

O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina: uma análise crítica sobre seus relatórios de 1990 a 2006

Leandro Tavares dos Santos¹

Gildásio Santana Júnior²

Dênis Mateus de Paiva³

Resumo:

Este trabalho analisou os relatórios do Banco Mundial de 1990, 2000 e 2006 sobre a pobreza na América Latina nesse período. Segundo a CEPAL *apud* Reis (2006) em 2006, 38,5% da população latino-americana era considerada pobre, mesmo após 15 anos de políticas econômicas implementadas na região. Com isso, a investigação questionou o porquê da pobreza no continente não ter se reduzido acentuadamente, considerando a atenção dispensada e o aporte de recursos canalizados. Trabalhou-se com a hipótese de que o insucesso das políticas de combate à pobreza eram altamente prescritivas, visando inserir um modelo ideal de capitalismo. Deste modo, elas minimizavam o papel do Estado e da sociedade civil ao mesmo tempo em que potencializavam as ações assistencialistas. Teve-se como metodologia de estudo a revisão bibliográfica e a análise dos relatórios supracitados. E, como resultado, encontrou-se mudanças periódicas no conceito e nas ações de combate à pobreza, embora o mercado sempre tivesse papel central nesse combate.

Palavras-chaves: América Latina, Banco Mundial, pobreza.

Classificação JEL: H00, H59, I30

Abstract:

This study examined the reports of the World Bank 1990, 2000 and 2006 on poverty in Latin America during this period. According to ECLAC cited in Reis (2006) in 2006, 38.5% of the Latin American population was considered poor, even after 15 years of economic policies implemented in the region. With this, the research questioned why poverty on the continent have not been reduced sharply, considering your attention and allocation of resources channeled. Worked with the hypothesis that failure of policies to combat poverty were highly prescriptive, seeking to insert an ideal model of capitalism. Thus, they minimized the role of the state and civil society, in time potentiated the actions welfare. Had as study methodology literature review and analysis of the above-mentioned reports. As a result, it was found periodic changes in the concept and actions to combat poverty, although the market was always played a central role to fight it.

Keywords: Latin America, World Bank, poverty.

¹Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Contato: leandrotsantos@yahoo.com.br

²Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor Adjunto do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Contato: gildasiojr2@gmail.com

³Mestrando em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Contato: paivadennis@yahoo.com.br

1. Introdução

Desde o início do capitalismo, verifica-se um intenso progresso material na sociedade, de maneira progressiva e cumulativa. O atendimento das necessidades humanas vai obtendo êxito fazendo com que as possibilidades de bem-estar sejam ampliadas; no entanto, concomitantemente a este processo, observa-se também um aumento das desigualdades sociais e a persistência da pobreza. Situação que se potencializa nos momentos de crise do capital, pois compromete as taxas de acumulação e o lucro, principais engrenagens do sistema capitalista.

Desde finais da década de 1960, o mundo passou por uma grave crise financeira que ocasionou sérios impactos sobre as economias periféricas, como foi o caso da crise da dívida externa, ocorrida nos anos oitenta do século passado. A elevação abrupta das taxas de juros da economia norte-americana provocou uma queda nos índices de liquidez no restante do mundo, como se pode exemplificar no México e no Brasil, o que fez os países modificarem suas estratégias de desenvolvimento, ocasionando profundas consequências sociais, sobretudo devido ao aumento da pobreza.

A partir das concepções do neoliberalismo, diversas reformas estruturais foram colocadas em prática no sentido de retomar o crescimento econômico e superar os problemas sociais. Referência a esse momento são as teses do chamado “Consenso de Washington”, que orientavam economias a buscar, entre outras coisas, a disciplina fiscal, o redirecionamento da despesa pública e a liberalização do comércio. Nesse contexto, adquirem também destaque as orientações do Banco Mundial no sentido de combater a pobreza no mundo, sobretudo na América Latina.

No entanto, mesmo após várias tentativas de se reduzir a pobreza, tal problema ainda persistiu nas últimas três décadas, sendo que, em 2006, segundo dados estimados da CEPAL *apud* REIS (2006), 38,5% da população latino-americana ainda eram considerados pobres. Assim, pode-se conceber que a pobreza, em que pese a atenção dos acadêmicos, organismos multilaterais e dos governos das nações, é um dos problemas mais graves e persistentes no continente.

