. Segundo Hayek (1977, p.29), este tipo de planejamento levaria a formas autoritárias de governo e seria uma característica das formas coletivistas de organização, como o socialismo e o nazismo, sistemas próximos, segundo o autor.

Hayek (1977, p.46) considera um grande equívoco a idéia de que quanto mais complexa uma sociedade maior a necessidade de um tipo de planejamento, ou, em outras palavras, de controle. Para o economista austríaco, numa sociedade que alcançou uma grande complexidade em suas formas de produção e na divisão social do trabalho, há tantas informações em jogo que nenhuma autoridade central seria capaz de captá-las e de ajustá-las aos planos individuais, sem utilizar meios coercivos. Seria necessário então um mecanismo descentralizado, que conseguisse registrar as informações suficientes dos processos passados e, ao mesmo tempo, que indicasse aos indivíduos os melhores caminhos a seguir. Segundo (HAYEK, 1977, p.47), é exatamente o que faz um modelo de concorrência, onde a livre movimentação dos preços indicaria aos indivíduos o caminho adequado seguir, e quais os percursos que não devem ser mais trilhados, cabendo a cada um sua decisão. Este mecanismo seria a melhor forma de coordenar as atividades dos indivíduos sem coerção, ou seja, garantindo a liberdade de decisão, sendo que qualquer interferência na livre concorrência seria uma forma de minimizar as liberdades individuais.

Hayek afirma que grande parte da argumentação favorável a intervenção estatal diz respeito à idéia de “justiça social”. No entanto, para o autor, não faz sentido falar-se em justiça social num sistema de mercado, onde as remunerações

dos indivíduos não são decididas por um mecanismo consciente e deliberado, ao contrário, são dadas por um mecanismo espontâneo e impessoal. Com isso, não se pode falar em justiça ou injustiça quando se trata de distribuição de recursos num sistema de mercado – tais expressões se tornam um perigo no sentido de aumentar as pressões por maior intervenção governamental, que levaria inevitavelmente à coerção. Segundo o autor, “a crença reinante na justiça social é provavelmente, em nossos diais, a mais grave ameaça à maioria dos valores de uma civilização livre”. (HAYEK, 1985, p.85).

De acordo com a análise do autor austríaco, só faz sentido o termo “justiça social” quando há algum tipo de planejamento, no qual as atividades e as rendas dos indivíduos são determinadas por uma autoridade central. Já numa economia de mercado, na qual as pessoas são livres para escolher suas ocupações, o resultado da distribuição material entre os indivíduos não é controlado, não se aplicando o conceito de justiça social. Dentro desta perspectiva, o termo “justiça” só pode ser aplicado à conduta dos indivíduos, e não aos resultados obtidos. (HAYEK, 1985, p.89). O autor compara a economia de mercado a um jogo, cujos vencedores se destacam pela habilidade e pela sorte, desde que cumpram com as regras dele.

Hayek considera inevitável que neste processo de concorrência alguns indivíduos tenham sucesso e sejam bem remunerados e outros não. A respeito disso, o sistema de concorrência seria aquele que melhor atenderia aos desejos dos indivíduos. O sucesso dos indivíduos num mecanismo de concorrência depende em grande medida das oportunidades que os indivíduos têm, e o autor enxerga boas razões para as desigualdades de oportunidades serem minimizadas. No entanto, Hayek vê claras limitações neste processo por causa da própria natureza do sistema de mercado, baseado em grande parte na propriedade privada e em menor parte no direito de herança, que não são iguais para todos. As desigualdades e os insucessos são tidos como inevitáveis. Mesmo assim, as condições de vida dos pobres num país onde predomina o sistema de mercado são melhores do que as vividas por indivíduos em países onde reina alguma direção centralizada, pois no primeiro caso há liberdade de mudar de ocupação e procurar melhorar de vida.

> Em todos os sentidos, um trabalhador mal pago e sem habilitações especiais têm, na Inglaterra, mais liberdade de construir sua vida do que muitos pequenos empresários na Alemanha, ou um engenheiro ou gerente de empresa muito mais bem pago na Rússia. (HAYEK, 1977, p.98).

Para aqueles que não conseguem sobreviver por conta própria no mercado, Hayek formulou uma proposta de política social, sendo, nesses casos, necessária a ação governamental. O autor propôs uma garantia de renda mínima para todos aqueles que por algum motivo não conseguem se estabelecer no jogo do mercado. "Não há dúvida que um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho, pode ser garantido a todos". (HAYEK, 1985, p.114). Para Hayek, esta garantia por parte do Estado não coloca em risco a liberdade dos indivíduos por ser uma intervenção generalizada, não interferindo nos mecanismos de concorrência, pois se isto ocorresse, impediria que muitos se beneficiassem dos resultados espontâneos do mercado. Quando não há interferência na concorrência, ou quando ela é generalizada, por exemplo, na proibição de uso de alguma substância tóxica, ou na limitação de jornada de trabalho, a presença governamental não é prejudicial e é bem vinda.

A presença do governo, embora deva ser limitada, é importante no sentido de criar as condições para que a concorrência aflore. Hayek considera uma vulgarização da tradição liberal a idéia de que o *laissez-faire* seja a melhor forma de conduzir a sociedade. Hayek diferencia um governo que atua para desenvolver a concorrência de um governo que aceita passivamente as condições das instituições.

1.3.4 Pensamento Liberal Social

1.3.4.1 Amartya Sen

As contribuições do economista indiano Amartya Sen com relação às questões ligadas ao "desenvolvimento" são extensas e tem influenciado estudiosos e organizações multilaterais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Um exemplo disso pode ser encontrado no último Relatório do Desenvolvimento Mundial do BIRD dedicado ao tema da pobreza, publicado em 2000, que incorporou alguns elementos de sua abordagem das capacidades, para o entendimento do problema.

Para compreender a forma como Sen concebe a questão da pobreza, é necessário, inicialmente, definir dois importantes conceitos utilizados pelo autor, *funcionamentos* e *capacidades*.

Os "funcionamentos" de uma pessoa refletem as várias coisas que ela pode considerar valioso fazer ou ser, e representam estados e ações. Segundo o autor:

> Os funcionamentos relevantes podem variar de coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura etc., até realizações mais complexas tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade e assim por diante. (SEN, 2001, p.79).

Já o conceito de "capacidade" de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela, ou seja, "um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um estilo de vida ou outro". (SEN, 2001, p.80).

Dessa forma, Sen entende que a pobreza deve ser analisada como privação de capacidades, ou seja, como a falta de liberdade das pessoas de levarem a vida que têm razão para valorizar, cuja perspectiva permite detectar privações que as noções tradicionais não conseguem. Em especial, Sen (2001, p.173) afirma que a abordagem da pobreza, sobre o ponto de vista das capacidades, contrasta com duas perspectivas: a pobreza como baixa utilidade e como baixa renda.

A abordagem utilitarista avalia o bem-estar individual de uma forma indireta, por meio de uma medição psicológica, como a "felicidade" e o "desejo". No entanto, como destacado por Machado e Pamplona (2008, p.11), essa abordagem pode apresentar limitações, quando, por exemplo, se avaliam casos de privações crônicas. Nessas situações, a pessoa pode ter suas expectativas diminuídas, se contentando com pequenas coisas ao seu redor, e fazendo com que as medições psicológicas não captem tais privações[21].

A abordagem tradicional da pobreza como baixa renda também possui uma série de limitações. O principal aspecto levantado pelo autor é a conversão de

---

[21] De acordo com Machado e Pamplona (2008, p.11) a abordagem das capacidades de Sen surgiu como uma forma de apresentar uma base objetiva de comparações interpessoais de bem-estar, já que isso não é possível pela abordagem utilitarista. Embora o termo "utilidade" tenha muitos significados possíveis", Sen destaca dois deles. O "utilitarismo clássico" que considera utilidade em termos de "satisfação de desejos" ou "felicidade", e o "utilitarismo moderno" que entende o conceito como "realização de desejos". Em ambos os casos, a avaliação do bem-estar é feita de uma forma indireta.

rendas em capacidades para realizar funcionamentos. Um exemplo destacado por Sen (2001, p.169) diz respeito à comparação da renda entre dois indivíduos, sendo que o primeiro tem uma renda menor, mas o segundo possui uma doença renal que o obriga a fazer diálise para o resto de sua vida. Pela perspectiva da renda, o primeiro indivíduo seria mais pobre. No entanto, quando se analisa a pobreza no espaço das capacidades, percebe-se que o segundo indivíduo tem dificuldades em converter sua maior renda em funcionamentos realizáveis, dada sua condição de saúde.

Assim como no caso de uma doença, outros fatores também podem prejudicar a conversão de rendas em capacidades. Como por exemplo, questões de idade (pessoas mais velhas têm maior dificuldade em manter uma vida saudável e manter um convívio social), a residência da pessoa (se é vulnerável a enchentes, doenças ou a violência urbana), educação precária etc. Assim, de acordo com Sen (2001, p.177) "focalizando-se o estudo da pobreza especificamente sobre rendas como tais, aspectos cruciais da privação podem ficar inteiramente perdidos". Desse modo, a análise da pobreza como privação de capacidades permite detectar situações de vulnerabilidade que outras abordagens não conseguem[22].

Outra limitação da abordagem da pobreza baseada na renda destacada pelo autor, diz respeito a pobreza existente nos países ricos. Quando se analisa a situação dessa parcela da população somente pela renda, não é possível compreender certos aspectos. Um exemplo citado por Sen (2001, p.178) mostra que os homens da região do Harlem, na cidade de Nova Iorque, tem menor chance de chegar aos 40 anos ou mais do que os homens de Bangladesh, sendo que os últimos têm renda menor que a média dos cidadãos do Harlem. Na verdade o problema estaria relacionado com outros aspectos como assistência médica, crime urbano etc[23].

---

[22] Um aspecto que também passa a ser destacado, segundo a abordagem das capacidades, é a possibilidade dos indivíduos participarem das decisões que afetem sua vida. Assim, a falta de direitos formais básicos, como o direito ao voto, constituiria também uma forma de privação de capacidades, e, portanto, seria uma dimensão da pobreza.

[23] O autor levanta mais um aspecto com relação à pobreza relativa: "A privação relativa no espaço das rendas pode produzir privação absoluta no espaço das capacidades". (SEN,2001,179). Enquanto que um indiano pode se vestir de forma simples e não precise possuir bens caros para conviver em comunidade, um habitante de um país rico, em geral, precisa de uma renda maior para realizar o mesmo funcionamento social. Nos países ricos estes funcionamentos exigem uma quantidade de mercadorias muito grande em comparação com os países pobres, acarretando em exclusão social ou até mesmo problemas médicos devido ao desvio de recursos para outros fins.

Como definido anteriormente, capacidade é uma forma de liberdade, ou seja, são as diferentes combinações de funcionamentos factíveis ao indivíduo. Desse modo, quando se analisa a pobreza por meio desta abordagem, o foco deve ser a capacidade de realizar funcionamentos, e não àqueles funcionamentos já realizados. Sen (2001, p.175) discute um exemplo interessante ao diferenciar um indivíduo que jejua porque quer, de outro que não come porque não tem outra opção. Apesar dos dois terem parado de se alimentar, o segundo é pobre de uma forma que o primeiro não é, pois tinha sua liberdade restringida, a liberdade de estar bem nutrido.

A noção de "desenvolvimento" de Amartya Sen está diretamente relacionada com a discussão acima. Em seu livro "Desenvolvimento como Liberdade", o autor afirma que esse conceito deve ser entendido como expansão das liberdades individuais, principal meio e fim do processo de desenvolvimento. (SEN, 1999, p.10). Em essência, trata-se de um tipo de abordagem voltada ao indivíduo, ampliando ao máximo suas possibilidades de escolha. "O desenvolvimento consiste na eliminação da privação de liberdade que limitem as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente". (SEN,1999, p.10).

Amartya Sen atribui grande importância ao mercado na expansão das liberdades individuais, e, portanto, ao combate à pobreza. Há dois níveis de argumentação ligados a essa defesa. O primeiro é um valor intrínseco, relacionado à possibilidade que todo indivíduo deve ter de realizar trocas, constituindo-se num fim em si mesmo. Dessa forma, aqueles que são proibidos de participar ou que não conseguem competir devidamente no sistema de mercado, por exemplo, por falta estudos, têm sua liberdade ferida.

A defesa do sistema de mercado, além de ter um valor em si mesmo, também está relacionada à sua eficiência e a gestação de oportunidades sociais destinados aos mais pobres. As políticas públicas devem, nesse sentido, ampliar as oportunidades de mercado, pois ampliariam também as liberdades dos indivíduos.

2. BANCO MUNDIAL: ORIGEM, EVOLUÇÃO E ASPECTOS ORGANIZATIVOS

2.1 A origem do Banco Mundial

O Banco Mundial, assim como o Fundo Monetário Internacional (FMI), foi criado na Conferência de *Bretton Woods* (BW) em 1944 – encontro que reuniu representantes da Aliança das Nações Unidas[24].

A fase que antecedeu a BW foi marcada por discussões entre os EUA e a Inglaterra sobre a natureza das organizações que garantiriam a estabilidade econômica do mundo[25] após a Segunda Guerra Mundial. Isso porque, segundo Hobsbawn (1995, p.228), a maioria dos observadores esperava uma grave crise econômica após o conflito, que teria sido afastada apenas temporariamente, graças aos esforços de guerra. A maior preocupação dos países industrializados, especialmente dos EUA, relativa ao mundo pós-guerra era a possibilidade de a crise econômica, que fora marcante na depressão da década de 1930, retornar com o fim do conflito e numa intensidade ainda maior[26].

Assim, em 1942, o economista chefe do departamento do Tesouro, Harry Dexter White, apresentou ao presidente dos EUA, Franklin Roosevelt (1933-1945), a proposta da criação de duas instituições. A primeira seria um fundo de estabilização, responsável por avaliar a situação econômica de seus membros e financiar ajustes de curto prazo na balança de pagamentos dos países em dificuldades. Já a segunda seria um banco voltado para a reconstrução das nações assoladas pela guerra[27]. De

---

[24] Dos 44 participantes da conferência, 27 eram países em desenvolvimento. A lista completa de participantes: Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Tchecoslováquia, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Irlanda, Índia, Irã, Iraque, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Polônia, África do Sul, URSS, Reino Unido, EUA, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia. (GEORGE; SABELLI, 1994, p.22).

[25] Segundo Carvalho (2004, p.01), a instabilidade da economia internacional derivava das limitações que os instrumentos conhecidos na época, o padrão-ouro e o sistema de desvalorizações competitivas da taxa de câmbio, impunham ao comércio internacional e às próprias economias domésticas. Era necessário então criar novas regras e instituições que possibilitassem às nações alcançarem o desejado nível de prosperidade econômica.

[26] A Grande Depressão da década de 30 causou altos níveis de desemprego nas economias domésticas. Nos EUA, por exemplo, 25% da força de trabalho ficou desempregada. Dessa forma, a preocupação com a volta da depressão era real e motivou os países a criar organizações internacionais a fim de evitar novas crises dessa ordem.

[27] White sabia que, para os EUA, não adiantava sair da guerra com uma economia recuperada se não houvesse parceiros para realizar trocas e que o sucesso do novo arranjo dependeria da interdependência das instituições. O FMI criaria um clima mais estável para os negócios internacionais e o Banco Mundial ajudaria os países a (re) constituir sua capacidade de comércio. (CAULFIED, 1996, p.40).

acordo com Kapur et al (1997, p.57), na primeira proposta de criação do Banco Mundial feita por White, não havia menção ao epíteto “desenvolvimento”. A idéia original referia-se simplesmente a “*chiefly to supply the huge volume of capital... that will be needed for reconstruction, for relief, and for economic recover*”. Só depois de a proposta ter sido enviada a outros governos o termo “desenvolvimento” foi incluído, em 1943. Foi com essa formatação que o Banco Mundial nasceu, intitulado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – *International Bank of Reconstruction and Development* (IBRD).

A indefinição da natureza do Banco, especialmente quanto às funções que deveria desempenhar, foi fruto de debate em BW[28] e marcou os primeiros anos da organização. Keynes, tido como pai fundador do BIRD, e identificado com a idéia de uma instituição que pudesse financiar nações impulsionando a demanda agregada, tinha consciência de que o Banco não poderia se limitar à questão da reconstrução.

> *The field of reconstruction from the consequences of war will mainly occupy the proposed Bank in its eally days. But as soon as possible, and with increasing emphasis as time goes on, there is a second primary duty laid upon it, namely to develop the resources and productive capacity of the world, with especial attention to the less developed countries, to raising the standard of life and the conditions of labour verywhere, to make the resources of the world more fully avalilable to all making*. (KEYNES, citado por GEORGE; SABELLI,1996, p.30).

A estruturação da instituição passava não somente pela definição de suas funções como também por sua forma de financiamento. Havia uma nítida dificuldade nesse sentido, pois naquele momento os EUA eram o único país em condições de realizar empréstimos, e os investidores privados não confiariam seu capital ao Banco para financiar a reconstrução de outras nações, dada a grande chance de *default*. Keynes então propôs que o financiamento do BIRD viesse inicialmente de seus membros, por meio de subscrição de capital, parte em ouro e parte em moeda conversível, proporcional à capacidade de cada país. Com essa garantia, seria possível a emissão de títulos do BIRD no mercado de capitais, provendo o Banco de capacidade de empréstimo. Para o economista inglês, essa forma de financiamento diminuiria as pressões políticas sobre o direcionamento dos recursos. (GEORGE; SABELLI, 1994, p.30-31).

---

[28] É importante lembrar que o planejamento das instituições que viabilizariam o sistema monetário internacional no mundo pós-guerra foi centrado na criação do FMI, enquanto o Banco Mundial era visto apenas como uma possibilidade.

A criação do Banco Mundial despertou uma série de reações na comunidade internacional. A União Soviética, por exemplo, embora tenha participado de *Bretton Woods*, não se tornou membro do BIRD, alegando que a instituição representava os interesses dos EUA. (LEHER, 1998, p.105).

Já nos EUA, houve reações controversas. Tanto o BIRD como o FMI receberam apoio de setores ligados a organizações sindicais, pequenos bancos e entidades patronais, que viam no novo arranjo uma possibilidade de aumento do comércio e, assim, do número de empregos. Por outro lado, setores ligados ao sistema financeiro e ao Partido Republicano desconfiavam dos princípios keynesianos de intervencionismo estatal[29]. Para eles, o livre mercado seria a melhor forma de equilibrar as relações internacionais.

Segundo Carvalho (2004, p.3), há pelo menos duas maneiras de se interpretar a criação das instituições de *Bretton Woods*, sendo ambas idéias complementares. A primeira percebe nelas uma forma de consolidação da hegemonia norte-americana, ocupando o lugar britânico, já que os EUA eram o país de economia mais forte naquele momento e viam na reestruturação do sistema financeiro uma possibilidade de expansão econômica [30]. Já a segunda interpretação entende que as instituições foram criadas com intenções positivas por parte dos países aliados, a fim de construir uma ordem internacional mais justa e estável, baseada no reconhecimento de que o sistema de mercado não funcionava adequadamente. Joseph Stiglitz, economista chefe do Banco Mundial e depois crítico das posturas dogmáticas do FMI nas décadas de 80 e 90, parece se voltar mais à segunda interpretação.

> Assim, dentro do seu conceito original, o FMI era fundamentado num reconhecimento de que os mercados, em geral, não funcionavam bem – eles poderiam gerar desemprego em massa e deixar de disponibilizar verbas para os países que precisam de ajuda na restauração de suas economias. (STIGLITZ, 2002, p. 38-39).

---

[29] Para o entendimento do tipo de oposição às instituições de *Bretton Woods* presente nos EUA, White, um dos formuladores do FMI e do Banco Mundial, foi acusado de comunista alguns anos depois.

[30] Nesse sentido, Leher destaca: 'A importância do Banco para a hegemonia dos Estados Unidos está relacionada às condições de exercício do poder. A dominação militar estava assegurada pela evidente supremacia na fase final a Segunda Guerra, mas a outra condição da hegemonia, a liderança do conjunto dos Estados "aliados" demandaria a criação de instituições que contribuíssem com a construção do processo de identificação dos interesses particularistas dos EUA como equivalente ao interesse geral. O Banco Mundial, ao longo de sua história, cada vez mais, vem assumindo um lugar de ponta deste sentido'. (LEHER, 1998, p.104).

Talvez uma abordagem que faça compreender melhor essas posições seja a de Henry Morganthau, secretário do Tesouro dos EUA e presidente da Conferência de *Bretton Woods*, que, em certo sentido, mostra que não existe uma dicotomia entre as duas interpretações, Segundo ele, o objetivo [das novas instituições] seria: "to move the financial center of the world from London and Wall Street to United States Treasury". (GEORGE; SABELLI, 1994, p.24). Em outras palavras, por um lado, a regulação do sistema financeiro deveria migrar do mercado para o Estado; por outro, este Estado deveria ser o dos EUA.

Esse conflito, de certa forma, permeia a discussão sobre o BIRD, que, como muitos autores destacam, o Banco não pode ser entendido como mero apêndice dos interesses norte-americanos, embora estes também sejam um elemento chave para a compreensão da instituição.

2.2 A trajetória do Banco e a evolução de suas funções

As primeiras funções desempenhadas pelo BIRD centraram-se na reconstrução dos países destruídos pela guerra. Em 1947, um ano depois da abertura oficial de suas operações, o Banco emprestou U$ 250 milhões à França, em seguida, à Holanda, Luxemburgo e Dinamarca, totalizando U$ 497 milhões[31].

Embora os estatutos de fundação da instituição (*Articles of Agreement*) não determinassem quais objetivos básicos[32] deveriam ser priorizados – reconstrução ou desenvolvimento –, a escolha feita denota, segundo Lichensztejn e Bauer (1987, p.140), a existência de princípios conservadores na inserção internacional do BIRD, uma vez que as reivindicações dos países em desenvolvimento, tal como a fixação dos preços das matérias-primas, ficaram em segundo plano, sendo enfatizadas as necessidades dos países ricos.

Associado ao limitado espectro de suas funções iniciais, o Banco apresentou dificuldades em obter recursos no mercado financeiro internacional – que naquela altura se resumia a *Wall Street* –, uma vez que a comunidade financeira dos EUA

---

[31] Os dados são de Kapur et al (1997, p.71).

[32] O artigo I da Fundação do BIRD denota os cinco objetivos que devem nortear suas ações, sendo que o primeiro deles afirma que sua função é: 'Contribuir para a obra de reconstrução e desenvolvimento dos territórios membros, facilitando o investimento de capital para fins produtivos, inclusive a reabilitação de economias destruídas ou deslocadas pela guerra, a transformação dos meios de produção a fim de atender às necessidades e promover o desenvolvimento dos meios e recursos de produção nos países menos desenvolvidos'. (BANCO MUNDIAL, 2008).

desconfiava de que a instituição seria sensível a pressões políticas, e não teria sua lógica guiada por critérios relacionados à racionalidade econômica. Com isso, o início das atividades do Banco foi caracterizado pela tentativa de conquistar credibilidade perante *Wall Street* e de se consolidar como uma instituição financeira confiável ao investidor privado[33].

Apesar da liberação das primeiras linhas de empréstimo, logo ficou claro que a atuação do BIRD na reconstrução teria um papel secundário se comparado com a ajuda bilateral dos EUA, prestada por meio do Plano Marshall. Enquanto, até 1954, o Banco emprestou U$ 800 milhões, os EUA ajudaram os países europeus com U$ 46 bilhões[34].

O campo reduzido de atuação do BIRD, voltado basicamente à reconstrução, sua dependência dos recursos de origem norte-americana e seu perfil institucional ainda frágil levaram Lichensztejn e Bauer (1987, p.139) a afirmar que o Banco, dentre as instituições de *Bretton Woods,* nasceu como o mais fraco e, portanto, o menos conhecido empreendimento.

Embora o Banco Mundial tenha continuado a financiar os países desenvolvidos nas décadas de 50 e 60[35], uma "nova" missão foi ganhando espaço na instituição: o apoio ao crescimento dos países em desenvolvimento, por meio do investimentos em infra-estrutura, com vias à industrialização. O Chile foi o primeiro país em desenvolvimento a receber um empréstimo da instituição – em 1948, o Banco lhe concedeu U$ 13 milhões para a construção de uma represa. Da década de 60 em diante, e especialmente depois de 1968, o Banco Mundial passou a concentrar majoritariamente seus recursos nos países em desenvolvimento[36].

Lichensztejn e Bauer (1987, p.142-144) atribuem essa mudança de orientação do Banco a três fatores. Em primeiro lugar, o fim do processo de

---

[33] A falta de credibilidade do Banco Mundial perante a comunidade financeira dos EUA reflete-se na dificuldade do presidente Truman (1945-1953) indicar o primeiro presidente da instituição. De acordo com Caulfield (1996, p.50), muitas pessoas ligadas ao sistema financeiro recusaram a proposta com receio de estragar sua reputação, já que poderia haver o risco de a entidade ir à falência. Como será mostrado adiante, os presidentes do Banco Mundial são, em geral, pessoas ligadas a Wall Street, justamente para facilitar a aceitação da instituição, garantindo ao mercado financeiro uma administração "responsável".

[34] Dados de Lichensztejn e Bauer (1987, p.140).

[35] Em 1956, ainda 65% dos empréstimos eram destinados aos países desenvolvidos. (KRUPPA, 2000, p.153).

[36] O primeiro empréstimo concedido ao Brasil ocorreu em 1949, no valor de U$ 75 milhões, considerado vultuoso para a época, e foi destinado à Brazilian Light and Power Ltda, uma empresa de capital estrangeiro. (KUPPAR, 2000, p.153).

reconstrução da Europa e do Japão, que foi o último país desenvolvido a receber um empréstimo da instituição, em 1966. Além disso, a composição dos países membros do Banco alterou-se com a entrada de muitos países subdesenvolvidos, especialmente da África e da Ásia. Por último, os autores avaliam que a evolução do Banco Mundial, tornando-se a maior instituição voltada à assistência, ocorreu simultaneamente ao declínio da ajuda bilateral norte-americana.

A aproximação do Banco Mundial aos países em desenvolvimento exigiu mudanças e adaptações em sua estrutura. Uma das dificuldades encontradas na aquisição de financiamento do BIRD vinha do fato de a entidade financiar apenas projetos específicos, voltados ao setor produtivo da economia, com as garantias devidas de que o país mutuário pudesse arcar com as obrigações, sendo os projetos minuciosamente analisados pela instituição[37]. Caufield (1996, p.58) chama a atenção que a rigidez na liberação de empréstimos era, muitas vezes, acompanhada de alguma condicionalidade. Como exemplo, a autora mostra como o BIRD financiava a construção de projetos ligados à energia. O Banco exigia que o país retirasse qualquer tipo de subsídio direcionado à população, no sentido de viabilizar o pagamento dos empréstimos e também de não gerar desperdícios e ineficiências.

Toda a rigidez do Banco levou os países em desenvolvimento a pedir na reunião da ONU, em 1949, a criação de uma agência de fomento, que concedesse empréstimos em condições mais flexíveis e compatíveis com suas necessidades. Até que, em 1960, Eugene Black, terceiro presidente do Banco Mundial (1949-1962), propôs a criação da AID[38], Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, *International Development Association*), com o intuito de fomentar o desenvolvimento de países de renda baixa, que não conseguiam empréstimos nas condições oferecidas pelo BIRD (nem por outras instituições financeiras).

Outra mudança que o BIRD teve que delinear em sua estrutura relacionou-se justamente ao seu sistema de empréstimos. O Banco, que, como foi destacado, só financiava projetos específicos, passou a lidar com programas mais gerais e de duração maior. Lichtenstejn e Bauer (1987, p.147-148) chamam a atenção para o fato de essa nova metodologia ter propiciado o estudo de diversos aspectos da realidade dos países subdesenvolvidos, com a publicação dos relatórios *World Bank*

---

[37] Artigo III, seção 4 do *Articles of Agreement*.

[38] Como será explicado adiante, a AID é uma instituição afiliada ao BIRD. As duas instituições constituem o Banco Mundial.

Contry Economic Reports e *Working Documents*, transformando o Banco, segundo Leher (1998, p.113), no principal centro de pensamento e informações sobre o tema de desenvolvimento[39].

Como mencionado antes, a noção de desenvolvimento propugnada pelo Banco apoiava o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, via investimento em infra-estrutura. E isso realmente ocorreu: em média os países em desenvolvimento cresceram 4,8% entre 1960 e 1967[40]. No entanto, as duas décadas de desenvolvimento patrocinadas pelo Banco Mundial reservaram dois aspectos negativos, percebidos pelo presidente Woods (1963-1968). O primeiro diz respeito à situação financeira desse grupo de países. O relatório do Banco de 1969, conhecido como relatório *Pearson*[41]*,* constatou que muitos países em desenvolvimento contraíam empréstimos apenas para pagar dívidas antigas. Já o segundo aspecto destacado pelo relatório refere-se ao aumento da diferença de renda entre os países ricos e pobres, mesmo com o crescimento dos últimos. Houve, inclusive, aumento da desigualdade de renda dentro destes países.

Woods inicia um processo de ampliação da agenda do Banco Mundial, envolvendo aspectos que iam além do investimento em infra-estrutura. Questões como saúde, educação e nutrição começaram timidamente a ser consideradas, num reconhecimento, ainda incipiente, de que só o crescimento econômico não garantiria mecanicamente a melhoria das condições de vida da população, particularmente dos mais pobres.

Com as mudanças estruturais do Banco, especialmente depois da criação da AID, a instituição estende seu raio de influência a uma gama mais ampla de países em desenvolvimento, o que se torna particularmente importante no contexto de guerra fria, descolonização e intensos conflitos sociais na África, Ásia e América Latina. Segundo Leher (1998, p.114), tratou-se de uma forma de trazer essas nações à área de influência dos EUA, sem colocá-lo como protagonista, como

---

[39] O Banco passa a utilizar uma nova metodologia de avaliação de projetos, que utiliza, além de aspectos quantitativos, fatores qualitativos, como dados políticos e sociais dos países receptores. Essa técnica foi desenvolvida pelo economista do Banco, Inving Friedman, que depois a adaptou ao Citcorp, transformado-a no *country risk*, uma forma de medir o risco de investimento privado. (LICHTENSTEJN; BAUER, 1987, p.148)

[40] Dados de Caulfield (1996, p.90).

[41] Esse relatório foi encomendado ainda na gestão Woods ao primeiro-ministro canadense e prêmio Nobel, Pearson. Foi importante na trajetória do Banco por apontar que a noção de desenvolvimento entendida como simplesmente o crescimento da economia, não seria suficiente para melhorar a condição de vida das parcelas mais pobres.

ocorreria numa ajuda bilateral. A ajuda aos países pobres ganha então outro contorno: criou-se um ambiente mais favorável aos EUA, tanto para expandir áreas de comércio como para conter uma possível aproximação dos países em desenvolvimento a alguma ideologia diferente do capitalismo (ou seja, ao socialismo). O combate à pobreza começa a ser visto como um problema de segurança, essência da gestão McNamara.

A gestão de Robert McNamara (1968-1981) é considerada a mais importante da história do Banco Mundial. Diferentemente de seus antecessores, ele não tinha a mentalidade de um banqueiro. McNamara foi Secretário de Defesa dos governos Kennedy e Johnson e formulador ativo de políticas de segurança dos EUA. No auge da guerra fria e no momento em que o BIRD se aproximava dos países em desenvolvimento, uma nova estratégia de desenvolvimento, intimamente relacionada à questão da pobreza, é adotada.

De acordo com George e Sabelli (1994, p.38), antes de McNamara, não houve no Banco Mundial nenhuma preocupação específica com a questão da pobreza, que seria eliminada automaticamente com o crescimento do PIB. Depois da gestão de McNamara, o combate à pobreza passou a ser entendido como um elemento que deveria integrar-se ao crescimento econômico[42], e tornou-se a nova missão do Banco Mundial. Em um famoso discurso na reunião dos governadores em Nairobi, no ano de 1973, McNamara fala sobre a pobreza absoluta:

> *A condition of life so degraded by disease, iliteracy, malnutrition and squalor as to deny its victims basic human necessities...a condition of life so limited as to prevent realization of the potential of the genes with which one is born; a condition of life so degrading as to insult human dignity – and yet a condition of life so common as to be the lot of some 40% of the people of the developing countries*. (MCNAMARA, citado por GEORGE; SABELLI, 1994, p.38).

No entanto, Lichtensztejn e Bauer (1987, p.183) argumentam que a ênfase dada pelo Banco Mundial ao combate à pobreza só pode ser compreendida se for incorporado à análise o contexto sócio-econômico daquele momento, especialmente a crise internacional, as lutas de libertação e as mudanças sociais pelas quais muitos países da América Latina, África e Ásia passaram.

---

[42] Segundo Lichtensztejn e Bauer (1998, p.184), não se trata de uma inovação teórica de McNamara. Já havia antecedentes nesse sentido, como por exemplo, o Informe Pearson, de 1969. No entanto, segundo os autores, a inovação de McNamara foi ter levado “a retórica da pobreza à sua máxima expressão”.

McNamara, Secretário de Defesa na época da guerra do Vietnã, saiu do cargo por não concordar com a estratégia adotada por seu país. Ele entendia que o uso exclusivo da força militar não era a forma mais adequada de lidar com aquela situação. A seu ver, a melhor estratégia para garantir a segurança dos EUA seria ajudar os países a combater a pobreza absoluta: "os EUA poderiam encontrar maior segurança através da transferência de recursos da Defesa para a ajuda externa". Foi nesse contexto que a discussão do tema da pobreza no Banco Mundial se patenteou, ou seja, como uma questão ligada à segurança nacional. E foi com esse enfoque, portanto, que McNamara se preocupou com o aumento da pobreza nos países em desenvolvimento.

> *We could find literally isolated, a fortress 'America' still relatively prosperous, but surrounded by a sea of struggling, envious and unfiendly nations – a situation hardly to strenghen our own state of peace and security...We must create conditions for economic and social progress in the developed áreas of the word*. (MCNAMARA, citado por GEORGE; SABELLI, 1994, p.50).

Os presidentes que antecederam McNamara tinham uma visão conservadora no que diz respeito à liberação dos empréstimos, bastante próxima da lógica de um banco comercial. O ex-Secretário de Defesa mudou também essa prática. Para se ter uma idéia desta diferença, de 1947 a 1968, o BIRD financiou 708 projetos, totalizando U$10,7 bilhões, enquanto apenas na primeira gestão McNamara, de 1969 a 1973, o Banco financiou 760 novos projetos, somando U$13,4 bilhões. (GEORGE; SABELLI, 1994, p.42). Em conseqüência disso, o número de países membros do BIRD aumentou significativamente.

A preocupação com a pobreza fez com que o Banco Mundial alterasse sua estratégia de desenvolvimento, antes voltada ao investimento em infra-estrutura para a industrialização. Na gestão McNamara o investimento em agricultura ganhou particular relevância, por ser considerada uma boa forma de conter o crescimento da pobreza, visto que os países em desenvolvimento eram majoritariamente de base agrícola. O novo paradigma do Banco ficou conhecido como abordagem das necessidades básicas (*basic needs*), baseada no aumento de produtividade dos setores mais pobres, especialmente no meio rural, controle demográfico e alívio à pobreza.

Naquela altura, o Banco Mundial já adquirira grande importância no cenário internacional, sendo considerado um "selo de qualidade" para as instituições

financeiras, ou seja, se o BIRD concedesse um empréstimo a um país, era um sinal verde para que os bancos privados fizessem o mesmo. De modo que os países que mais se endividaram com o BIRD eram os que tinham uma dívida global maior, pois também receberam aporte financeiro de outras instituições[43].

A Crise da Dívida dos anos 1980 marca uma nova etapa da inscrição do Banco Mundial no cenário internacional. A instituição, que no início tinha suas funções limitadas à reconstrução dos países assolados pela guerra e mesmo assim atuando como um ator secundário, passa a se responsabilizar, juntamente com o FMI, pela administração de crises financeiras em escala mundial e, em especial, na reinserção dos países em desenvolvimento na economia internacional.

Deflagrada a Crise da Dívida, em 1982, com a moratória da dívida do setor público do México, o Banco Mundial e o FMI passaram a financiar o pagamento da dívida dos países em desenvolvimento e assim a garantir a estabilidade do sistema financeiro. Para isso, o Banco criou uma nova modalidade de empréstimo, conhecida como SAL (*Structural Adjustment Loans*), que é uma extensão dos empréstimos por programa[44].