A hipótese trabalhada neste texto indica que o insucesso das políticas de combate à pobreza nos últimos 30 anos na América Latina deve-se ao fato das mesmas se concentrarem nas manifestações empíricas e não na essência dos problemas. A

consequência disto é que elas se caracterizam com altas doses de prescrição de mecanismos para inserir um tipo ideal de capitalismo, buscando inserir exclusivamente mecanismos de mercado na produção e distribuição da riqueza. Assim, tais políticas minimizam o papel do Estado e, sobretudo, da sociedade civil e potencializam as ações assistencialistas.

Para responder à problemática (por que a pobreza na América Latina não foi reduzida acentuadamente, em que pese a atenção e o aporte de recursos que foram canalizados para região?) e analisar a validade da hipótese sugerida, esta investigação utiliza o aporte teórico de Marx sobre a dinâmica econômica capitalista. Dessa forma, analisam-se o conteúdo e os resultados das políticas de redução da pobreza na América Latina aplicadas pelo Banco Mundial. Os procedimentos metodológicos utilizados foram revisão bibliográfica, análise documental dos relatórios do Banco Mundial de 1990, 2000 e 2006, relativos ao combate à pobreza na América Latina, e análise comparativa entre os mesmos.

Para melhor analisar como o combate à pobreza na América Latina foi preconizado pelo Banco Mundial, além desta introdução o artigo está estruturado em mais quatro partes. Na primeira, apresenta-se um panorama da situação econômica da América Latina, buscando explicitar as raízes da persistente pobreza, que atinge parcelas consideráveis da população, e sua relação com a dinâmica capitalista empregada na região. Na sequência, faz-se uma abordagem sobre o Banco mundial; na segunda, realiza-se uma análise dos três relatórios do Banco Mundial, Pobreza (1990), Luta Contra a Pobreza (2000-2001), e A Redução da Pobreza e o Crescimento: círculos virtuosos e viciosos (2006). E, por fim, na terceira são expressas as considerações acerca dos resultados da investigação.

2. Contexto histórico da América Latina

A formação social da América Latina adquire contornos especiais a partir da chegada dos europeus com sua lógica de saque e rapina. Os europeus se colocaram como povos superiores e a partir do seu poderio bélico subjugaram os habitantes de outrora. A América foi transformada em um centro fornecedor de insumos para Europa, contribuindo para a acumulação primitiva do capital (MARX, 1983). Dentro da lógica

da acumulação, os africanos foram trazidos para o continente e passaram a trabalhar como escravos na produção de bens destinados às metrópoles.

Logo, o período colonial gerou especificidades étnico-culturais a partir da presença assimétrica de diversos grupos sociais: indígenas, africanos e europeus, tendo as formas de sociabilidade existentes antes da conquista e as formas organizacionais dos africanos tidas como primitivas e ultrapassadas, como bem salienta Moreno (2001).

Mas, a colonização da América implicou, também, na conexão desta com a dinâmica europeia. A partir de 1492, os dois espaços passavam a experimentar sinergias semelhantes, sendo que a colônia tinha seus passos condicionados pelos interesses da metrópole. Sua economia passava a ser reflexo dos interesses dos dominadores e os padrões comportamentais do além-mar passavam a ser referencial a ser seguido pela colônia. Essa situação foi analisada exaustivamente pela sociologia latino-americana a partir da categoria “dependência” (CARDOSO & FALETO, 1970; QUIJANO, 1968; MARINI, 1973).

O processo de colonização não foi homogêneo ao longo do tempo, como se salientou anteriormente. Mudanças na economia (transição do mercantilismo para o capitalismo) e nas relações de poder da metrópole (ascendência da Inglaterra, França e Holanda em detrimento de Espanha e Portugal) implicaram alterações no sistema colonial.

A partir de meados do século XVIII e da primeira metade do século XIX intensificaram-se diversos movimentos sociais na América Latina. Movimentos esses caracterizados como anticoloniais que tinham como objetivo efetivar a independência política em seus países. Várias foram as feições e composições desses movimentos, mas todos eles foram fundamentais para o desenrolar das independências políticas na primeira metade do século XIX e todas elas foram influenciadas pela Independência dos Estados Unidos (1776) e pela Revolução Francesa (1789). Foi o início do estabelecimento das Repúblicas latino-americanas.