A existência desse tipo de empréstimo vem *condicionada* a uma série de exigências com relação aos países receptores, que, em essência, estão ligadas à austeridade fiscal, privatização e liberalização, considerados o tripé do Consenso de Washington. (STIGLTIZ, 2002, p.86). Isso porque, segundo o Banco Mundial e o FMI, a responsabilidade pelo processo de crise era dos países em desenvolvimento, especialmente em virtude de políticas protecionistas (substituição de importações), políticas monetárias expansionistas e elevados gastos públicos.

Nesse sentido, as principais recomendações eram acabar com a política de substituição de importações, reduzir o gasto público, em especial os gastos sociais, iniciar um processo de reformas e estabelecer taxas de juros reais e positivas a fim de incentivar a intermediação bancária. (LEHER, 1998, p.136).

Stiglitz (1998), apesar de favorável a todas estas recomendações, considera que houve problemas relativos ao ritmo e seqüenciamento da aplicação dessas

---

[43] Krupper (2000, p.155) chama a atenção para o fato de, a instituição ter tido uma perda relativa da sua importância como financiadora para os países em desenvolvimento em virtude dos empréstimos cada vez maiores dos bancos privados internacionais, embora a quantidade emprestada pelo Banco Mundial tenha crescido bastante.

[44] Os empréstimos por programa, sem nenhum vínculo com projetos, foram propostos por McNamara, em 1979.

políticas. De acordo com o ex-economista chefe do BIRD, o FMI impôs condições extremamente severas e num ritmo em que os países em desenvolvimento não estavam preparados para enfrentar. Os resultados sociais das políticas de ajustamento aplicadas pelo FMI e Banco Mundial foram catastróficos.

Com a década de 1990, começa a surgir uma preocupação com relação aos resultados sociais e políticos causados pelas reformas estruturais. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1989, que analisou a experiência dos ajustes estruturais na África[45], argumentou que a "crise de governança" era o maior obstáculo às reformas estruturais aplicadas no continente. Isso significa, segundo o Banco, que as frágeis instituições e a instabilidade política crônica, assim como o elevado grau de corrupção, impediram a boa aplicação das reformas concebidas pelo Banco Mundial e pelo FMI.

Munido desse ponto de vista, o Banco inicia a revisão de suas estratégias no sentido de definir quais seriam as qualidades do "bom governo" e da relação entre Estado, mercado e sociedade civil. O BIRD passou a desenvolver um novo arcabouço voltado ao desenvolvimento local.

Um último aspecto que merece ser destacado na trajetória do Banco Mundial é a avaliação dos empréstimos realizados e dos setores privilegiados, assim como das regiões que receberam maior assistência financeira e técnica. Analisando-se a atuação do BIRD desde sua fundação, é possível observar que o Banco se tornou mais complexo em suas funções e nas suas operações de empréstimo à medida que a situação internacional demandava. A tabela 1 abaixo mostra a evolução dos empréstimos da instituição, por região e por setor, entre 1946 e 2000.

---

[45] *Sub-Saharan África: from crisis to sustainable growth.*

Tabela 1 - Empréstimos do Banco Mundial entre 1946-2000 em % a partir de valores expressos em dólares (EUA)

Região	1946-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-95	2000
África	0	15	12	14	15	15	14
Ásia	0	38	40	38	43	37	34(d)
Europa	81	20	12	12	9	16	20(e)
Am. Latina	19	22	18	24	26	25	20
Oriente Médio e Norte da África	0	5	7	11	7	7	6
Total	100	100	100	100	100	100	100
Setor							
Agricultura	0	4	13	28	24	16	8
Financeiro e Indústria	2	13	12	16	18	11	13(f)
Infraestrutura (a)	21	61	64	36	29	24	20
Social (b)	0	0	4	13	15	26	35
Outros (c)	76	22	8	8	15	24	23
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: World Bank (2000b) e Coelho (2002, p.92)

(a) Telecomunicações, transporte, energia elétrica, outras energias.
(b) Educação, ambiente, população, desenvolvimento urbano, suprimento de água e saneamento.
(c) Óleo e gás, mineração e extrativas, setor público/administração, turismo, multisetor e setores sem classificação.
(d) Sul Asiático, Leste Asiático e Pacífico.
(e) Europa e Ásia Central.
(f) Para o ano de 2000 a metodologia utilizada exclui do setor financeiro a categoria indústria e inclui dois novos itens: política econômica e desenvolvimento do setor privado.

Pelos dados da tabela 1, é possível constatar alguns dos aspectos levantados nesta seção. Primeiramente, a preponderância dos empréstimos no continente europeu entre 1946 e 1949 em função do processo de reconstrução. Alguns países da América Latina também receberam financiamento nesse período, basicamente no setor de infra-estrutura. É possível ainda notar que as nações africanas só começaram a receber empréstimos nos anos subseqüentes, pois nesse período ainda estavam sob regimes coloniais.

Outro aspecto relevante é o crescimento do setor “social” como foco dos empréstimos do Banco, que deu um salto na gestão McNamara (1968-1980), como abordado anteriormente. No período de ajustamento estrutural na América Latina e África (1980-1989), o “social” teve uma evolução positiva, mas numa taxa bem

inferior à gestão McNamara. De década de 1990 em diante, esse setor volta a ganhar destaque, seguido do setor “outros”, em decorrência do investimento na reforma do setor público. A tabela 2 abaixo mostra o direcionamento dos empréstimos do Banco Mundial entre os anos de 2000 e 2006.

Tabela 2 - Empréstimos do Banco Mundial entre 2001-2006 em % a partir de valores expressos em dólares (EUA)

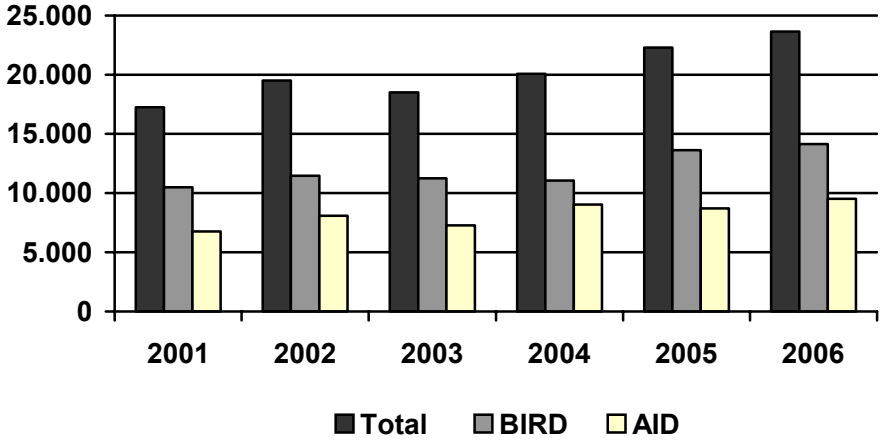
Região	2001	2002	2003	2004	2005	2006
África	20	19	20	20	17	20
Leste asiático e Pacífico	12	9	12	13	13	14
Sul da Ásia	19	18	16	17	22	16
Europa e Ásia Central	16	28	14	18	18	17
América Latina e Caribe	31	22	31	26	23	25
Oriente Médio e Norte da África	3	3	6	5	6	7
Total	100	100	100	100	100	100
Setor						
Agricultura, Pesca e Florestas	4	6	7	7	9	7
Educação	6	7	13	8	9	8
Energia e Mineração	9	10	6	5	8	13
Finanças	13	14	8	9	8	10
Saúde e outros serviços sociais	15	12	19	15	10	9
Indústria e Comércio	4	7	4	4	7	7
Informação e Comunicações	1	1	1	0	1	0
Leis, Justiça e Administração Pública	22	27	21	25	25	25
Transportes	18	12	15	19	14	14
Água, Saneamento e Proteção Contra Inundações	7	3	7	8	10	7
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2006b).

O setor que mais recebeu recursos do Banco Mundial (envolvendo recursos do BIRD e da AID) foi “Leis, Justiça e Administração Pública”, justamente as áreas

valorizadas pela nova estratégia de "governança". Para ajudar a visualizar os montantes envolvidos na tabela anterior, o gráfico a seguir mostra o valor financiado pelo Banco nesse mesmo período. Observa-se que há uma tendência de crescimento no montante de recursos, tanto do BIRD quanto da AID, que só financia países de baixa renda[46].

Gráfico 1 - Empréstimo do Banco Mundial em milhões de dólares americanos, 2001-2006.



Fonte: World Bank (2006b)

2.3 Aspectos Organizativos

2.3.1 Organização e Composição do Banco

Como visto na seção anterior, a trajetória do Banco Mundial foi marcada por uma diversificação de seu campo de atuação e uma ampliação significativa do seu raio de influência com relação aos países em desenvolvimento. Para tanto, o Banco, que nasceu como BIRD, criou mais quatro instituições afiliadas, formando o Grupo Banco Mundial (GBM).

O GBM é composto de cinco organizações: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI).

---

[46] Os recursos destinados ao continente africano são majoritariamente da AID, e não do BIRD.

O BIRD e a AID têm sua atuação voltada ao campo do desenvolvimento e formam o que se entende por Banco Mundial. Já as outras três organizações atuam diretamente na expansão do setor privado[47].

De acordo com o *Articles of Agreement* do BIRD, todo país membro do Banco deve inicialmente ser membro do FMI, assim como todo país membro da AID, CFI, AMGI e CICDI deve pertencer ao BIRD. Abaixo, está a quantidade atualizada dos membros de cada organização.

Quadro 1 - Total de países membros do GBM

BIRD	185
AID	166
CFI	179
AMGI	171
CICDI	143

Fonte: Banco Mundial (2008)

A estrutura do Banco Mundial é formada de quatro instâncias: Conselho de Governadores, Presidência, Diretoria Executiva e o *staff*[48].

O Conselho de Governadores (*Board of Governaments*), órgão máximo da instituição, é um colegiado formado por um governador e um suplente indicado por cada país membro, que normalmente são os ministros da Fazenda ou do Planejamento[49]. O Conselho é responsável pelas principais diretrizes da instituição, como pela admissão ou suspensão de membros, pelo aumento ou diminuição de estoque de capital, pela distribuição de recursos do Banco etc. Reúne-se pelo menos uma vez ao ano, juntamente com o FMI, podendo ser convocada novamente em casos especiais se chamada por cinco diretores executivos ou por um conjunto de membros de diretores que tenha 25% dos votos.

A Diretoria Executiva é eleita pelo Conselho de Governadores e cabe a ela a função de conduzir as operações do Banco, constituindo uma importante instância de decisões internas. São 24 diretores executivos eleitos, sendo que cinco cadeiras

---

[47] Para maiores informações sobre o Grupo Banco Mundial, ver Banco Mundial (2008). Ver também Kapur et al (1997), capítulos 13 e 17, que tratam do IFC e da AID, respectivamente.

[48] O Conselho de Governadores é comum para os países membros do BIRD, AID e IFC. As outras duas instituições têm um conselho próprio.

[49] O representante do Brasil é o ministro da Fazenda, enquanto o suplente é o Presidente do Banco Central.

são reservadas para os principais acionistas, que atualmente são: EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Além disso, os diretores executivos escolhem o presidente do Banco, que não pode ser um dos diretores ou um governador. Segundo Lichtensztejn e Baer (1987, p.156), embora o presidente da instituição apareça formalmente como coordenador dos diretores executivos, o cargo é de extrema importância, pois além de programar as diretrizes gerais do Banco, também imprime traços pessoais na administração.

Por último aparece o *staff* do Banco, formado por consultores e funcionários alocados nos países onde a instituição é representada.

Cabe ainda destacar alguns dos aspectos da AID. A instituição iniciou suas operações em 1960 e, de acordo com o Conselho Constitutivo, seus objetivos são:

> Promover o desenvolvimento econômico, aumentar a produtividade e assim elevar o nível de vida nas regiões menos desenvolvidas do mundo, compreendidas dentro dos territórios membros da Associação, especialmente mediante a contribuição de recursos financeiros para atender as necessidades de desenvolvimento mais prementes, em condições mais flexíveis e menos onerosas à balança de pagamentos do que as dos empréstimos convencionais, contribuindo desta forma para a promoção dos objetivos de desenvolvimento do BIRD e complementação de suas atividades. (BANCO MUNDIAL. 2008b).

Como mencionado anteriormente, a AID surgiu em virtude da dificuldade de os países pobres adquirirem recursos ao BIRD, visto que a política de empréstimos não se adaptava a esse grupo de países[50]. O fato de existir um movimento na ONU para instituir uma agência nos mesmos moldes fez com que o presidente Woods criasse a Associação, a fim de não perder a influência nos países periféricos, que se tornaram o local de embate no contexto da guerra fria. Não por acaso a AID também ganhou grande impulso na gestão McNamara.

A AID concede empréstimos aos países pobres com renda *per capita* abaixo de U$ 885 e que não conseguem financiamento do BIRD[51]. Nesse caso, não há cobrança de juros, apenas uma taxa de administração, e o mutuário pode pagar o valor em até 40 anos, com dez anos de carência. Desde a sua criação, a AID já

---

[50] A criação da AID gerou desconfianças no mercado financeiro de que a instituição seria guiada por pressões políticas e abalaria a confiabilidade já adquirida pelo BIRD. Outra questão importante levantada por Coelho (2002, p.57) diz respeito à discordância dos setores conservadores, os quais afirmam que a AID seria uma forma de drenar dinheiro dos contribuintes, que, por sua vez, não saberiam para que áreas seus impostos estariam sendo direcionados.

[51] Há algumas exceções, ou seja, um grupo de países que recebe recursos do BIRD e da AID, chamado *Blend Countries*. Destacam-se: Indonésia, Índia, Paquistão, Nigéria, Zimbábue, Azerbaijão e Bósnia-Herzegovia.

financiou US$182 bilhões, uma média de US$10 bilhões nos últimos anos, sendo que aproximadamente metade desse valor foi direcionado para o continente africano. A associação financia projetos de educação primária, serviços básicos de saúde, saneamento básico etc.

2.3.2 Fontes de Recursos e Poder de Voto

O BIRD possui basicamente duas formas de captação de recursos: subscrição de capital dos países membros e emissão de títulos no mercado de capitais. Na trajetória de financiamento do Banco Mundial, constatou-se o predomínio da segunda categoria, representando atualmente cerca de 80% de sua receita. Segundo Lichtensztejn e Bauer (1987, p.150), esse vínculo acabou por adequar o financiamento do BIRD aos padrões existentes no mercado internacional. Os títulos do Banco têm classificação AAA em virtude da estrita disciplina praticada pelo Banco, sendo adquiridos por investidores privados e institucionais dos EUA, Europa e Ásia. Nunca houve um caso de não pagamento em sua história.

Por outro lado, os recursos da AID provêm majoritariamente de doações de alguns de seus membros[52]. A Associação dividiu os países associados em dois grupos. A parte I é composta dos países emprestadores, e a parte II das nações pobres. A cada três anos ocorre o aumento dos recursos da AID, num processo, conhecido como *replenishments*, no qual os países da parte I confirmam suas doações[53]. O último *replenishment,* o IDA-15, ocorreu em dezembro de 2007, totalizando um valor recorde de U$ 41,6 bilhões, superior em U$ 9,5 bilhões com relação ao IDA-14.

O grupo II é composto de 73 países, sendo 41 da África (56% do total), 13 do leste asiático, 9 países da América Latina e Caribe[54], 9 da Europa Oriental e Ásia Central, 2 do Oeste e Norte da África e 8 do sul da Ásia.

Há uma relação muito próxima entre a estrutura de financiamento do Banco Mundial e a definição dos poderes de voto, ou seja, os países com maiores

---

[52] Há recursos provenientes do BIRD também, porém, com relevância menor.
[53] Esse fator acaba por criar uma zona de conflito político ao determinarem quais países da parte II vão receber os recursos.
[54] Os países da América Latina e Caribe envolvidos são: Bolívia, Guyana, Haiti, Honduras, Nicarágua, Dominica, Granada, St Lucia e St Vincent.

subscrições de capital são aqueles com maior poder de voto, como mostra a tabela 3 abaixo, com valores específicos do BIRD:

Tabela 3 - Relação dos 20 países que mais contribuem para os recursos do BIRD e seu poder de voto (2008).

País membro	Total de subscrição (U$ milhões de 1994)	Porcentagem do total	Número de votos	Porcentagem do total
EUA	26,496.90	16.84	265,219	16.38
Japão	12,700.00	8.07	127,250	7.86
Alemanha	7,239.90	4.6	72,649	4.49
França	6,939.70	4.41	69,647	4.3
Inglaterra	6,939.70	4.41	69,647	4.3
China	4,479.90	2.85	45,049	2.78
Canadá	4,479.50	2.85	45,045	2.78
Índia	4,479.50	2.85	45,045	2.78
Itália	4,479.50	2.85	45,045	2.78
Rússia	4,479.50	2.85	45,045	2.78
Arábia Saudita	4,479.50	2.85	45,045	2.78
Holanda	3,550.30	2.26	35,753	2.21
Brasil	3,328.70	2.12	33,537	2.07
Bélgica	2,898.30	1.84	29,233	1.81
Espanha	2,799.70	1.78	28,247	1.74
Suíça	2,660.60	1.69	26,856	1.66
Austrália	2,446.40	1.55	24,714	1.53
Irã	2,368.60	1.51	23,936	1.48
Venezuela	2,036.10	1.29	20,611	1.27

Fonte: Banco Mundial (2008)

No entanto, a dinâmica de atuação da diretoria executiva permite que os países se reúnam em blocos, a fim de tornar posições mais fortes com relação ao número de votos, tanto no BIRD, quanto na AID.

2.3.3 Influência dos EUA no Banco

Os Estados Unidos têm uma participação importante no Banco Mundial desde a sua formação, sendo que sua influência se dá em diversos níveis.

Uma primeira aproximação ao tema pode ser feita pelo seu poder de voto na instituição. Embora decrescente – 34,2% em 1947 de participação contra 16,41% em 2008 –, os EUA são o único país com poder de veto nas eleições da instituição.