Entretanto, esse processo de independência não significou, em nenhum país específico, transformações intensas na ordem socioeconômica. No geral foram mantidas a escravidão e a propriedade privada, além da lógica de produção para a exportação. Observou-se a continuidade da subalternidade na forma de relações comercial-

financeiras para com os centros metropolitanos. Apesar de livres, as ‘novas nações’ continuaram escravistas, latifundiárias e dependentes do mercado externo. Só a partir da segunda metade dos oitocentos é que começaram a ter visibilidade os pleitos liberais – sufrágio universal, liberdade de expressão, fim da escravidão, separação entre Estado e Igreja (MORENO, 2001).

Com o processo de abolição da escravidão, os ex-escravos ficaram sem meios para garantir o seu sustento. E como a economia não garantia a absorção dessa parcela de trabalhadores, eles tiveram de engrossar a massa de pobres e desenvolver práticas econômicas alternativas de sobrevivência.

No final do século XIX e início do século XX, a sociedade estava composta pelos grupos proprietários, funcionários estatais, profissionais liberais, empregados assalariados e uma grande parcela sem ocupação definida.

A América Latina constituiu-se como uma economia primário exportadora, sendo fornecedora de insumos primários ao desenvolvimento europeu e mercado para os produtos manufaturados na Europa. Tal situação permanece até a hegemonia do sistema capitalista passar para os Estados Unidos. A partir de então, em concomitância com as novas exigências da produção industrial da época, as formas das relações de subalternidade modificam-se. Além das relações comercial-financeiras, acrescentam-se os investimentos diretos em algumas regiões muito específicas. Tal padrão de relação permanece até a eclosão da Grande Depressão em 1929, que leva alguns países da região a iniciar o processo de industrialização através da substituição das importações, que será intensificado durante e após a II Guerra Mundial.

O processo de industrialização que se inicia a partir da década de 1930 e era apontado pela escola cepalina como a maneira da região estabelecer, enfim, sua soberania, vai potencializar os laços de dependência e provocar uma ampliação, agora de forma mais efetiva, de uma economia dos setores populares na América Latina nos termos e nas condições que se conhece na atualidade.

Com o processo de industrialização e urbanização econômica intensifica-se o êxodo rural e amplia-se a necessidade de geração de empregos. Com base nos dados apresentados por Kowarick (1975), pode-se ter a percepção da discrepância entre aumento da população urbana e geração de empregos não agrícolas.

A partir de 1950, período de auge da industrialização, o crescimento populacional urbano elevou-se à taxa de 59% e o emprego apenas 46%. Durante os anos 1960, a situação se complica, pois o aumento do emprego foi de 40%, enquanto a população aumentava à taxa de 47%. Levando-se em consideração que a evolução da população e do emprego ocorrem no mesmo local, esse processo gera um acúmulo de um período para outro.

Nesse processo a dinâmica produtiva sul-americana não conseguiu gerar vagas em quantidades necessárias à demanda. Parcela considerável da população passou a viver em condições muito precárias, pois não conseguia se inserir no mercado de trabalho ao mesmo tempo em que as estratégias de sobrevivência já tinham sido desarticuladas.

3. O Banco Mundial

O Banco Mundial é formado por um conjunto de cinco agências de amplitude mundial que juntas trabalham com o objetivo de reduzir a pobreza no mundo. A Instituição é formada pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), fundado em 1944, que é uma parte do banco designada para realizar empréstimos a juros baixos para os países que possuem renda *per capita* média; a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) que se trata de uma agência menor que o BIRD destinada à realização de empréstimos sem juros aos países mais pobres. Além dessas duas agências, o Banco Mundial também é composto pela Corporação Financeira Internacional (IFC), que trabalha exclusivamente com os setores privados das economias, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) que faz seguros para investimentos em países em desenvolvimento, e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), que julga a disputa sobre investimentos (BANCO MUNDIAL, 2009).

A função do Banco é a de fornecer empréstimos, mas também experiência técnica para projetos que visem melhorar a qualidade de vida das pessoas. É uma organização que foi projetada, sobretudo, para a redução da pobreza tendo como foco empréstimos em obras em infraestrutura, educação e meio ambiente. Observa-se que tal atuação se diferencia das ações do FMI (Fundo Monetário Internacional), cuja finalidade é assegurar o equilíbrio monetário e financeiro das nações. O Banco Mundial

é um banco que teria que emprestar em períodos de desequilíbrio da balança de pagamentos e para programas de ajuste, a juros muito baixos, devido às reservas financeiras que possui (BANCO MUNDIAL, 2009).

Segundo a Instituição, ela trabalha com duas formas de empréstimo, uma destinada a apoiar projetos de desenvolvimento social e econômico e outra ligada a reformas institucionais e políticas. Como pode se confirmar abaixo:

O Banco Mundial oferece dois tipos de empréstimos básicos: financiamentos para investimentos em bens, obras e serviços, destinados a apoiar projetos de desenvolvimentos sociais e econômicos em uma ampla gama de setores, e empréstimos de ajuste, que visam prestar assistência às reformas institucionais e de políticas. (BANCO MUNDIAL, 2009)

Faz parte também do processo de concessão do crédito supervisionar cada projeto acerca de sua forma de execução e seus resultados. Ainda de acordo com a mesma:

Todos os empréstimos são regidos por políticas operacionais, que garantem que as atividades sejam implementadas de forma equilibrada nos planos econômico, financeiro, social e ambiental (BANCO MUNDIAL, 2009).

Deste modo, o Banco Mundial constitui-se como protagonista privilegiado na reflexão sobre a pobreza e na aplicação de políticas de erradicação desta mesma.

Visando focar na influência do Banco Mundial sobre o nível de riqueza e bem-estar na América Latina, o artigo se concentrará na observação de três documentos oficiais da Instituição, visando analisar as suas concepções sobre o problema ao longo do período de 1990 a 2006. Para tal, o artigo se concentrará em três relatórios: Pobreza (1990); Luta Contra a Pobreza (2000); A Redução da Pobreza e o Crescimento: Círculos Virtuosos e Viciosos (2006).

3.1. O Relatório de 1990 – Pobreza

O relatório do Banco Mundial de 1990 foi marcado pela expectativa em torno de seu lançamento, já que a década antecedente ao documento foi assinalada por uma grave crise financeira, que reduziu drasticamente a liquidez do mercado e afetou os níveis de investimento das economias, aumentando a pobreza na região. As análises do relatório

tomaram como ponto de partida os dados da pobreza para a América Latina e o mundo em 1985, conforme abaixo:

Gráfico 1: Situação de pobreza nos países em desenvolvimento em 1985

Regiões	Extrema pobreza			Pobreza (incluindo os que estão na extrema pobreza)			Indicadores sociais		
	Número (em milhões)	Porcentuais (%)	Hiato de pobreza	Número (em milhões)	Porcentuais (%)	Hiato de pobreza	Mortalidade (menor que 5 anos) (por mil)	Expectativa de vida (em anos)	Taxa de escolaridade primária líquida (%)
África Subsaariana	120	30	4	180	47	11	196	50	56
Ásia oriental	120	9	0,4	280	20	1	96	67	96
China	80	8	1	210	20	3	58	69	93
Sul da Ásia	300	29	3	520	51	10	172	56	74
Índia	250	33	4	420	55	12	199	57	81
Europa Oriental	3	4	0,2	6	8	0,5	23	71	90
Oriente Médio e Norte da África	40	21	1	60	31	2	148	61	75
América Latina e Cariba	50	12	1	70	19	1	75	66	92
Todos os países em desenvolvimento	633	18	1	1,116	33	3	121	62	83

Fonte: BANCO MUNDIAL, 1990, p. 42.

Nota: A linha de pobreza em 1985 era de 275 dólares per capita por ano para os extremamente pobres, e 370 dólares per capita por ano para os pobres. O índice de incidência é definida como a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza. Os intervalos de confiança de 95 por cento em torno das estimativas pontuais para os índices efetivos são a África Subsaariana, 19, 76; Ásia Oriental, 21, 22, Sul da Ásia, 50, 53; Europa Oriental, 7, 10, no Oriente Médio e Norte da África 13, 51; América Latina e no Caribe, 14, 30, e todos os países em desenvolvimento, 28, 39. O hiato de pobreza é definida como a carência dos pobres como uma porcentagem do consumo agregado renda agregada. Menores de 5 anos são as taxas de mortalidade para 1980-1985, com exceção da China e sul da Ásia, onde o período é 1975-1980. Fonte: Hill e Pebley 1988, Ravallion e outros (fundo de papel) e das Nações Unidas e de dados 198 do Banco Mundial.