Uma segunda forma de influência provém das fontes dos recursos da instituição. Segundo Lichtenstejn e Bauer (1987, p.158-159), os EUA foram o primeiro país a integralizar o capital no Banco e o que o fez em maior quantidade. Além dos recursos do governo dos EUA, o Banco Mundial consegue recursos do mercado financeiro americano, constituindo uma outra fonte de poder do país no BIRD.

Por último, cabe ser avaliada a presidência da instituição. Por um acordo feito ainda em *Bretton Woods*, todo presidente do BIRD deve ser um cidadão americano, enquanto do FMI, um europeu. Além disso, o presidente do BIRD deve ser previamente aprovado pelo presidente do EUA, pelo Secretário do Tesouro e pelos membros da comunidade financeira do país. Na prática, o presidente é escolhido por autoridades norte-americanas. (Lichtenstejn e Bauer, 1987, p.161).

Ao analisar a origem dos presidentes do Banco Mundial, constata-se que grande parte veio do mercado financeiro dos EUA, o que garante a influência do setor financeiro desse país na instituição. A tabela 4 abaixo mostra a relação completa dos presidentes do BIRD.

Quadro 2 - Relação dos presidentes do Banco Mundial

Presidente do Banco	**Período**	**Situação Profissional antes do exercício**	**Presidente dos EUA no período de indicação**	**Partido do Presidente dos EUA**
Meyer	Jun 46-dez46	Banqueiro de investimentos; editor do Washington Post	Truman	Democrata
McCloy	Mar 47-jun49	Advogado;Conselheiro do Chase National Bank	Truman	Democrata
Black	Jul 49-dez62	Vice Presidente do Chase National Bbank	Truman	Democrata
Woods	Jan 63-mar68	Presidente do First Boston	John Kenedy	Democrata
McNamara	Abril 68-jun 81	Presidente da Ford e Secretário de Defesa dos EUA	Johnson	Democrata
Clausen	Jul 81 - jun 86	Presidente e chefe executivo do Bank of America	Ronald Reagan	Republicano
Conable	Jul 86-ag91	House Bank Committee (Congresso dos EUA)	Ronald Reagan	Republicano
Preston	Set 91-maio95	Presidente do J.P.Morgan&Co.	George Bush	Republicano
Wolfenson	Jun 95-mar05	Banqueiro de investimentos	Bill Clinton	Democrata
Wolfowitz	Mar05-ju07	Professor, diplomata, subsecretário da Defesa	George W. Bush	Republicano
Zoellick	Ag07	Secretário de comércio	George W. Bush	Republicano

Fonte: Coelho (2002, p.68)

Observa-se que uma parcela significativa dos presidentes do Banco Mundial tem uma ligação próxima com o sistema financeiro dos EUA, sinalizando uma adequação do funcionamento do Banco e de sua estrutura de empréstimos às regras vigentes da comunidade financeira desse país.

Outra questão a ser levantada diz respeito às divergências internas nos EUA sobre as estratégias que o Banco deveria adotar. Willians e Young (1994, p.89) destacam que, logo após a entrada de Reagan na presidência dos EUA, houve sérias críticas em relação à política de empréstimos da instituição, com acusações de estarem promovendo o socialismo. A administração Reagan queria uma presença mais rígida do Banco nos países em desenvolvimento no sentido de orientá-los ao mercado, como de fato ocorreu com o programa de ajustes estruturais.

Outra fonte de influência dos EUA no Banco diz respeito à sua influência nos estudos publicados pela instituição. Wade (2001, p.1435-1436) ao analisar o processo de preparação do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* 2000/2001, dedicado ao tema da pobreza, mostra como os estudos elaborados pelo Banco sofrem pressões antes de serem publicados. Segundo o autor, o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* é a publicação mais representativa do Banco, tratando-se de um documento essencialmente político, no sentido que reflete suas preferências ideológicas, que não podem ser incompatíveis com o pensamento da instituição.

Nesse sentido, Wade (2000, p.1436-1437) descreve as pressões que o RDM de 2000/2001 sofreu antes de sua publicação oficial, levando ao abandono do diretor do Relatório, Ravi Kambur[55]. A última versão desse relatório foi distribuída aos altos escalões do Banco e à Secretaria do Tesouro dos EUA, que pressionaram Kambur para enfatizar o papel do crescimento e da liberalização das economias na redução da pobreza. Poucos meses antes da publicação oficial, Ravi Kambur abandona o cargo de diretor do RDM de 2000/2001.

---

[55] Sendo Wade (2000, p.1436), o diretor do RDM é indicado pelo economista chefe do Banco, com a aprovação do presidente. O cargo de direção do RDM tem um uma função importante, pois é responsável pela publicação mais representativa do pensamento da instituição. Na época, Ravi Kambur foi indicado por Stiglitz.

3. A POBREZA NO ÂMBITO DO BANCO MUNDIAL: RAÍZES TEÓRICAS, ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO E LIMITAÇÕES

3.1 Conceito de Pobreza do Banco Mundial

3.1.1 Panorama Geral

Segundo dados do Banco Mundial (2000, p.46), um quinto da população mundial vive com menos de um dólar por dia. Isso significa que mais de um bilhão de pessoas não tem a sobrevivência física garantida, vivendo em condições de pobreza extrema. Apesar de ser uma situação preocupante, a instituição avalia que, dentro de uma perspectiva histórica, os níveis de pobreza são decrescentes.

> Até meados do século XVIII, as melhorias no padrão de vida no mundo eram quase imperceptíveis. Em sua maioria, as sociedades resignavam-se à pobreza como um fato inevitável da vida. Ainda, em 1820, as rendas *per capita* em todo o mundo eram bastante similares – e muito baixas, variando de U$ 500 na China e no sul da Ásia a U$ 1000-1500 nos países mais ricos da Europa. Aproximadamente três quartos da população do mundo viviam com menos de um dólar por dia. O início do desenvolvimento econômico moderno abriu a possibilidade de que o crescimento poderia melhorar significativamente o padrão de vida, não só dos pobres, mas de todos. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.45).

O Banco Mundial tem a percepção de que o desenvolvimento da economia de mercado aumentou as oportunidades para todos os indivíduos, especialmente para os pobres, que se beneficiaram do crescimento econômico, tido como elemento-chave para a redução dos níveis de pobreza. Ainda nesse enfoque, a relação entre pobreza e crescimento deve ser analisada em ambos os sentidos, ou seja, baixo crescimento resulta em maior pobreza, e maior pobreza resulta em baixo crescimento. (WORLD BANK, 2006a, p.01).

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (RDM), *From Plan to Market*, publicado em 1996, que discutiu a transição dos países de planejamento central ao capitalismo, traz um bom retrato do pensamento do Banco Mundial no tocante aos benefícios do sistema de mercado. Primeiramente, as economias centralizadas foram caracterizadas pela sua ineficiente alocação de recursos, controle sobre a livre movimentação dos preços, restrições às iniciativas individuais, altos índices de desperdício e corrupção. Em contrapartida, a transição para a economia de mercado aparece como uma forma *inevitável* de organização, permitindo incrementos no

comércio internacional e nos investimentos privados, acarretando aumentos no volume de emprego, na renda e no padrão de vida da população. (WORLD BANK, 1996, p.iii-iv).

O Banco entendia que o sucesso da transição dependeria de um programa de reformas que penetrasse nas regras fundamentais do jogo, de modo que fosse instaurada uma mudança nos hábitos e atitudes das instituições, que viveram muitos anos sob um planejamento centralizado. Em especial, deveria se desenvolver uma nova relação entre o Estado e os cidadãos, que garantisse maior liberdade de escolha a eles, mas que, por outro lado, adicionaria maiores riscos econômicos aos indivíduos. (WORLD BANK, 1996, p.04). Nesse sentido, a transição para a economia de mercado poderia gerar dois grupos de indivíduos: os vencedores (*winners*) e os perdedores (*losers*).

Os primeiros, jovens, dinâmicos e inteirados das mudanças, seriam logo beneficiados; já os segundos, os perdedores, sofreriam com os altos custos associados à transição, e, segundo o RDM, em muitos países, esse processo foi acompanhado do surgimento da pobreza. (WORLD BANK, 1996, p.05).

O Banco Mundial considerava que a orientação da economia para o mercado deveria ser acompanhada de medidas diretas para aliviar a pobreza, que passou a ter um papel-chave no sucesso das reformas. "*Therefore relieving extreme poverty, maintaining human capital, and adapting it to the needs of a market system support growth as well as social justice and political sustainability*". (WORLD BANK, 1996, p.66). Além disso, o RDM considerava inevitável o aumento das desigualdades de renda, na medida em que cada indivíduo seria remunerado de acordo com sua parcela de contribuição para o crescimento. No entanto, este aumento da desigualdade não seria necessariamente convertido em pobreza, dependendo da dimensão do crescimento de cada país e do estabelecimento de redes de segurança aos pobres.

> *Greater disparity of wages, income, and wealth is – up to a point – a necessary part of transition, because allowing wages to be determined by the market creates incentives for efficiency that are essential for successful reform (…) But increased inequality can raise poverty in a short run, because some people or (especially in China and Russia) some regions inevitably benefit more than others. But the "losers" will not necessarily be forced into poverty; it depends on whether the economy in growing – the second factor – and on wether*

> *governments restructure social safety nets to provide effective poverty relieve".* (WORLD BANK, 1996, p.66).

O Banco Mundial considera que o Estado tem um papel fundamental nas economias de mercado e deve atuar como uma força complementar aos seus mecanismos. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.18). Caberia ao Estado o papel de definir o conjunto de regras para os mercados funcionarem eficientemente, atuando sempre que houvesse falhas de mercado.

Outro aspecto comumente destacado pelos relatórios do Banco Mundial e que contribui para a compreensão do seu tipo de abordagem no tocante a pobreza, é a crítica ao que ele denomina de políticas populistas. Essas políticas foram aplicadas nos países da América Latina e Caribe entre as décadas de 1960 e 1980 e, segundo o Banco, foram incapazes de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais nesses países. (WORLD BANK, 1993, p.118).

O Banco entende que os governos populistas são caracterizados pela adoção de algumas práticas, como o estímulo da demanda agregada no curto prazo, por meio da manutenção do nível salarial e da expansão do gasto público, assim como pelo estabelecimento de um excessivo conjunto de regulações no mercado de trabalho. (WORLD BANK, 1993, p.118). Em geral, segundo o Banco, apesar de bem intencionadas, essas políticas não seriam bem sucedidas no longo prazo, pois gerariam ineficiências, devido a distorção dos preços, desequilíbrios macroeconômicos e inflação, prejudicando especialmente os mais pobres. Em geral, a instituição restringe o uso de políticas macroeconômicas para fins sociais.

> *At the end of every populist experiment, inflation is out of hand, macroeconomic disequilibria are rampant, and real wages are lower than they were at the beginning of the episode. The overriding lesson: do not use macroeconomic policy to pursue social or redistributive goals. Every time this principle has been violated, the poor have been severy hurt.* (WORLD BANK, 1993, p.122).

O Banco percebe que o Estado tem um papel importante para o desenvolvimento, mas que é necessária uma nova forma de atuação. Caberia ao Estado manter a estabilidade da economia, reduzir os gastos públicos e não substituir os mercados, mas sim, complementá-los. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.18). O setor público deveria prover os meios necessários para que os mercados funcionem adequadamente, fornecendo uma base jurídica sólida e um clima político

propício, e assim, criando condições favoráveis ao investimento privado. Dessa forma, o Estado poderia se concentrar nos serviços sociais básicos, como no investimento em recursos humanos e infra-estrutura, assim como na proteção dos grupos mais vulneráveis – os pobres. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.41-43).

3.1.2 Quem são os pobres?

A análise dos *Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990 e de 2000/2001, assim como de outros estudos que o Banco Mundial dedicou ao tema da pobreza, parece direcionar a preocupação da instituição à pobreza absoluta, aquela em que os indivíduos vivem em situações precárias e não têm a sobrevivência física garantida. Uma primeira aproximação da construção desse conceito pode ser feita pela descrição de uma família pobre apresentada pelo *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990.

> Na região savânica de Gana, uma típica família de sete membros vive em três cabanas de um só aposento, feitas de tijolos de barro e com chão de terra. A mobília é escassa e não há banheiro, luz elétrica nem água encanada. Para buscar água, eles têm de caminhar até um rio que fica a uns 15 minutos da casa. Afora os três acres de terra não-irrigada e uma vaca, a família possui poucos bens e quase nenhuma poupança... Os membros mais idosos nunca freqüentaram a escola, mas o filho de oito anos está cursando o primário. A família espera que o menino possa continuar estudando, mas há pressão para que ele fique em casa ajudando no cultivo nas épocas em que há muito serviço. Ele e suas duas irmãs menores nunca tomaram qualquer vacina nem foram ao médico. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.25).

A descrição acima é corroborada pelo estudo *Voices of the Poor*, publicado pelo BIRD em 1999, que serviu de base ao *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 – Attacking Poverty.* Trata-se de uma coletânea de entrevistas com mais 40 mil pessoas, de 50 países diferentes, que descreve as múltiplas dimensões da pobreza, envolvendo desde escassez de renda, educação e saúde até a contínua exposição a riscos, falta de influência e poder.

Subjacente à “imagem” da pobreza descrita acima, acha-se uma conceituação do fenômeno, ou seja, uma forma de definir quem são os pobres e os não pobres, sendo que esse conceito, de acordo com o Banco Mundial (1990, p.28), evolui historicamente e varia de uma cultura para a outra.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990 definiu pobreza de forma genérica, como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.27). Já o padrão de vida, por sua vez, foi concebido como função de duas variáveis: renda ou consumo *per capita*, e aspectos sociais, como saúde e educação.

Dessa forma, os pobres foram identificados como os indivíduos que vivem em situação de escassez de renda e baixos padrões de saúde e educação (capital humano) e, assim, tornam-se incapazes de atingir um nível mínimo de sobrevivência. O Banco Mundial (1990, p.108) distingue ainda duas categorias de pobres dentro deste amplo conjunto, que requerem atenção especial. São os incapacitados para o trabalho, como idosos e crianças, e os que estão temporariamente em situações de risco, decorrentes de choques econômicos ou desastres naturais.

Na publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 – *Attacking Poverty*, o conceito descrito acima é ampliado. O Banco Mundial (2000, p.15), embora aceite a visão tradicional de pobreza descrita no relatório de 1990, caracterizada pela privação material e por baixos níveis de educação e saúde, assinala que a pobreza deve ser entendida de maneira mais ampla, envolvendo outras dimensões, o que inclui a vulnerabilidade e a exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder. Segundo o Banco Mundial (2000, p.15), “todas essas formas de privação restringem severamente o que Amarta Sen chama de ‘capacidade inerente à pessoa’, ou seja, as liberdades substantivas de que desfruta para levar a vida que prefere”.

Essa abordagem multidimensional da pobreza possibilita, segundo o Banco Mundial, uma compreensão mais abrangente das causas do fenômeno, abrindo outras áreas de atuação para as políticas de redução. Outro ponto destacado pelo relatório (BANCO MUNDIAL, 2000, p.15-16) diz respeito à complementaridade existente entre os vários aspectos que compõem o conceito de pobreza. Melhorias nos níveis de educação e saúde, além de já importantes por si mesmas, permitem que os pobres aumentem sua renda. A redução da vulnerabilidade, além de diminuir a exposição a riscos, possibilita que os pobres aproveitem oportunidades de maior risco e maior retorno. O aumento da influência e da participação dos pobres nas decisões que afetam suas vidas não só diminui a exclusão como faz com que os serviços sociais sejam mais bem direcionados às suas necessidades.

Uma questão importante quando se analisa o conceito de pobreza é a sua metodologia de medição. O Banco Mundial, embora entenda o fenômeno de modo multidimensional, ao comparar os níveis internacionais de pobreza, utiliza a variável *renda* como meio de realizar uma distinção precisa entre os pobres e os não pobres. O Banco constrói uma linha de pobreza, baseada no consumo *per capita*, que contém dois elementos: a despesa necessária para adquirir um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas, e um montante adicional, variável de um país para o outro, que reflete o custo da participação social cotidiana da sociedade. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.27). Os indivíduos cujo consumo se acha abaixo desta linha são classificados como pobres.

O Banco Mundial utiliza como base para definir a linha de pobreza extrema a quantia equivalente a um dólar ao dia e para a linha de pobreza, dois dólares ao dia. Segundo os dados do Banco, percebe-se que a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema teve uma diminuição considerável em algumas regiões do mundo, como no Leste Asiático, na China e no Sul da Ásia. Outras regiões, como a América Latina e a África Sub-Saariana, tiveram seus índices estáveis, inclusive, com períodos de piora, como mostra a tabela 4:

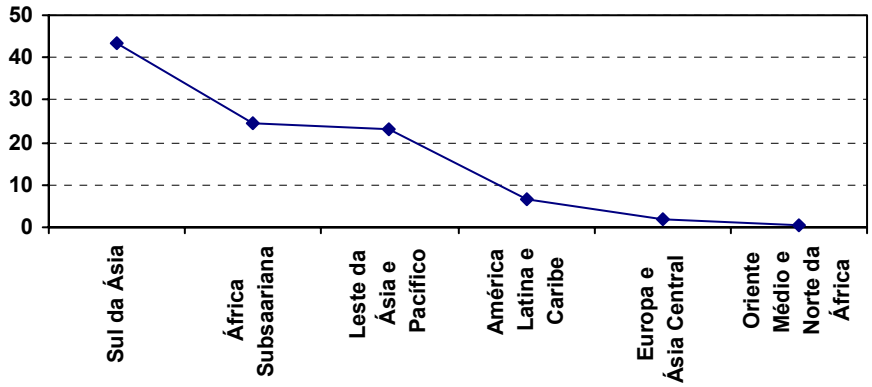
Tabela 4 – Proporção das pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia (%)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002
Leste da Ásia e Pacífico	57.7	38.9	28	29.6	24.9	16.6	15.7	11.6
China	63.8	41	28.5	33	28.4	17.4	17.8	14
Europa e Ásia Central	0.7	0.5	0.4	0.5	3.7	4.3	6.3	2.1
América Latin e Caribe	9.7	11.8	10.9	11.3	11.3	10.7	10.5	8.9
Oriente Médio e Norte da África	5.1	3.8	3.2	2.3	1.6	2	2.6	1.6
Sul da Ásia	51.5	46.8	45	41.3	40.1	36.6	32.2	31.2
África Sub-Saariana	41.6	46.3	46.8	44.6	44	45.6	45.7	44
Total	40.4	32.8	28.4	27.9	26.3	22.8	21.8	19.4
Excluindo China	31.7	29.8	28.4	26.1	25.6	24.6	23.1	21.1

Fonte: World Bank (2006c).