Percebe-se, através desta tabela, que o Banco Mundial traça uma linha monetária de pobreza em 1985 estabelecendo que quem ganha menos de \$ 275,00 ao ano estaria inserido no grupo de pessoas que vivem na miséria (ou extrema pobreza), ou seja, sem recursos para se obter um consumo vital mínimo, e quem possui renda superior a este

valor, mas até o teto de \$370,00, é considerado pobre por não possuir um nível de consumo mínimo desejado para se viver em sociedade, embora obtendo meios para sua subsistência. Em 1985 foi diagnosticado que havia 50 milhões de pessoas na América Latina que viviam na extrema pobreza (miseráveis) e 70 milhões (incluindo pobres e miseráveis). Percebe-se então que o Banco Mundial avaliava a pobreza por intermédio de uma visão monetária:

A visão monetária da pobreza, veiculada pelo Banco Mundial, depende caracteristicamente dessa categoria: está calcada na apreciação das necessidades fisiológicas fundamentais, estas traduzidas em termos monetários com base no pressuposto de que a renda que permite satisfazer – ou não – tais necessidades. Remete à ideia de mínimo de subsistência, mas exclui que se considere o acesso a bens e serviços coletivos (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 113).

Esta visão monetária da pobreza também é encontrada na citação abaixo:

Em regra geral, os organismos internacionais, como o Banco Mundial (1990, 1993), simplificaram os procedimentos de comparação. No que diz respeito aos países subdesenvolvidos, eles consideram que dois dólares PPA/dia, em 1985, constituem um piso que define a linha de pobreza na América Latina (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 60).

O relatório, segundo Farias & Martins (2007), possuía como tema central a mensuração da pobreza de forma qualitativa e quantitativa, predominando o seu conceito por indicadores econômicos, tais como a renda *per capita*, como apresentado acima. Tal relatório também apresentava a estratégia que os países latinos americanos deveriam seguir e se baseava em dois pontos: no crescimento econômico como forma de aumentar o nível de empregos, e na assistência social. Como se pode perceber através do fragmento abaixo:

The first element is to abundant asset-labor. It calls for policies that harness market incentives, social and political institutions, infrastructure, and technology to that end. The second is to provide basic social services to the poor. Primary health care, family planning, nutrition, and primary education are especially important. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 2)

A Instituição entendia que o problema consistia no funcionamento insuficiente do mercado, sendo ele ineficaz no sentido de oferecer a todos os indivíduos os bens e

serviços necessários a uma vida de menos privações. Mas, para conter isso, o Estado deveria ofertar bens e serviços que o mercado era incapaz de oferecer, atuando então como agente complementar. O plano seria criar incentivos ao mercado para que ele trabalhasse em sua máxima eficiência reduzindo ao máximo também a pobreza; dar ao Estado a tarefa de cuidar, responsabilmente, do pouco que resta dos pobres através da assistência social. Ou seja, o que se apresentava como uma política de redução da pobreza tratava-se primeiramente de política de crescimento econômico que procurava reduzir o problema.

Este conceito sobre a pobreza e as formas de reduzi-la pode também ser encontrado no relatório do Banco Mundial de 2000/2001:

O esquema de ação contido no Relatório de 1990 resultou do seu conceito de pobreza, da sua análise das causas da pobreza, da experiência dos anos 70 e 80 e do estado da economia mundial no fim dos anos 80. Pobreza era definida como baixo consumo e baixo aproveitamento em educação e saúde. O desenvolvimento econômico (gerado, em essência, pela liberalização do comércio e dos mercados, pelo investimento em infraestrutura e pela prestação de serviços sociais básicos aos pobres, a fim de aumentar o seu capital humano) era tido como fundamental para reduzir a pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 31)

No relatório de 1990 foi identificado também o papel do Estado no combate à pobreza no continente, como se percebe abaixo:

As rule, government interventions will blend elements of both redistribution and insurance. This chapter examines a range of police under the following headings: food pricing and distribution; public employment schemes; social security. These complement the polices described in previous chapters and form a crucial ingredient in the overall strategy. Some of them have a surprisingly long history. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 91)

Nesta parte o relatório cita uma das tarefas que precisará desempenhar o Estado para a redução da pobreza, devendo ele buscar conter o nível de preços da economia, promover a criação de atividades que gerem emprego e renda para a população, como também investir na segurança social dos indivíduos, como forma de dar alento às famílias necessitadas. Isto mostra que duas são as tarefas para as nações através desse relatório: cuidar da macroeconomia de seus países, de modo a promover o crescimento

econômico, e investir em políticas assistências, de modo a reduzir os efeitos das privações pelas famílias.

3.2. O relatório de 2000 - Luta Contra a Pobreza

O contexto econômico antecedente ao relatório do Banco Mundial de 2000-2001 (década de 1990) se caracterizou pelo debate acerca da participação do Estado na economia e vulnerabilidades das economias em âmbito local e nacional, visto que foram muito presentes no período as crises econômicas e os choques externos nas economias e, com isso, o agravamento da pobreza na região.

Dado que a pobreza não se reduziu de forma mais acentuada, a Instituição reconheceu como um erro ao tratar a pobreza apenas pelo caráter da renda. Como se pode perceber a seguir:

A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 12)

Percebe-se também uma mudança do conceito de pobreza do relatório antes marcada predominantemente através de indicadores econômicos e, por meio desse documento, outros elementos apresentaram relevância como fatores sociais, culturais e insuficiência de democracia. O que isso quer dizer? Que a população deveria ter mais autonomia para escolher, julgar e fiscalizar os seus representantes, pois só assim se perceberia a utilização adequada do gasto público frente a governantes elitistas, ineficientes, corruptos, frágeis e incapacitados. Assim, propõe o relatório que as estratégias para a redução da pobreza venha por três pontos: facilitar a autonomia, promover oportunidades e aumentar a segurança.

- Facilitar a autonomia: mudanças no modo de governar podem levar a uma maior participação dos pobres dentro dos processos políticos e com isso dar a eles um maior fornecimento de oportunidades de mercado e serviços sociais;
- Promover oportunidades: aqui o Banco Mundial enfatiza que políticas de redução da desigualdade devem ser colocadas em questão já que segundo a

instituição isso se mostra bastante promissor na redução pobreza. O padrão de crescimento deve ser adequado à estrutura institucional da região para que menos pessoas possam sair perdendo com as reformas pró-mercado;

- Aumentar a segurança: trata-se da redução das vulnerabilidades a choques externos como forma de diminuir os efeitos de crises, por exemplo, aos pobres. E para isso enfatiza o acesso dos pobres a bens e ao mercado, como também o fortalecimento das instituições democráticas na região.

Segundo Salama e Destremau (2001), as mudanças deste relatório em relação ao documento de 1990 estavam centradas numa nova visão sobre o papel do Estado e sobre a pobreza, baseadas nas ideias de Amartya Sen. Como confirma o trecho abaixo:

O próprio Banco Mundial, em seu relatório de 2000/2001 sobre a pobreza, demonstra uma notável evolução dos conceitos de governança e de capital social. Embora não se situe explicitamente na perspectiva da exclusão, esse relatório adota uma visão ampla, que lança mão dos argumentos filosóficos de Amartya Sen. A pobreza concerne às pessoas, aos seres humanos que estão por trás das estatísticas, e vai além dos aspectos de renda: engloba a vulnerabilidade, impotência, as desigualdades. Os três campos de ação propostos visam aumentar o poder dos pobres, dar-lhes mais segurança e aumentar suas oportunidades, mobilizando para isso o Estado e as instituições. (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 129).

Mas, segundo os autores, a pobreza no relatório de 2000/2001 estaria relacionada da mesma forma que no documento de 1990:

Para o Banco Mundial, a pobreza traz problemas enquanto fator de instabilidade sociopolítica que refreia a eficácia econômica. O pressuposto é que o mercado, quando as condições estão reunidas para o seu funcionamento máximo, tende a absorver a pobreza. Desde que uma dinâmica de crescimento seja assegurada, os Estados devem essencialmente melhorar o capital humano dos pobres empregáveis, a fim de permitir que se integrem na economia como trabalhadores e que sejam beneficiários do crescimento (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 108).

Visualiza-se isso também a partir do relatório do Banco Mundial (2000-2001):

O presente relatório vale-se de novos dados e de um conceito multidisciplinar que, em conjunto, ampliam o leque de atividades de desenvolvimento destinadas a reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões. Os dados confirmam que o crescimento econômico em escala mundial melhora a renda dos pobres e, a prazo mais longo, reduz a pobreza não medida pela renda. Ademais, a expansão das capacidades humanas dos pobres continua a ser decisiva em qualquer estratégia para a redução da pobreza, tanto pelo valor intrínseco de capacidades como as de saúde e educação, como pelo valor da sua contribuição para outras dimensões de bem-estar, inclusive a de renda (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 32)

E é neste relatório também que a Instituição pondera sobre os resultados alcançados através das políticas adotadas em 1990, como nos trechos a seguir:

O crescimento não pode ser iniciado ou interrompido discricionariamente. É certo que as reformas de mercado podem promover o crescimento e ajudar os pobres, mas também podem ser uma fonte de desajuste. Os efeitos das reformas de mercado são complexos e guardam uma profunda relação com as instituições e estruturas sociais (...) A ênfase atribuída aos serviços sociais para formação de capital humano talvez tenha sido excessivamente otimista em relação às realidades institucionais, sociais e políticas da ação pública (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 32).