O gráfico 2, abaixo, mostra como a população que vive com menos de um dólar ao dia se distribui entre os continentes.

Gráfico 2 - Distribuição geográfica da proporção da população (%) que vive com menos de 1 dólar por dia, em 1998.



Fonte: Banco Mundial (2000, p.04)

Quando analisada a proporção de pessoas que vive abaixo do nível de pobreza, cuja renda é inferior a dois dólares por dia, pode-se ter uma idéia melhor dos rendimentos obtidos pelos indivíduos em cada região, como exposto pela tabela 5:

Tabela 5 – Proporção das pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia (%)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002
Leste da Ásia e Pacífico	84.8	76.6	67.7	69.9	64.8	53.3	50.3	40.7
China	88.1	78.5	67.4	72.6	68.1	53.4	50.1	41.6
Europa e Ásia Central	4.7	4.1	3.3	4.9	17.2	20.7	23.8	16.1
América Latin e Caribe	26.9	30.4	27.8	28.4	29.5	24.1	25.1	23.4
Oriente Médio e Norte da África	28.9	25.2	24.2	21.4	20.2	22.3	24.3	19.8
Sul da Ásia	89.1	87.2	86.7	85.5	84.5	81.7	78.1	77.8
África Sub-Saariana	73.3	76.1	76.1	75	74.6	75.1	76.1	74.9
Total	66.7	63.7	60.1	60.8	60.2	55.5	54.4	50
Excluindo China	58.8	58.4	57.5	56.6	57.4	56.3	55.8	52.7

Fonte: World Bank (2006c)

O Banco Mundial trabalha com as metas internacionais traçadas pelo *Millenium Development Goals*[56], cujo primeiro objetivo é reduzir pela metade, no

[56] São sete as metas do desenvolvimento mundial para 2015: reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem na pobreza extrema; matricular todas as crianças; obter maior igualdade e habilitar as mulheres, eliminando a desigualdade por sexo na educação primária e secundária; reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil; reduzir em três quartos a mortalidade materna; proporcionar acesso a todos os que precisam de serviços de saúde reprodutiva; e implantar

período de 1990 até 2015, a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia), como já mostrado na tabela 1. A instituição entende que a melhor medida para a efetividade do desenvolvimento é a redução da pobreza abosluta, e que nada deveria ser mais prioritário para as autoridades mundias do que a sua redução. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.06).

3.2 Estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial

A forma como o Banco Mundial compreende a questão do desenvolvimento evoluiu nos últimos 60 anos, trazendo mudanças no enfoque dado ao fenômeno da pobreza, suas causas e ações de combate. A noção de desenvolvimento do Banco permitiu a emersão de determinadas estratégias de combate à pobreza. Nesse sentido, esta seção terá a preocupação de fazer a ligação entre as estratégias gerais de desenvolvimento do Banco e as políticas de redução da pobreza. É possível identificar quatro grandes fases na trajetória do Banco, sendo que, em cada uma delas, a pobreza assume um caráter específico.

3.2.1 Antecedentes: as estratégias das décadas de 1950 a 1980

A primeira fase da instituição, que abrange as décadas de 1950 e 1960, foi caracterizada pelo apoio ao crescimento dos países em desenvolvimento por meio do investimento em capital físico e infra-estrutura, especialmente energia, transportes e comunicação. O desenvolvimento era equivalente ao processo de modernização, ou seja, transformação de uma economia de base agrícola numa de tipo industrial[57]. Diante desse quadro, a pobreza não era um problema teórico para o Banco, que considerava que o crescimento do PIB conduziria naturalmente à melhoria nas condições de vida dos indivíduos, inclusive, dos mais pobres.

No fim da década de 60, o BIRD e outras instituições multilaterais começaram a rever esse modelo de desenvolvimento. O relatório *Partners in Development*,

---

estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável até 2005 para reverter a perda de recursos ambientais até 2015. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.05).

[57] Segundo Lichtensztejn e Bauer (1987, p.176), tratava-se de uma estratégia convencional de crescimento, baseada na relação maior poupança-maior investimento. O investimento permitiria aumentar os padrões tecnológicos das indústrias, tornando os preços internos mais competitivos e incrementando o potencial exportador. O excedente gerado poderia ser utilizado em importações, gerando uma base industrial mais ampla e moderna. Essa expansão aumentaria o número de empregos e salários (via aumento de produtividade) e formaria um ciclo capaz de melhorar as condições de vida da população, inclusive, dos mais pobres.

conhecido como *Informe Pearson*, publicado em 1969, chamou a atenção para o fato de que o desenvolvimento baseado no incremento de capital físico produziu distorções no tipo de crescimento dos países pobres. Essas nações eram majoritariamente agrícolas e a ênfase dada à indústria acabou por limitar a expansão do mercado interno e da produção de alimentos, assim como de sua capacidade de exportação. (LICHTENSZTEJN; BAUER, 1987, p.181)[58].

Paralelamente ao desequilíbrio agrícola-industrial, o relatório alertou quanto ao aumento das desigualdades sociais e nos níveis de pobreza nos países em desenvolvimento, recomendando investimento em áreas sociais, como educação e controle demográfico. O Banco Mundial reconheceu que os benefícios do crescimento econômico não chegaram aos países pobres e que seria necessária a adoção de uma estratégia complementar, que ficou conhecida como a abordagem da *satisfação das necessidades básicas* (*basic needs*).

O modelo das *necessidades básicas*, que orientou as ações do Banco na década de 1970, durante a gestão MCNamara, baseia-se em dois pilares: aumento de produtividade[59], especialmente dos setores mais pobres, e prestação de serviços sociais a essa população. (LICHTENSZTEJN; BAUER, 1987, p.186).

O Banco entendia que os serviços sociais básicos, além de importantes em si, possibilitariam elevações nos índices de produtividade das áreas mais pobres. O controle demográfico torna-se uma peça-chave a esse raciocínio, pois seu crescimento acarretaria déficit de alimentos, desvio de maiores recursos voltados para a infra-estrutura social e queda do nível salarial. Com relação à educação, é introduzido o conceito de capital humano, uma visão mais funcionalista, e voltada ao mercado de trabalho. Na área da saúde, ganham especial atenção a medicina preventiva, o controle de natalidade, obras de saneamento básico e água potável. Dessa forma, o combate à pobreza passou de um problema que seria solucionado estritamente com o crescimento econômico para uma questão que se incorpora à

---

[58] Além disso, o relatório também ressaltou que a política protecionista dos países em desenvolvimento, por meio da política de substituição de importações, acabou por diminuir a competitividade das indústrias nacionais. A crítica a esse modelo protecionista, característico de muitos países latino-americanos, foi muito comum nos estudos do Banco Mundial, especialmente nas décadas de 1980 e 1990.

[59] O aumento de produtividade permitiria uma elevação do número de empregos e do nível salarial, diminuindo a pobreza. No meio rural, seria importante aumentar o uso de novas tecnologias e fertilizantes, a fim de elevar os rendimentos da terra cultivada. Já no meio urbano, o importante seria investir em pequenas e médias indústrias, pois estas possuem uma relação capital-trabalho menor, permitindo maior absorção de mão-de-obra.

própria estratégia de crescimento do BIRD. (LICHTENSZTEJN; BAUER, 1987, p.186-190).

A terceira estratégia de desenvolvimento do Banco Mundial foi introduzida após a crise da dívida dos países da América Latina e da África, enfatizando a melhoria na gestão pública e a orientação das economias dessas nações para o mercado.

Era preciso, segundo as instituições de *Bretton Woods*, uma reestruturação do papel do Estado, por meio do fim do modelo de substituição de importações, que tornava o setor industrial pouco competitivo, e da redução dos gastos públicos, em especial, dos custos unitários dos programas sociais. Além disso, havia a preocupação de promover reformas institucionais, melhorando a eficiência da máquina estatal e estabelecendo taxas de juros reais e positivas, a fim de estimular a intermediação bancária.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990 foi concebido à luz das experiências do ajustamento dos anos 80. Em função da caracterização do pobre como o indivíduo que possui renda e capital humano em níveis insuficientes, o Banco Mundial entendia que era preciso uma estratégia de combate à pobreza similar a satisfação das necessidades básicas, enfatizando, contudo, o processo de liberalização. Tratava-se de uma estratégia de dois elementos: crescimento, mediante abertura econômica e aumento de produtividade dos setores mais pobres, e serviços sociais voltados a eles com o intuito de aumentar seu capital humano.

Segundo o Banco Mundial (1990, p.03), os elementos que compõem a estratégia devem ser entendidos como complementares. Isso porque o crescimento econômico aumenta as oportunidades para os pobres, possibilitando a elevação de sua renda. Por outro lado, o pleno aproveitamento das oportunidades só será vivenciado se a camada pobre da população estiver preparada, ou seja, se houver investimento em educação e saúde[60].

O relatório afirma, ainda, que para esta estratégia ser bem-sucedida, em termos de redução tanto da pobreza como de custos, é necessário que os gastos públicos sejam direcionados e planejados aos pobres e às suas necessidades. “Para as intervenções terem eficácia em termos de custos, é preciso que, além de visarem

---

[60] De acordo com o Banco, na década de 1980, os países bem-sucedidos na redução dos níveis de pobreza foram os que optam pela estratégia de dois elementos, que, segundo a instituição, foi inspirada na experiência dos países do leste asiático.

a clientelas-alvo bem definidas, consigam atender bem às necessidades específicas dos pobres". (BANCO MUNDIAL, 1990, p.04)[61].

Cabe destacar ainda dois aspectos levantados no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990, que, posteriormente, ganharam posição central no *Relatório* de 2000/2001. O primeiro é que deveria haver um esquema de segurança para duas categorias de pobres, caracterizadas por não obterem benefício da estratégia de dois elementos, ou seja, por não se beneficiarem do crescimento econômico, ao menos no curto prazo. A primeira categoria é composta de indivíduos incapazes de trabalhar, como idosos e crianças. Já a segunda é formada por aqueles que entram temporariamente em situações de risco. Essas categorias deveriam ser atendidas por redes de segurança, em especial, por um esquema de transferências. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.108)[62].

O segundo aspecto levantado ressalta que o sucesso do programa de ajustamento, em especial da estratégia de dois elementos, dependeria da criação de condições políticas que viabilizassem as reformas estruturais. Seria necessária a adequação das instituições políticas e econômicas no sentido de aumentar o grau de participação dos pobres nas políticas públicas (garantindo que os gastos fossem direcionados às suas necessidades), assim como nas decisões que afetam suas vidas[63]. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.03-04).

3.2.2 Anos 1990: A Governança como a nova agenda do Banco para o desenvolvimento

Desde o início da década 1990, o Banco Mundial mostrou indícios de que o programa de ajustes estruturais não foi bem-sucedido em uma série de países, sendo necessária a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento. O relatório *Sub-Saharan África: from crises to sustainable growth*, publicado em 1989, ao analisar as experiências de ajustamento no continente africano, afirmou que era preciso criar condições institucionais que dessem suporte à economia.

---

[61] Segundo o relatório, as ONGs têm um papel importante na focalização do gasto social, ajudando na identificação dos grupos mais necessitados. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.04).

[62] Em especial, os pobres expostos a choques (por exemplo, ao ajuste macroeconômico dos anos 80) devem ser atendidos no curto prazo pelas redes de segurança, até que os benefícios do crescimento econômico proporcionem redução dos níveis de pobreza.

[63] Quando os pobres têm maior participação nas decisões políticas, há maior chance da estratégia de dois elementos ser bem-sucedida, na medida em que o gasto público voltado aos pobres poderia enfrentar dificuldades políticas por descontentar os não-pobres. (BANCO MUNDIAL, 1990, p.04).

> *A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector iniciative and the market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and the administration that is accountable to its public. And the better balance is needed between the government and the governed.* (WORLD BANK, p.xii, 1989).

De acordo com o Banco Mundial, o principal obstáculo para o sucesso do programa de ajustamento na África e, de forma geral, nos países em desenvolvimento, foi a crise de governança. O Banco entendia que havia obstáculos políticos internos para o bom andamento das reformas e argumentava que a legitimação e o consenso político eram precondições para o desenvolvimento sustentável dos países[64]. (WORLD BANK, 1989, p.60).

A governança tornou-se o novo enfoque na questão de desenvolvimento para o Banco Mundial, que, em 1992, publicou o relatório *Governance and Development*, lançando as bases de sua nova agenda. Inicialmente, a governança foi definida de forma genérica: "*as the manner in wich power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good Governance, for the World Bank, is synonimous with sound development management*". (WORLD BANK, 1992, p.01).

O conceito de governança possui quatro dimensões: administração do setor público, quadro legal para o desenvolvimento, *accountability* e informação/transparência. (WORLD BANK, 1992, p.06). Essas dimensões foram analisadas por Willians e Young (1994, p.86-87) em dois grupos: as duas primeiras formam o que o Banco entende por "áreas técnicas", enquanto as últimas relacionam-se à preocupação da instituição com a sociedade civil e constituem o elemento inovador da agenda.

A administração do setor público diz respeito à melhoria na sua eficiência, envolvendo a redução de suas funções, maior controle dos gastos e uma burocracia estatal diminuída e mais profissional. Isso permitiria que o Estado pudesse direcionar seu campo de atuação aos serviços sociais básicos, como educação, saúde e infra-

---

[64] Willians e Young (1994, p.88-92) investigam as causas da emergência da governança na agenda de desenvolvimento do Banco Mundial, enumerando quatro motivos: os questionamentos sobre o programa de ajustes estruturais, influências de departamentos internos ao Banco, influência do meio acadêmico e adoção de critérios de governança por países membros do Banco, que se refletiram neles.

estrutura, especialmente quando esses serviços são voltados aos pobres ou às áreas onde não há interesse do setor privado. (WORLD BANK, 1992, p.06). De acordo com Borges (2003, p.126), isso não chegou a constituir uma novidade para o Banco, visto que esse aspecto também estava presente no programa de ajustes estruturais.

Já o quadro legal para o desenvolvimento tem dois aspectos: um instrumental, que concentra os elementos formais necessários à existência de um sistema de leis, devendo ser conhecidos previamente e aliados a um sistema judiciário independente; e um substantivo, que confere às leis conceitos como justiça, eqüidade e liberdade. (WORLD BANK, 1992, p.30). O sistema legal seria necessário para criar um clima estável para os atores econômicos, no sentido de assegurar a realização de investimentos e a eficiência da economia[65].

A construção da nova agenda de desenvolvimento do Banco Mundial reserva especial atenção à participação da sociedade civil, o que envolve o apoio às organizações voluntárias e não-governamentais (ONGs), assim como aos sindicatos e organizações profissionais. A participação da sociedade civil pode fortalecer a governança dos países, melhorando o controle sobre a *performance* das políticas governamentais e aumentando a eficiência da economia. De acordo com Willians e Young (1994, p.87), a preocupação do Banco com a sociedade civil está relacionada à promoção de *accountability*, legitimação, transparência e participação, fatores que ajudam a empoderar[66] (*empower*) a sociedade civil e reduzir o poder do Estado.

Accountability seria importante para garantir a congruência entre as políticas públicas e sua implementação, assim como a alocação eficiente dos recursos. (WORLD BANK, 1992, p.13-14). Possui duas dimensões: a macro e a micro. Na macro, estariam envolvidos o setor financeiro e a *performance* da economia. Já na micro, *accountability* deve conter dois elementos: competição (ou mecanismo de saída) e participação (ou mecanismos de voz).

A competição permite que os indivíduos, quando insatisfeitos com determinados serviços oferecidos, tenham a possibilidade de procurar outras empresas, obrigando-as a se manterem competitivas. Quando não há monopólios ou

---

[65] A preocupação com o quadro legal é uma referência direta à instabilidade política e fraqueza dos Estados africanos.(BORGES, 2003, p.)

[66] O empoderamento (*empowerment*) faz parte da nova estratégia de desenvolvimento do Banco Mundial e se relaciona com a autonomia das pessoas, em especial dos mais pobres, de participar das decisões que afetam suas vidas.

outras falhas de mercado, aumentam-se as possibilidades de saída dos indivíduos e, assim, a eficiência da economia como um todo. (WORLD BANK, 1992, p.24).

A participação permite que os indivíduos tenham maior influência sobre as decisões que afetam suas vidas, possibilitando maior acompanhamento dos serviços prestados, em especial, dos serviços públicos. Com isso, o incremento do poder de voz das pessoas melhoraria a qualidade das políticas públicas e, conseqüentemente, a eficiência da economia.

Os pobres são particularmente prejudicados quando existem obstáculos aos mecanismos de saída ou de voz. Alguns desses obstáculos foram criados por leis ou contratos, sendo mais fáceis de eliminar; já as barreiras naturais, como as limitações espaciais, são mais difíceis de remover. Por exemplo, no caso de uma comunidade pobre e isolada, com apenas uma escola e cujos bens e serviços demandados fossem difíceis de achar, os habitantes teriam poucas opções de consumo, limitando suas possibilidades *de saída*[67]. (WORLD BANK, 1992, p.24).

No sentido de aumentar os mecanismos de voz, especialmente dos mais pobres, o Banco Mundial entende que as organizações não-governamentais têm um importante papel a cumprir, já que podem atuar como um canal direto para os pobres, defendendo seus diretos. Além disso, podem identificar com maior precisão as demandas das populações locais e direcionar os gastos sociais para as áreas mais necessitadas[68].

Um aspecto importante da *accountability* e muito reiterado nos relatórios do Banco Mundial é a descentralização, elemento que faz a ponte entre as dimensões micro e macro. (WORLD BANK, 1992, p.21). A descentralização é um fenômeno comum na América Latina, Ásia e Europa Oriental e, segundo o Banco Mundial, trata-se de um instrumento que garante a eficiência econômica, possibilitando a diluição do poder dos governos centrais e um melhor direcionamento do investimento público às populações-alvo e diminuindo, conseqüentemente, a corrupção e o desperdício. No entanto, o Banco ressalta que esse processo deve

---

[67] O Banco entende que o uso de novas tecnologias, se efetivas em termo de custos, podem ser úteis, como, por exemplo, escolas móveis, clínicas médicas móveis ou uso de tecnologias em educação.

[68] O Banco Mundial tem incentivado a participação das ONGs em seus projetos. Em 1991, 89 dos 289 aprovados pela diretoria executiva tinham esse caráter. "*The literature shows that NGOs tend to be effective at reaching low-income groups, especially in remote areas, and at working in a relatively participatory way… NGOs' most important contribution may not be to deliver services but to iniciate new approaches wich are sometimes replicated on a larger scale*". (WORLD BANK, 1992, p.25).

ser bem conduzido, pois se a capacidade administrativa dos governos locais é fraca, os recursos podem ser desviados pelas elites locais, aumentando a corrupção e prejudicando especialmente os mais pobres.

Por último, uma boa governança necessita de informação e transparência. A eficiência econômica exige que as informações sobre as políticas governamentais estejam disponíveis, que os processos de tomada de decisões sejam transparentes (como, por exemplo, as restrições orçamentárias) e que haja participação e influência nos processos decisórios. Se as decisões sobre as políticas governamentais não forem transparentes, sujeitas a contestações e avaliações, as chances de corrupção e erro são maiores. A eficiência e efetividade dos atores econômicos e a competitividade dos mercados exigem um amplo acesso às informações relevantes. (WORLD BANK, 1992, p.40).

A agenda da governança, discutida acima de forma resumida, permitiu que o Banco Mundial apresentasse uma nova estratégia de combate à pobreza. Como colocado na seção anterior, o RDM de 2000/2001, apesar de aceitar a visão tradicional de pobreza do RDM de 1990, ampliou esse conceito, passando a entendê-lo como um fenômeno multidimensional, relacionado a privações que ultrapassam simplesmente a renda, educação e saúde, incluindo a vulnerabilidade e a exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder. Essa visão multifacetada da pobreza, ancorada na noção de governança, levou o Banco Mundial (2000, p.33) a adotar uma estratégia de combate à pobreza mais ampla e complexa, enfatizando aspectos institucionais e permitindo o aumento da influência dos pobres nas decisões que afetam suas vidas, de modo que se sejam conferidos legitimidade e consenso político às reformas econômicas[69]. A nova agenda destaca que a pobreza pode ser reduzida por meio do tripé oportunidade-empoderamento-segurança. As diferenças de abordagens são mostradas no quadro 3:

---

[69] O Banco Mundial (2000, p.32) admitiu que a ênfase dada à prestação de serviços sociais aos mais pobres, como colocado no relatório de 1990, talvez tenha sido excessivamente otimista com relação à capacidade institucional e política dos países em desenvolvimento. A eficiência desse investimento tem sido menor que a esperada e depende da estrutura de mercado e dos padrões de influência locais.

Quadro 3 - Evolução do Conceito de pobreza do Banco Mundial e das estratégias de redução de 1990 até 2000.

	Conceito de pobreza	**Estratégia de redução**
Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990	Privação de renda Baixo capital humano	Crescimento econômico Serviços sociais aos pobres
Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001	Privação de renda Baixo capital humano Vulnerabilidade Falta de influência e poder	Oportunidade Empoderamento Segurança

Fonte: elaboração própria com base nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 e 2000/2001

Oportunidade está relacionada ao crescimento econômico, tido como condição necessária à redução da pobreza. De acordo com o Banco Mundial, o crescimento é uma poderosa força de combate à pobreza: "Em média, à medida que os países enriquecem, diminui a incidência de pobreza. Outros indicadores de bem-estar, como os níveis médios de educação e saúde, também tendem a melhorar". (BANCO MUNDIAL, 2000, p.45).

Segundo o Banco Mundial (2000, p.52), apesar de a relação crescimento-pobreza ser positiva, há países com taxas de crescimento equivalentes, mas que possuem diferentes índices de queda nos níveis de pobreza. Alguns fatores contribuem para isso, entre eles, a distribuição de renda. O Banco Mundial entende que os países com maiores índices de desigualdade de renda possuem um ritmo de diminuição da pobreza menor[70]. Há uma preocupação do Banco Mundial com o destino da renda *adicional* gerada pelo crescimento do país: se a renda adicional for absorvida em índices crescentes pelos mais pobres, a diminuição da pobreza será potencializada. Assim, a desigualdade social pode representar perda de eficiência na redução da pobreza e, conseqüentemente, nas taxas de crescimento econômico. Além disso, sociedades desiguais são mais instáveis politicamente, com instituições mais frágeis e propensas a políticas populistas de redistribuição, podendo tudo isso levar à redução do crescimento. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.57).

[70] Segundo o Banco (2000, p.52), "se o crescimento se concentrar em setores dos quais é mais provável que os pobres obtenham sua renda como a agricultura, tal crescimento poderá estar associado a uma redução da desigualdade de renda. Tudo o mais sendo constante, o crescimento resulta em menor redução da pobreza em sociedades desiguais, do que em sociedades igualitárias".

Outro ponto do tripé é o empoderamento[71], elemento que se relaciona com os processos sociais e políticos causadores das situações de pobreza e da interação desses aspectos com as forças econômicas em questão. Nesse sentido, o Banco Mundial (2000, p.103) percebe que as instituições do Estado têm um importante papel a cumprir, prestando serviços de forma mais eficiente para todos os cidadãos, em especial, para os mais pobres.

Destaca-se neste processo o fato de a administração pública precisar agir com eficiência ao aplicar as políticas, diminuindo o número de atividades pelas quais é responsável e concentrando suas ações em metas sociais. Deve haver uma descentralização das ações estatais para os níveis locais, permitindo uma melhor identificação das necessidades dos pobres e tornando os gastos sociais mais eficientes. Além disso, a descentralização facilita a participação dos pobres em projetos que irão influenciar suas vidas, aumentando o controle e a *accountability* das políticas públicas. Outro ponto importante é a presença de apoio político às ações favoráveis aos pobres, um papel desempenhado pelas organizações não-governamentais.

Já a segurança diz respeito à proteção dos pobres quanto a riscos, que vão desde choques econômicos e desastres naturais até vulnerabilidade a doenças.

3.2.3 O debate atual: O Empoderamento dos pobres

A abordagem do empoderamento tornou-se central nas ações de combate à pobreza do Banco Mundial. O relatório anual de 2006 apresentou os dois pilares que compõem a atual estratégia da instituição: melhoria no clima de investimento e o empoderamento das pessoas de baixa renda. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.19). Esses pilares estão inter-relacionados, à medida que melhorias no desenvolvimento humano criam sustentação para o clima de investimento e o crescimento econômico.

O estudo *Empowerment and Poverty Reduction*, publicado em 2002, detalhou a forma como o Banco Mundial entende esse conceito, mostrando como ele pode ser um instrumento efetivo para o crescimento econômico e a redução da pobreza.

O Banco Mundial entende que o empoderamento é uma importante ferramenta para a efetividade do desenvolvimento, reforçando a boa governança e

---

[71] O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* traduziu a expressão *empowerment* como autonomia. Optou-se por utilizar o termo empoderamento diretamente.

garantindo um clima favorável ao investimento. Esse processo ocorre quando os cidadãos, em especial os pobres, conseguem influenciar e controlar a *accountability* das instituições que afetam suas vidas.“*When citizens are engaged, exercise their voice, and demand accountability, government performance improves and corruption is harder to sustain*”. (WORLD BANK, 2002, p.xvii). Quando isso ocorre, os padrões de crescimento tornam-se mais benéficos aos pobres, especialmente se há participação das comunidades locais nos projetos, processo que constrói, além de tudo, o necessário consenso às reformas, por meio do fortalecimento da sociedade civil e das instituições governamentais[72].

> *Citizens participation can also build consensus in support of difficult reforms needed to create a positive investment climate and induce growth. In addition, the empowerment agenda supports development effectiveness by promoting growth patterns that are pro-poor (…) It can support information disclosure, inclusion, and participation – particulary of poor people – and public accountability mechanisms in lending products and strategies.* (WORLD BANK, 2002, p.xvii-xviii)

O Banco entende que os pobres têm poderes limitados em influenciar as decisões que afetam suas vidas, especialmente com relação às instituições públicas e do mercado. Desse modo, a instituição adotou uma definição institucional de empoderamento, no contexto de redução da pobreza. “*Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountability institutions that affetc their lives*”. (WORLD BANK, 2002, p.xviii).

O empoderamento exige que sejam retiradas as barreiras institucionais, formais e informais, que limitam as possibilidades dos pobres, tanto na esfera individual como na coletiva. Isso porque, como a pobreza foi definida como um fenômeno multidimensional, os pobres precisam aumentar seus recursos e suas capacidades, tanto individualmente, pela educação, saúde e moradia, quanto coletivamente, pela habilidade de se organizar a fim de empreender ações coletivas para resolver seus problemas. (WORLD BANK, 2002, p.xix).

Colocada a questão dessa forma, o Banco compreende que as instituições públicas têm um papel central no empoderamento, devendo satisfazer quatro

---

[72] *This envolves reducing inequalities by investing in poor people’s capabalities throgh education and acess to basic health care, as well as by increasing their acess to land, financial capital, and markets*. (WORLD BANK, 2002, p.xviii).

condições para que se fortaleça o lado da demanda da governança: acesso à informação, inclusão e participação, *accountability* e capacidade para a organização local (*local organization capacity*)[73]. (WORLD BANK, 2002, p.xix)

O Banco Mundial focou a aplicação da abordagem do empoderamento em cinco áreas: provisão de serviços básicos, melhoria na governança local, melhoria na governança nacional, abertura de mercados para os pobres e acesso à justiça e ao sistema legal,como mostra o quadro 4.

Quadro 4 - O Empoderamento para o Banco Mundial

Pontos chaves	**Áreas de Aplicação**
Acesso à informação; Inclusão e participação; *Accountability* Capacidade de organização local.	Provisão de serviços públicos; Melhoria da governança local; Melhoria da governança nacional; Desenvolvimento de mercados para os pobres; Acesso à justiça e aos sistemas legais.

Fonte: construído a partir de World Bank (2002)

3.3 Raízes teóricas do conceito e das estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial

Segundo Salama e Valier (1996, p.158-159), as concepções e práticas do Banco Mundial no que se refere à pobreza e às desigualdades sociais nos países em desenvolvimento têm identificação com a tradição do Liberalismo Econômico. De acordo com os autores, não se trata de uma aplicação direta dos princípios liberais, mas que as concepções do Banco são impregnadas desse conjunto de valores. Na mesma linha de investigação, Williams e Young (1994, p.92) afirmam que, embora a filosofia política seja freqüentemente entendida como distante do “mundo real”, no estudo da governança o papel da teoria política é crucial. Os autores argumentam que a filosofia política habita nossas práticas e instituições e que o Banco Mundial construiu, pelo menos em parte, o tema da governança, da matriz liberal, reproduzindo importantes ambigüidades e tensões existentes nessa teoria.

[73] Esses elementos já faziam parte dos trabalhos do Banco. No entanto, a abordagem aqui fortalece justamente o investimento na capacidade de organização local.

Há dificuldades na associação de elementos da matriz teórica liberal com relação às concepções e práticas do Banco Mundial. Em primeiro lugar, como já exposto no primeiro capítulo, o Liberalismo não possui uma natureza ou uma essência imutável, dados os diversos contextos culturais e históricos onde se desenvolveu. Além disso, o Banco Mundial é uma instituição complexa, que não pode ser compreendida como monolítica em suas idéias. Como visto, a agência possui um *staff* com algum nível de heterogeneidade, tanto com relação à origem dos países quanto à orientação político-econômica, embora nos escalões mais altos esse nível diminua sensivelmente.

Sem menosprezar os aspectos acima levantados, é possível realizar conexões entre as concepções do Banco e o Liberalismo Econômico, que serão úteis para compreender com maior profundidade o tratamento da questão da pobreza dado pela instituição, tanto no nível conceitual como nas políticas de redução, classificadas por Salama e Valier (1996, p.142) como políticas sociais liberais.

Uma primeira aproximação dessas conexões pode ser feita pela identificação entre algumas características do conceito de pobreza do Banco Mundial e os aspectos levantados no panorama dos autores liberais traçado no primeiro capítulo.

O RDM de 1990 definiu pobre como aquele indivíduo que vive com baixos níveis de saúde e capital humano, assim como escassez de renda. Nesse sentido, cabe destacar a abordagem de Alfred Marshall, que entendia a pobreza como um fenômeno cumulativo e diretamente relacionado à falta de qualificação dos trabalhadores. O Banco parece ter absorvido esse tipo de pensamento ao incorporar o investimento em capital humano dos pobres como uma forma de combater a pobreza.

Uma questão destacada pela instituição e que constitui um dos pilares da sua atuação no tocante à pobreza desde a gestão McNamara é o controle demográfico. Esse aspecto é um ponto central da argumentação malthusiana e constitui outra identificação da abordagem do Banco Mundial com o Liberalismo Econômico.

Desde o RDM de 2000/2001 O Banco adota um conceito de pobreza mais amplo, que envolve, além da escassez de renda e capital humano, a vulnerabilidade a riscos e falta de influência e poder dos pobres. Essa nova forma de conceber a pobreza parece ter assimilado alguns pontos da abordagem das capacidades de

Amartya Sen, ou seja, as liberdades substantivas desfrutadas pelas pessoas para elas levarem o tipo de vida que preferem.

De forma geral, os elementos levantados nesta dissertação sugerem que o conceito de pobreza do Banco Mundial gira em torno de três temas, sendo cada um deles influenciado pela matriz teórica liberal: mercado, Estado e sociedade civil.

(i) Desenvolvimento da economia de mercado

De acordo com Salama e Valier (1994, p.158), a principal característica do Liberalismo Econômico é conferir ao mercado um papel determinante na formação, organização e evolução das relações sociais. Nesse sentido, pode-se afirmar que nos relatórios do Banco Mundial há grande confiança na idéia de que o progresso econômico baseado na livre concorrência pode criar oportunidades econômicas a todos os indivíduos, inclusive aos mais pobres, concepção celebrada por Adam Smith em sua *A Riqueza das Nações*.

Uma amostra disso pode ser verificada na seguinte afirmação do RDM 2000/2001: “O início do desenvolvimento econômico moderno abriu a possibilidade de que o crescimento poderia melhorar significativamente o padrão de vida não só dos pobres, mas de todos”. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.45)

Esse tipo de abordagem leva o crescimento econômico a constituir-se na única forma não conflituosa de distribuição das vantagens econômicas entre as classes sociais, análise que guarda correspondência com Smith (1974, p.64), que, ao descrever o processo de barganha entre trabalhadores e capitalistas na determinação do nível de salários, afirmou que, em geral, essa negociação tende a beneficiar os últimos, salvo na ocorrência do crescimento.

De certa forma, o Banco Mundial parece incorporar essa noção harmoniosa do crescimento econômico como um meio de proporcionar progresso material e outros níveis de bem-estar (como educação e saúde) a todos os indivíduos[74]. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.45). O crescimento baseado no processo de livre concorrência é a peça-chave de todas as estratégias de redução da pobreza

[74] O RDM 2000/2001 afirma que à medida que os países enriquecem, além de diminuir a pobreza, outros indicadores de bem-estar tendem a melhorar, como os níveis de educação e saúde. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.45).

traçadas pelo Banco e constitui uma conexão com a matriz liberal, especialmente com Adam Smith.

A defesa do mercado pelo Banco Mundial não reside apenas na sua aceitação como o melhor alocador de recursos na economia, ou seja, em argumentos de eficiência. Associada a essa presunção, o Banco entende que o sistema de livre concorrência teria a propriedade de maximizar a liberdade individual, contribuindo para a própria eficiência da economia. Quando a concorrência funciona adequadamente, segundo o Banco Mundial (1992, p.24), os indivíduos têm seus mecanismos de saída ampliados, consistindo num aumento de suas possibilidades de consumo. Por exemplo, se determinado bem ou serviço é ofertado por um número grande de empresas, os consumidores têm maiores opções, obrigando as empresas a se manterem competitivas e melhorando a eficiência geral da economia. Se, ao contrário, há oferta limitada desses bens e serviços, as opções de consumo são menores, podendo acarretar preços mais elevados ou produtos de pior qualidade. Como discutido na seção 3.2.2, os pobres seriam particularmente prejudicados nesse segundo arranjo, pois teriam seus mecanismos de saída minimizados. Esse processo prejudicaria a *accountability* e a eficiência da economia e, assim, os prospectos para uma boa governança, tida pelo Banco como condição necessária para o crescimento, e este, por sua vez, para a redução da pobreza.

A defesa dos mecanismos de mercado como uma forma não-coerciva de organizar as relações econômicas foi feita por liberais como Friedman e Hayek e é, sem dúvida, um dos pilares do Liberalismo Econômico. Como destacado por Friedman (1985, p.23), o sistema de trocas livres seria uma forma de diluição do poder, que ampliaria as liberdades individuais e a eficiência da economia.

O tipo de abordagem em questão, que confere ao mercado uma função primordial na distribuição dos recursos econômicos, acaba por conceber uma noção específica de pobreza. Os pobres são caracterizados, segundo essa abordagem, como aqueles indivíduos que não conseguem tirar proveito do desenvolvimento do mercado e não são capazes de competir, por sua conta, no jogo de livre concorrência.

É com essa perspectiva que a noção de pobreza do Banco Mundial se constrói. Quando a instituição afirma (Banco Mundial, 2000, p.45) que em 1820 três quartos da população mundial viviam com menos de um dólar por dia, em situação de extrema pobreza, utiliza um critério de mercado para avaliá-la. Ou seja, mesmo

no começo do século XIX, no qual grande parte do mundo vivia no meio rural e as relações mercantis não estavam difundidas em grande escala, a pobreza estava associada à escassez de renda e, conseqüentemente, à impossibilidade de conseguir, pela via do mercado, condições mínimas de sobrevivência.

Essa percepção exerce influências importantes nas propostas de combate à pobreza formuladas pelo Banco. Em especial, por duas idéias: o campo de atuação do Estado deve distorcer o mínimo possível o sistema de formação dos preços, e as políticas sociais mais adequadas seriam aquelas focalizadas nos mais pobres, ou seja, nos indivíduos que estão *fora* do mercado.