E a importância do mercado no desenvolvimento da economia local também possui destaque dentro do relatório conforme o fragmento que se segue:

Os mercados são importantes para os pobres, que dependem de mercados formais e informais como instrumentos de negociação do seu trabalho e seus produtos, financiamento de investimentos e seguro contra riscos. Mercados em bom funcionamento são importantes para gerar crescimento e expandir oportunidades para os pobres. É por isto que doadores internacionais e governos de países em desenvolvimento, em especial os democraticamente eleitos, têm promovido reformas que favorecem o mercado. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 61)

Portanto, apesar da mudança no conceito de pobreza, o que se percebe pelo relatório é que a política de combate à pobreza continua a mesma devido à importância dada ao mercado na promoção do desenvolvimento econômico. Acrescenta o documento que a culpa pela insuficiência das políticas de combate à pobreza ocorreu devido ao gasto realizado de modo ineficiente do dinheiro público e, para que as políticas realmente pudessem obter sucesso, seria necessário reverter esses quadros

através, entre outras coisas, de escolhas mais corretas e maior fiscalização dos representantes locais, assim o uso do dinheiro público destinado ao combate ao problema seria utilizado de maneira mais eficaz.

3.3. O relatório de 2006 - A Redução da Pobreza e o Crescimento: Círculos Virtuosos e Viciosos (2006)

O relatório do Banco Mundial de 2006 sob o título Redução da Pobreza e Crescimento: Círculos Virtuosos e Viciosos, parte da constatação de que é a pobreza a causadora do baixo crescimento econômico na América Latina, uma das regiões mais desiguais do mundo, e que a forma mais eficaz de tornar o continente mais competitivo é se concentrar na redução da pobreza.

Ou seja, o diagnóstico da pobreza na América Latina é que tal problema seria também um obstáculo ao crescimento, impedindo que ela crescesse vigorosamente e reduzisse a pobreza. O trecho abaixo retirado do relatório de 2000 remete a esse raciocínio:

Latin America's twin disappointments of relatively weak economic growth and persistent poverty and inequality are longstanding and intimately related. That raising income levels alleviates poverty, and that economic growth can be more or less effective in doing so, is well known and has received significant attention in the search for pro-poor growth. Less well explored is the reverse channel - poverty may, in fact, be part of the reason for a region's poor growth performance, creating vicious circles where low growth results in high poverty and high poverty in turn results in low growth. This report is about finding ways of converting this negative cycle into a virtuous circle of poverty reduction, in which broad-based attacks on poverty feed back into higher growth that in turn reduces poverty. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 2000)

Segundo o relatório, isso ocorre porque os pobres em geral não têm acesso ao crédito e aos seguros sociais, e, dessa forma, não conseguem participar de atividades que geram crescimento econômico e investimentos. Para a Instituição, visando complementar o crescimento da economia para a redução da pobreza, são necessárias políticas voltadas principalmente ao aumento do capital humano através de expansão do ensino médio e universitário, além de investimentos e infraestruturas e outras políticas

sociais mais voltadas aos mais pobres. Diante dessas ideias, o Banco Mundial orienta atacar a pobreza por quatro ações:

- Combinar políticas de crescimento econômico com políticas de redução da pobreza pode reduzir de forma mais eficaz este problema; dessa forma não se deve deixar apenas para o mercado o papel de reduzir a pobreza já que as transferências de renda para os mais pobres podem ter um efeito multiplicador sobre a riqueza e com isso ajudar a se reduzir o problema;
- Inserir políticas de combate à desigualdade social para se reduzir a pobreza mais rapidamente, é notadamente uma ação interessante tendo em vista que este problema é bastante característico da América Latina;
- Ampliar a concepção sobre a pobreza e atacá-la sob diversos ângulos, pois apenas pelo aspecto da renda torna insatisfatória qualquer tentativa, pois há controvérsias sobre sua eficácia para o aumento do bem-estar de uma população;
- Dar ênfase em políticas de renda condicionada já que ela permite o desenvolvimento de capital humano do país ao tempo que fornece uma renda em troca da presença do indivíduo na escola.

Nota-se neste relatório uma maior flexibilidade nos conceitos de pobreza, já mostrada de forma bastante incipiente no documento de 2000-2001. Neste caso, não só se reafirma uma nova concepção sobre a pobreza, como também indica que para reduzi-la deve tratá-la sob outros entendimentos que não sejam apenas pelo aspecto da renda. Verifica-se uma maior atenção dada à pobreza neste relatório, já que nos relatórios anteriores o foco estava na criação de incentivos ao mercado, visando estimular o crescimento econômico. No entanto, neste relatório, seguindo o raciocínio dos ciclos viciosos, é o tamanho da pobreza que estaria atrapalhando a sua própria redução, sendo assim, seriam necessárias medidas como as citadas acima para reduzi-la.

De acordo com o relatório, uma das principais medidas é o investimento em capital humano como citado abaixo:

Human capital is essential for enhancing the productivity of the Latin American poor and accelerating growth and poverty reduction. Why are the Latin American poor not accumulating enough human capital? What main policies can ensure they get the minimum level of skills required to break the cycle of poverty and low human capital? This chapter finds that an educational divide keeps the poorly educated in persistent poverty. That divide is caused by a combination of liquidity constraints and lumpy and uneven returns to schooling. (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 165)

Mas uma das coisas mais marcantes nesse relatório em relação aos outros dois anteriores foi a alteração no foco do combate à pobreza, pois nos dois primeiros objetivava-se reduzi-la utilizando explicitamente o mercado para conquistar tal objetivo. Contudo, os resultados pouco exitosos dessa proposta, tendo o nível de pobreza na região atingindo um percentual relativamente elevado, cerca de 40% da população da América Latina, tornou inquestionável o entendimento de que a pobreza no continente pudesse ser fruto de um problema de natureza estrutural, que necessitasse de políticas públicas de magnitude macroeconômicas para que fosse minimizado.

Ou seja, a pobreza na América Latina, por seu tamanho, não se trata de um fenômeno residual como tratado nos países centrais, mas de um problema crônico que influencia deveras a dinâmica e o perfil das economias na região. O que possivelmente ajudou a definir a nova linha estratégica do Banco Mundial no combate à pobreza, na orientação para que os países passassem a ampliar as formas de combatê-la, observando-a sob várias óticas. Assim, através dessas políticas e desse novo foco, espera-se que as economias quebrem o ciclo vicioso da pobreza e consigam crescimento sustentado na região.

4. Considerações

O trabalho buscou abordar a mudança nas concepções dos programas de redução da pobreza do Banco Mundial sobre a América Latina no período entre 1990 e 2006. A análise também abordou do estudo da realidade econômica e social do continente desde 1976, período imediatamente antecedente ao que desembocou na chama crise da dívida na região. O objetivo do trabalho foi entender porque os programas de redução de pobreza do Banco Mundial não foram bem sucedidos nessa tarefa.

Para tal considerou-se como hipótese que as políticas de redução da pobreza implementadas no continente se focaram apenas nas manifestações empíricas do problema, ou seja, uma vez observado que os indivíduos na região são considerados pobres, porque não possuem uma renda para satisfazer suas necessidades, a transferência de renda a essas pessoas (e políticas de distribuição de alimentos) era vista como uma solução para se reduzir a pobreza.

Como categorias de análises foram utilizadas os aportes teóricos de Marx. Conforme a teoria marxiana, acredita-se que a pobreza é inevitável dentro do capitalismo já que o seu funcionamento provoca *per si* efeitos deletérios sobre o salário e o estilo de vida do trabalhador, o que redundava inevitavelmente em perda de sua qualidade de vida.

Para ele, na busca obsessiva para reverter o quadro de tendência decrescente da taxa de lucro, os capitalistas buscam inovação dos meios de produção, o que, geralmente, resulta em desemprego; fato que promove menores salários e pobreza para a classe trabalhadora. Pois para este, tendo apenas a sua força de trabalho como meio de subsistência, o desemprego traz sérios riscos para a reprodução diária de sua força de trabalho.

A análise dos relatórios aponta para determinadas mudanças na forma de se observar a pobreza, mesmo tendo em comum ao longo desse tempo a centralidade do mercado na condição de principal mediador entre os processos de bem-estar e as pessoas. Assim, se através dos relatórios os conceitos de pobreza foram se transformando ao longo do tempo, pode-se falar o mesmo das políticas