(ii) Noção de Estado

O Banco Mundial (1997, p.41-43) destacou que o estabelecimento da economia de mercado não funciona sem uma atuação adequada do Estado. Segundo o Banco, é fundamental que o setor público priorize algumas áreas de atuação, deixando que os setores privado e voluntário forneçam os bens e serviços que estão além de sua capacidade. O Estado, por sua vez, deveria se concentrar em proporcionar os elementos fundamentais para que se aflore o investimento privado, garantido os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos. É necessário também que se estabeleça um clima político estável, além de investimentos em serviços sociais básicos e o estabelecimento de redes de proteção aos mais pobres.

Os relatórios do Banco costumam apresentar um tipo de justificativa para suas propostas baseado puramente em aspectos ligados à eficiência econômica, numa análise pragmática da *performance* dos países em desenvolvimento[75]. William Clausen, presidente do Banco entre 1980 e 1986, período das reformas de ajustamento estrutural, afirmou que "*the Bank is not a political organization, the only altar we worship at is pragmatic economic (...) not a recommendation which derived from any preconceived philosophy of ownership. It derives from considerations of efficiency*". (CLAUSEN, citado por WILLIAMS;YOUNG,1994, p.93).

De acordo com Williams e Young (1994, p.93-94), esse tipo de abordagem, que separa as questões "técnicas" das questões "políticas", é comum no discurso

---

[75] Nesse sentido, a carta de fundação da instituição, elaborada inclusive por Keynes, mantinha o campo de atuação do Banco em aspectos puramente econômicos, justamente para caracterizá-lo como uma instituição politicamente neutra.

das sociedades capitalistas liberais e repousa numa aparente noção de neutralidade. Segundo os autores, essa distinção se apóia num tema central do pensamento liberal contemporâneo, que é a distinção entre o "certo" (*right*) e o "bom" (*good*), com prioridade ao primeiro.

Wiliams e Young argumentam que essa noção de neutralidade é insustentável dentro da teoria liberal, assim como a separação, entre o "certo" e o "bom", da qual provém. Só poderia haver conclusões de neutralidade se fossem aceitos previamente os princípios do Liberalismo. Segundo os autores, o conceito do que é "certo" derivou-se de uma noção prévia do que é "bom". "*It is indeed difficult to avoid the conclusion that, the concepts of the right, far from being (as the liberal insists) independent of and anterior to any conceptions of the good, will in fact be a function of our conception if the good*". (WILLIAMS; YOUNG, 1994, p.94).

O discurso do Banco reflete esses argumentos, e, nesse sentido, sua concepção prévia do que é o "bom" envolve a defesa da economia de mercado, sendo que, por essa noção prévia, caberia ao Estado "neutro" o papel de desempenhar o que é o "certo", ou seja, de realizar as reformas "técnicas" a fim de viabilizar o funcionamento da livre concorrência.

> *Clearly there is here a conception of the good of social organization ad the role of the state within it, that, whatever else it is, is not 'neutral', despite attempts to hide behind procedural norms (questions of 'right'). This concept and its attendant view of the state is only neutral between social and political forms that already concede its principles. The 'good' for wich the World Bank stands is a market economy and a 'neutral' state wich ensures the proper functioning of that ecomomy by means of the enforcement of property rights and contratual obligations*. (WILLIAMS; YOUNG, 1994, p.94).

Colocada a questão nesses termos, "o Estado Liberal Neutro" concebido pelo Banco Mundial, pensando especialmente nas suas funções de provisão de serviços sociais básicos e estruturação de redes de segurança aos mais pobres, tem a função de fortalecer a concepção prévia do que é "bom", notadamente, o desenvolvimento e a intensificação da economia de mercado. O combate à pobreza, com isso, transforma-se numa questão instrumental, cujo objetivo é viabilizar reformas econômicas orientadas ao mercado. Caberia ao Estado o papel de inserir no mercado especificamente aqueles indivíduos que estão *fora* dele – os pobres –, interferindo o mínimo possível na livre concorrência. Essa concepção guarda estreita

identificação com a proposta de renda mínima de Hayek, ou ainda com o imposto de renda negativo de Friedman.

(iii) Sociedade Civil

Como discutido anteriormente, o elemento inovador na agenda da governança do Banco Mundial é a sociedade civil, componente central para a efetividade do Estado e, de forma geral, para o desenvolvimento. (WORLD BANK, 1997, p.18).

Na visão liberal, como destacado por Williams e Young (1994, p.95) e discutido no primeiro capitulo deste trabalho, a sociedade civil é entendida como uma esfera de não-interferência do Estado e caracterizada como um espaço de pluralismo e tolerância.

O Banco Mundial tem reiterado que a modernização dos países em desenvolvimento, entendida como um conjunto de reformas econômicas orientadas ao mercado, necessita da assimilação de novos hábitos e comportamentos dos indivíduos e das instituições, que viveram muitos anos sob planejamento central ou sob regimes populistas, devendo ser estabelecida uma nova relação entre os indivíduos e o Estado, caracterizada por maior liberdade de escolha e por maiores riscos econômicos. (WORLD BANK, 1996, p.04).

Williams e Young (1994, p.95-96), ao analisar a valorização da sociedade civil no continente africano pelo Banco Mundial, indicam que os resultados parecem paradoxais: por um lado, a participação das comunidades locais poderia fortalecer a governança e a legitimação; por outro, os traços culturais africanos não seriam compatíveis com as novas agências do governo[76]. Com isso, os autores afirmam que o Banco Mundial só está preocupado em apoiar comunidades locais (*indigenous*) compatíveis com o processo de modernização, o que não implica valorização dos laços étnicos e comunitários. Seriam incentivados somente aqueles grupos que não tivessem vínculos comunitários e afetivos, como as associações profissionais, sindicatos e ONGs. Há o reconhecimento de que melhorias no desempenho das instituições necessitavam de transformações na sociedade.

---

[76] Segundo o Banco Mundial: "*family and ethnic ties that strengthen communal actions have no place in central government agencies where staff must be selected on merit, and public and private monies must not be confused".*(WORLD BANK, citado por WILLIAMS E YOUNG,1994, p.96).

Nesse sentido, o discurso do Banco Mundial de construção da sociedade civil está relacionado com um tipo de sociedade que apóie as reformas "técnicas". "*The neutral state will be supported by a liberal public sphere*". (WILLIAMS; YOUNG,1994, p.96).

Williams e Young (1994, p.96) salientam que o tipo de tratamento conferido à sociedade civil pelo Banco Mundial pode ser compreendido melhor se examinado à luz da matriz liberal, em especial, da abordagem de John Stuart Mill. Como visto no primeiro capítulo, Mill confere importância central às instituições, que deveriam estimular boas qualidades nos indivíduos, que, por sua vez, seriam refletidas nas instituições. Dessa maneira, o tipo de abordagem do Banco Mundial com relação à participação da sociedade civil parece criar viabilidade para as reformas de mercado e, ao mesmo tempo, controlar o potencial transformador das comunidades locais.

3.3.1 Características das Políticas Sociais Liberais

Salama e Valier (1996, p.142) argumentam que a preocupação social por parte do Banco Mundial reflete o temor de que as reformas liberais implementadas pelos governos percam a legitimidade, provocando tensões sociais. O crescimento impulsionado pelo Liberalismo Econômico, apesar de ser a melhor forma de combater a pobreza, não conseguiria, num curto prazo, cumprir seus objetivos sociais. Assim, seria necessária a estruturação de políticas sociais complementares ao modelo de crescimento do Banco, classificadas pelos autores como políticas sociais liberais, cujas principais características são: focalização, assistencialismo, privatização e descentralização.

(i) Políticas Sociais Focalizadas nos mais Pobres

No paradigma liberal de política social, como bem explorado por Salama e Valier (1996, p.143), revela-se a necessidade de se realizar uma nítida distinção entre os pobres e os muito pobres[77]. Os pobres seriam aqueles que se beneficiariam do crescimento e da liberalização das economias. Rigorosamente falando, na prática isso significa que não existe uma política social voltada para esse grupo. "*La reducción de la pobreza será un suproducto de la volta del crescimiento gracias a las*

[77] Como já comentado, O Banco Mundial utiliza a linha de pobreza para fazer tal distinção.

reformas liberales" (SALAMA;VALIER,1996, p.143). Assim, de forma complementar ao processo de liberalização, seriam montadas redes de segurança para os extremamente pobres, aqueles grupos mais vulneráveis, que não conseguem, por conta própria, sobreviver no mercado. A eles seriam dirigidas as políticas sociais.

Esses programas focalizados devem ser transitórios, até que cheguem os benefícios do crescimento econômico. No entanto, alguns economistas do Banco Mundial já reconhecem que muitos indivíduos vão sempre necessitar de auxílio, de modo que esses programas deveriam ser mantidos permanentemente.

> *Limitada a la acción contra la extrema pobreza, la política social tiende asi a perder su caráter universal, para transforma-se en un paliativo reservado sólo a los excluídos del mercado. Se puede hablar de una concepción residual de la política social. Sus partidários subrayan que aun si esta política social solo se dirige a una parte de la poblacion pobre, esa vez al menos se trata de hechos y no sólo de palabras.*(SALAMA e VALEIR, 1996, p.146).

Esse tipo de atuação focalizada nos mais pobres passa a idéia de uma política eficiente, voltada para os que realmente necessitam de ajuda. No entanto, não são abordadas questões como a exclusão social ou os próprios motivos que levaram à extrema pobreza.

(ii) Políticas sociais de assistencialismo e privatização

Políticas sociais focalizadas e assistencialistas se apóiam em bases diferentes das políticas típicas do Estado de Bem-Estar Social, que se baseiam na idéia de direitos sociais universais. As focalizadas, de outro lado, têm cunho assistencial e consideram a sociedade uma simples agregação de indivíduos. As classes médias e ricas migram para o setor privado, enquanto os serviços públicos, como escolas e hospitais, ficam voltados aos pobres.

(iii) Políticas sociais descentralizadas que recorrem à participação popular

As políticas sociais focalizadas foram aplicadas, em geral, de forma descentralizada. Isso se justifica por dois motivos: maior eficiência no gasto social e possibilidade de diminuição dos custos públicos voltados aos problemas sociais, com parcerias com setores não-governamentais.

A questão da descentralização, como bem lembrado por Salama, é antiga, remetendo às Leis dos Pobres da Inglaterra, do século XVII, onde as paróquias concediam assistência aos pobres. A assistência (caridade) está intimamente relacionada com a descentralização, já os direitos sociais universais abrangem a esfera nacional.

Outro aspecto a ser considerado da descentralização é o discurso de maior participação popular nas políticas sociais, tudo sempre em nome da eficiência. "*A este respecto, la política de la descentrlizacion, lejos de ser simplesmente um instrumento de la eficiencia, funciono sobre todo como um médio para restringir los gastos sociales públicos*". (SALAMA; VALIER, 1996, p.149).

3.4 Limitações das estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial: a separação entre o social e o econômico

3.4.1 Pobreza como um elemento subsidiário nas estratégias gerais do Banco

A trajetória do Banco Mundial, como discutido anteriormente, se caracterizou pela evolução de sua noção de desenvolvimento, assim como de suas funções e estrutura organizacional. Apesar de ter se tornado uma instituição complexa, com a adoção de diferentes estratégias gerais, Lichtensztejn e Bauer (1987, p.175) afirmam que existe um eixo teórico fundamental sobre o qual gravitam as diferentes concepções de desenvolvimento do Banco: o enfoque do *crescimento econômico*. Em torno desse eixo configuraram-se a satisfação das necessidades básicas, o ajustamento estrutural, e, mais recentemente a governança e o empoderamento. Paralelamente, como já visto, a partir da gestão McNamara, o combate à pobreza foi inserido como um componente teórico nas estratégias gerais do Banco. O que se pretende demonstrar nesta seção, é que, para além do discurso do Banco, que coloca o combate à pobreza em igualdade hierárquica com o crescimento, na verdade, a inserção desse elemento só foi possível graças a sua compatibilidade com o crescimento econômico orientado ao mercado, contribuindo inclusive para intensificação desse último. Além disso, há elementos que sugerem que a adoção do combate à pobreza pelo Banco serviu como uma justificativa ideológica ao próprio modelo de desenvolvimento proposto pelo Banco, criando condições políticas para sua implementação.

De acordo Lichtensztejn e Bauer (1987, p.191), a subordinação das políticas de combate à pobreza do Banco Mundial com relação ao crescimento econômico opera em dois planos[78]: o primeiro é relacionado ao nível dos recursos, na medida em que os investimentos necessários à infra-estrutura social, como em educação, saúde e controle demográfico, assim como o estabelecimento de redes de segurança para os pobres, deveriam provir do aumento de produtividade do setor moderno da economia. "Assim colocado, 'o ataque à pobreza' adquire uma dimensão própria, porém, defasada no tempo em relação ao mencionado crescimento". (LICHTENSZTEJN; BAUER, 1987, p.191).

O segundo plano de subordinação está relacionado ao fato do combate à pobreza, nos moldes propostos pelo Banco, além de não entrar em conflito com o crescimento, ser elaborado de forma a contribuir com a sua intensificação. Os elementos destacados em seus relatórios, como o aumento de capital humano dos pobres, o investimento em saúde, a diminuição da vulnerabilidade a choques econômicos, assim como a descentralização e a participação da sociedade civil, além de importantes em si mesmos, contribuem para a eficiência da economia.

Nesse sentido, o empoderamento dos pobres ganha um contorno especial. O Banco Mundial entende que há uma relação direta entre empoderamento, boa governança e crescimento. Na medida em que os pobres exigem *accountability* das instituições, eles podem controlar mais precisamente os gastos do governo, diminuindo as possibilidades de corrupção e fazendo com que as políticas públicas sejam mais bem direcionadas às suas necessidades. Esse processo faz com que melhorem as condições para uma boa governança, criando o consenso político em torno das reformas e dando suporte ao crescimento.

Romano (2002, p.09-10) chama a atenção que uma série de categorias e abordagens como descentralização, participação, empoderamento e abordagem baseada em direitos (*rights-based approach*) foram apropriadas pelo *mainstream* a partir da década de 1990, e tiveram seus conceitos re-semantizados pelos discursos e práticas de bancos internacionais, agências de desenvolvimento multilaterais e bilaterais, governos e organizações da sociedade civil. Essas questões acabaram por constituir campos de embate ideológico em torno do desenvolvimento, uma vez que, inicialmente, foram criadas como formas de contestação da ordem vigente.

---

[78] Os autores avaliaram a estratégia das necessidades básicas. No entanto, o mesmo raciocínio pode ser transposto para as outras estratégias.

O uso generalizado da abordagem do empoderamento conferida pelo *mainstream* acabou por deslocar a um segundo plano sua questão central: a questão do poder[79]. O ponto fundamental do empoderamento é, na verdade, uma forma de explicitar os conflitos sociais e as relações de dominação constituídas, particularmente relevantes quando se analisa a questão da pobreza. O Banco Mundial, ao contrário, concentrou sua abordagem em questões "técnicas e procedimentais", apresentando um empoderamento neutro e sem conflitos. (ROMANO, 2002, p.11).

Outra questão apresentada por Romano (2002, p.13) é que a apropriação do empoderamento pelo *mainstream* é uma abordagem centrada no indivíduo, entendido como um ser desvinculado que relações históricas, culturais e sociais, sendo entendido como um ser egoísta, e, meramente como um produto do mercado. Ou seja, o empoderamento dos pobres ganha uma forma instrumental, no sentido de melhorar a eficiência da economia, criando viabilidade política para as reformas.

Vemos que a pobreza foi assimilada nas estratégias gerais do Banco Mundial como um elemento secundário ao crescimento econômico, pois além de depender de recursos provenientes do setor moderno da economia, os elementos que compõe suas estratégias de redução devem ser compatíveis com o modelo de crescimento proposto. Ou seja, há uma separação entre as dimensões social e econômica, com prioridade à primeira.

Os elementos levantados sugerem ainda que o combate à pobreza desempenha um papel político importante nas estratégias gerais de desenvolvimento do Banco Mundial. Como destacado pelos RDM de 1989 e 1992, houve dificuldades políticas para implementação das reformas de ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento, especialmente no continente africano. Nesse contexto, as estratégias desenhadas pelo Banco, que conferem um papel central à participação da sociedade civil, e, especialmente ao empoderamento dos pobres, tem uma função importante no sentido de criar consenso político e legitimação em torno das reformas de orientação da economia para o mercado.

---

[79] A abordagem do Banco Mundial esvaziou o conteúdo principal do empoderamento, concentrando sua abordagem em quatro questões chave: acesso à informação, inclusão e participação, *accountabiliy* e capacidade de organização local. Ainda, nas áreas de aplicação: provisão de serviços públicos, melhoria da governança local, melhoria da governança nacional, desenvolvimento de mercados para os pobres, e acesso à justiça e aos sistemas legais.

3.4.2 A política social focalizada nos mais pobres e o enfraquecimento da cidadania

Como demonstrado na seção anterior, o combate à pobreza, apesar de ser um elemento constitutivo das estratégias gerais do Banco, aparece de uma forma secundária ao seu verdadeiro objetivo, o crescimento econômico. O predomínio de argumentos de eficiência acabou por tornar a redução da pobreza um objetivo menor e dependente da realização da dimensão econômica, entendida como a intensificação da economia de mercado, via processos de liberalização, privatização e ajuste fiscal. Essa abordagem permitiria que o Estado pudesse concentrar seus esforços na prestação dos serviços sociais básicos, direcionados especialmente aos mais pobres e aos setores não explorados pela iniciativa privada. (WORLD BANK, 1997, p.41).

A abordagem geral do Banco Mundial restringe o uso de políticas macroeconômicas para fins sociais, como o uso de políticas fiscais para preservar o nível de demanda efetiva, que poderiam gerar pressões inflacionárias, e acabariam prejudicando os mais pobres. (WORLD BANK, 1993, p.118). Além disso, não há referências à universalização dos direitos sociais, que interfeririam no mecanismo de preços e prejudicariam a eficiência da economia.

Nesse contexto, a questão social acaba sendo afunilada exclusivamente para a órbita da política social, que por sua vez, é desenhada de forma a atuar preferencialmente no combate à pobreza. Teodoro e Delgado (2003), analisando o caso brasileiro, argumentam que a principal fragilidade deste tipo de abordagem é não combater os mecanismos que geraram as desigualdades extremas.

> Assim, se só os mais pobres teriam diretos às políticas sociais, então a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico (...) No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Antes de ser um instrumento de transformação social (...) a política social, nessa perspectiva, teria a função da chamada ‘gestão da pobreza e da miséria’; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes. (TEODORO; DELGADO, 2003).

Kerstenetzky (2006, p. 565-569) avalia o estilo de política social a ser implementado – focalizado ou universal – revela-se pouco claro na ausência de uma decisão prévia sobre os princípios de justiça social desejados. No que diz respeito às

políticas sociais focalizadas nos mais pobres, a autora argumenta que, quando elas estão imersas em estruturas que priorizam a eficiência e a racionalidade econômica, em detrimento de direitos de cidadania e de noções mais "espessas" de equidade, pode-se deduzir a existência de uma determinada noção de justiça social, denomina de justiça de mercado[80].

Essa noção de justiça atribui ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas entre os indivíduos, cabendo ao Estado o papel de garantir as bases de seu funcionamento, os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos. A generalização da economia de mercado permitiria ampliar as liberdades individuais e, ao mesmo tempo, gerar benefício materiais que se transmitiriam à (quase) totalidade da sociedade. (KERSTENETZKY, 2006, p.568).

Nesse contexto, as políticas sociais focalizadas nos mais pobres seriam as mais adequadas, pois minimizariam a interferência nos mecanismos de concorrência. Teriam um papel residual, voltadas preferencialmente aos indivíduos que estão *fora* dos processos econômicos – os pobres – ao mesmo tempo em que a orientação para o mercado seria intensificada.

> A focalização aparece como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira política social seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos). Em particular essa concepção de justiça social focalizada rejeita a consideração das desigualdades socioeconômicas como motivadora da intervenção pública: é característico da concepção fina de justiça entender como justa a *distribuição* de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras da vida. (KERSTENETZKY, 2006, p. 568).

Kerstenetzky (2006, p. 568-569) chama a atenção também que, embora se coloque como um estilo "racional" de política social, essa noção de justiça guarda um componente moral sobre quem deve e quem não deve ser objeto de responsabilidade das políticas públicas. Em especial, seria privilegiada a pobreza

---

[80] Kersrenetzky (2006) entende que não necessariamente a focalização está relacionada a uma noção de justiça de mercado, especialmente quando ela tiver uma função reparatória, no sentido de viabilizar que os direitos sociais universais sejam estendidos a toda população. Da mesma forma, a universalização, segundo a autora, não necessariamente está relacionada a uma noção de justiça distributiva, podendo ser utilizada, por exemplo, quando a focalização exigir altos custos de monitoramento. Assim, a focalização somente tem um caráter residual quando imersa numa noção de justiça de mercado, que parece ser a abordagem do Banco Mundial.

imerecida, aquela resultante de situações imprevistas, e não de escolhas "irresponsáveis" dos indivíduos[81]. No entanto, essa ênfase não envolveria uma categoria de pobres, cada vez mais significativa, formada por indivíduos válidos, qualificados e que tenham exercido plenamente sua escolha racional.

Colocada a questão dessa forma, a política social focalizada na extrema pobreza age somente nas imperfeições do mercado e acaba por constituir outro nível de subordinação do social em relação ao econômico.

De acordo com Uga (2004, p.61), esse tipo de abordagem desloca a noção de política social da ótica dos direitos sociais para a ótica da focalização na pobreza, esvaziando e enfraquecendo o conceito de cidadania, conforme definida por T.H. Marshall, em *Cidadania Classe Social e Status.*

Marshall (1967, p.63) investigou o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra e dividiu esse conceito em três elementos: os direitos civis, políticos e sociais. Segundo o autor, os direitos civis são aqueles necessários à liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de imprensa e religião, assim como o direito à propriedade privada. Os direitos políticos envolvem a participação dos indivíduos nos processos representativos; "já o elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade". (MARSHALL, 1967, p.63-64).

O autor avaliou que os elementos que constituem a cidadania seguiram caminhos e ritmos distintos, de modo que é possível afirmar, sem distorcer os fatos históricos, que os direitos civis se estabeleceram no século XVIII, os políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. (MARSHALL, 1967, p.66).

A lógica dos direitos da cidadania é distinta da lógica das classes sociais. Enquanto a primeira confere um *status* de igualdade a todos os membros de uma comunidade, a classe social é um sistema de desigualdade. (MARSHALL, 1967, p.76). Dessa forma, a cidadania é marcada por uma noção universal de direitos e

---

[81] Esse aspecto parece constituir uma conexão com a abordagem da pobreza de Malthus, que tem um componente moral significativo. Para o autor, a pobreza, em grande parte, era responsabilidade dos indivíduos, que não tinham boas ações, como a frugalidade e o esforço para o trabalho. Assim, somente a pobreza imerecida era entendida como responsabilidade do Estado.

deveres, que iguala todos os indivíduos sob o mesmo conjunto de valores e códigos de conduta.

A cidadania, até o fim do século XIX, era composta pelos direitos civis e políticos, e exerceram pouca influência na estrutura social. Os direitos sociais não pertenciam à noção de cidadania e eram restritos a um mínimo relacionado à diminuição das situações de miséria. (MARSHALL, 1967, p.87-88). No entanto, a incorporação paulatina dos direitos sociais ao *status* de cidadania alterou essa lógica.

> Os direitos sociais foram incorporados ao *status* de cidadania no século XX com a adoção de uma série de serviços sociais universais, que não se limitavam a amenizar as extremas desigualdades. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social. (MARSHALL, 1967, p.88).

A análise de Marshall é esclarecedora, pois mostra como a abordagem de atuação do Banco Mundial esvaziou o conceito de cidadania. O centro das preocupações do Banco refere-se à pobreza absoluta, aquela em que os indivíduos não têm condições mínimas de sobrevivência. Não há nos trabalhos do Banco uma ênfase com relação à diminuição das desigualdades sociais, ao menos no ponto em que elas interferem na eficiência da economia.

CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a realizar uma avaliação das bases teóricas da atuação do Banco Mundial com relação à pobreza, sendo que os elementos levantados pela pesquisa contribuem para o entendimento de dois níveis de questões:

(i) Quais são as raízes teóricas da noção de pobreza do Banco Mundial e de suas estratégias de combate?

(ii) Quais são as limitações dessas estratégias?

Antes de discutir os pontos levantados, cabe retomar alguns aspectos da atuação da instituição, que a transformaram num protagonista no campo do desenvolvimento. Em primeiro lugar, o Banco se consolidou como uma instituição confiável ao sistema financeiro internacional, responsável por cerca de 80% de suas fontes de recursos. Para alcançar essa credibilidade, a instituição condiciona seus empréstimos a algumas práticas dos países mutuários, como o estabelecimento de uma "boa governança", ou seja, do respeito a algumas regras, como *accountability*, transparência e participação da sociedade civil na execução dos projetos. Essas boas práticas melhoram o controle dos gastos, diminuindo as chances de corrupção e desperdício e fazendo com que os empréstimos sejam pagos.

Um segundo aspecto a ser destacado diz respeito ao papel assumido pelo Banco como um grande centro produtor de idéias para o mundo em desenvolvimento. Por meio do banco de dados acumulado, de seus estudos, especialmente o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, e da assistência técnica prestada aos países, configura-se outra importante fonte de influência sobre os países de desenvolvimento. Uma boa compreensão do Banco Mundial deve passar, portanto, por esses dois aspectos, o financeiro e o de produtor de idéias e pela inter-relação entre eles. Em outras palavras, a dependência do Banco dos recursos do mercado financeiro e dos países centrais acaba por vincular suas idéias a essas fontes, que precisam ser, senão defendidas, ao menos aceitas por seus credores.

Por outro lado, o Banco Mundial não pode ser considerado uma instituição monolítica em suas concepções, pois possui funcionários e consultores de certo grau de independência e heterogeneidade, o que também é válido para as nações

credoras. Não se pode afirmar, portanto, que existe uma identificação total entre as concepções e práticas do Banco e a dos países centrais, mesmo no caso dos EUA, que, certamente, exercem enorme influência na instituição.

Demarcados esses aspectos e limites, que serviram de pano de fundo às questões discutidas nesta dissertação, os elementos levantados mostram que há forte identificação entre a matriz teórica liberal e a as concepções gerais do Banco Mundial. Primeiramente, sua noção de desenvolvimento confere ao mercado uma função primordial na alocação dos recursos da economia e, em função dessa noção, construíram-se os demais conceitos do Banco. Nesse sentido, o Estado tem uma função "técnica" de fazer com que os mecanismos de mercado funcionem adequadamente, garantindo os direitos de propriedade e fazendo com que os contratos sejam cumpridos. Além disso, caberia também a ele cuidar daqueles indivíduos que não conseguem obter por meio dos processos de compra e venda no mercado condições mínimas de sobrevivência – denominados genericamente de pobres.

Com essa concepção de pobre, as estratégias propostas pelo Banco trazem alguns elementos com forte vínculo com a tradição liberal, entre eles a descentralização e a focalização das políticas sociais. O primeiro elemento é enaltecido pelo Banco como uma forma de aumentar a participação dos pobres nas decisões das instituições, melhorando o controle e a eficiência dos gastos. Além disso, a descentralização permite o aumento das liberdades individuais ao diluir os poderes coercivos do Estado Central.

Já a focalização das políticas sociais permite que se localizem aqueles indivíduos que não conseguem, pela via do mercado, condições mínimas de sobrevivência. Para esse grupo, são estruturadas redes de segurança, a exemplo da proposta de renda mínima de Hayek.

A abordagem do Banco Mundial com relação à pobreza possui uma série de limitações. Em primeiro lugar, a essência de suas preocupações é a redução da pobreza extrema, uma categoria específica de pobreza. Não foi enfatizada a diminuição das desigualdades sociais, a não ser quando prejudicam o crescimento e a eficiência da economia.

Outra limitação percebida nas propostas do Banco Mundial diz respeito à localização do combate à pobreza dentro de suas estratégias gerais de

desenvolvimento. De forma geral, o combate à pobreza é um elemento secundário ao seu objetivo central, o crescimento econômico.

Essa subordinação opera em dois planos. Em primeiro lugar, os recursos necessários à infra-estrutura social devem ser originados no setor moderno da economia, ou seja, o combate à pobreza depende do bom desempenho econômico do país. Em segundo, as políticas de redução devem ser compatíveis com o crescimento, devendo, inclusive, contribuir para ele. Nesse sentido, o aumento do capital humano dos pobres, assim como o seu empoderamento, ajudam, de acordo com a abordagem do Banco, na eficiência da economia.

As políticas sociais que menos interferem nos mecanismos de mercado são aquelas de cunho focalista, constituindo mais uma limitação das estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial. Essas políticas focalizadas na pobreza, aliada a argumentos que priorizam a eficiência econômica em detrimento de direitos sociais universais, acabam deslocando a questão dos direitos sociais para a órbita do gasto social, enfraquecendo e esvaziando o conceito de cidadania, aspecto central do Estado de Bem-Estar Social.

De forma geral, pode-se afirmar que a abordagem do combate à pobreza do Banco Mundial se caracteriza pela separação entre as dimensões econômica e social, sendo a primeira prioritária, o que leva ao não enfrentamento dos mecanismos que geram pobreza, notadamente relacionados a um mercado desregulamentado.

A dissertação levantou alguns elementos que sugerem que a assimilação da pobreza pelas estratégias gerais do Banco possui um componente político-ideológico forte. Como destacado pelos relatórios do Banco, houve dificuldades políticas para o andamento das reformas estruturais nos países em desenvolvimento, especialmente no continente africano, o que levou o Banco a construir uma nova agenda de desenvolvimento, a governança – abordagem que envolve maior participação da sociedade civil nos projetos financiados pela instituição. Essa abordagem mais participativa, que evoluiu para a apropriação da idéia de empoderamento, além de contribuir para a eficiência da economia, permitiu que se desenvolvesse o consenso necessário às reformas orientadas ao mercado.

Nesse sentido, a assimilação da pobreza nas estratégias gerais de desenvolvimento do Banco permitiu a criação de viabilidade política para o avanço das reformas econômicas propostas pela instituição nos últimos anos, servindo,

assim, aos seus objetivos maiores – relacionados à abertura e ao crescimento das economias dos países em desenvolvimento.

Pode-se sugerir que o significado do combate à pobreza para o Banco Mundial não teve mudanças essenciais desde a gestão McNamara, fase de incorporação do tema da pobreza nas suas estratégias gerais. Para começar, a preocupação continua centrada na pobreza absoluta, e não na distribuição de renda. Além disso, na gestão McNamara, a redução da pobreza estava relacionada com questões de segurança, ou seja, solucioná-la era uma forma de controlar o poder de transformação social das camadas mais baixas das populações dos países em desenvolvimento, no contexto da guerra fria. De forma similar, a incorporação de elementos como participação da sociedade civil e empoderamento dos pobres, nos moldes propostos pelo Banco, limitam o potencial transformador das sociedades ao priorizar aspectos instrumentais desses elementos e, assim, controlam possíveis discordâncias com o modelo proposto pelo Banco Mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. SADER, E & G GENTILI, P (orgs). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. A Pobreza. Washington.D.C, 1990

_____ **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. O Estado em um Mundo em transformação. Washington D.C, 1997

_____ **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Atacando a Pobreza. Washington D.C., 2000

_____ Relatório Anual do Banco Mundial, 2006.

BANCO MUNDIAL. Página do Banco Mundia, 2008. Disponível em www.bancomundial.org.br

BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Politica.** Brasilia : UnB, 2001**.**

BORGES, André. *Governança e Política Educacional*: a agenda recente do Banco Mundial. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, n°52, 2003.

BURDEAU, Georges. **O Liberalismo**. Paris : Seuil, 1979.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. *Bretton Woods aos 60 anos*. Disponível em www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf , 2004.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da Questão Social.** Petrópolis, Rio de Janeiro:Vozes , 2005

COELHO, Jaime César. **Economia Poder e Influência Externa**: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. Tese de Doutorado, Unicamp, 2002.

CAUFIELD, Catherine. **Masters of Ilusion**: The World Bank and the poverty of nations.Nova Iorque: Henry Holt, 1996.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Editora Artenova S.A. 1985

FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Liberalismo x Pobreza**: A liberdade vencendo a miséria. São Paulo: Inconfidentes, 1989.

GEORGE, S., SABELLI, F. **Faith and Credit**: The World Bank's Secular Empire. Boulder, San Francisco: Westview Press, 1994.

GILBERT, Geoffrey. *Adam Smith on the Nature and Causes of Poverty*. In: **Review of Social Economy**, Vol LV, N3, p.273-291, 1997.

GINSBURG, Helen. **Poverty, Economics and Society**. Boston: Little, Brown and Company, 1972

GRAY, John. **O Liberalismo**. Lisboa : Estampa, 1986.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: O breve século XX 1914 – 1991. 2ª edição São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão,** São Paulo. Visão:1977

HAYEK, Friedrich. **Direito, Constituição e Liberdade.** São Paulo. Visão,1985

JENSEN, Hans. *Dead Economists as Inspirators of Living Social Economists*. **Review of Social Economy**, p119-135, 1998.

KAPUR, Devesh; Lewis, John P. e Webb, Richard. **The World Bank. Its first Half Century**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, vol.1, 1997.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Os Sentimentos Morais da Riqueza das Nações – progresso e pobreza na Economia Política Clássica*. XXVIII Encontro Nacional **Anpec**:2000

KERSTENETZKY, C. L.. *Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?*. **Revista de Economia Política**, v. 26, p. 564-574, 2006.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90.** Tese de Doutorado, USP, 2000.

LEHER, Roberto. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização**: A Educação como estratégia de Banco Mundial para "alívio" da pobreza. Tese de Doutorado. USP, 1998.

LICHENSZTEJN,S. BAUER, M. **O FMI e o Banco Mundial**. SP: Brasiliense, 1987.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo.** São Paulo. Abril Cultural, 1973

MACHADO, J. G. R. ; PAMPLONA, J. B. . *A ONU e o Desenvolvimento Econômico*: Uma Interpretação das Bases Teóricas do PNUD. Economia e Sociedade (UNICAMP), 2008.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARSHALL, Alfred. Principles of Economics. In: GINSBURG, Helen. **Poverty, Economics and Society**. Boston: Little, Brown and Company, 1972

MARSHALL,T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

PAIM, Antonio. **Liberalismo Contemporâneo**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1995.

PAULANI, Leda. *Neoliberalismo e Individualismo*. **Economia e Sociedade**, Campinas (13) 115-127, dez, 1999

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. Action Aid, 2002.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jaques. **Neoliberalismo, Pobrezas y Desigualdades en el Tercero Mundo**. Miño e Dávia editores S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras. São Paulo, 1999.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Editora Record. Rio de Janeiro, 2001.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações***.* São Paulo: Abril Cultural, 1983.

STIGLTIZ, Joseph. **Globalização e seus Malefícios**: A promessa não cumprida de benefícios globais.SP: Futura 2002.

TEODORO, Mario; DELGADO, Guilherme. Política Social: Universalização ou Focalização – subsídios para o debate. In: **Revista do Ipea**, n.7, 2003.

WADE, Robert. *Making the Word Development Report 2000*. **World Development**, vol. 29, n.°8, 2001

WILLIAMS, David; YOUNG, Tom. *Governance, the World Bank and Liberal Theory*. **Political Studies**, vol.42, n.°1, march 1994.

WORLD BANK. **Sub-Saharan África***:* from crises to sustainable growth. Washington, D.C., Word Bank, 1989

WORLD BANK. **Governance and Development***.* Washington, D.C., Oxford University Press, 1992.

WORD BANK. **World Development Report.** From Plan to Market, 1996.

WORLD BANK. **World Development Report**. Attacking Poverty, 2000a

WORLD BANK. **Empowerment and Poverty Reduction**. A Sourcebook, 2002

WORLD BANK. **Poverty Reduction and Growth**: Virtuos and Viciuos Circles. The World Bank, Washington D.C, 2006a

WORD BANK. **World Development Annual Report**, 2000b.

WORD BANK. **World Development Annual Report**, 2006b

WORD BANK. **Indicadores do Desenvolvimento Mundial**, 2006c. Disponível em http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21437366~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html

UGA, Vivian. *A categoria pobreza nas formulações de política social do Banco Mundial*. **Revista de Sociologia e Política**, 2004.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo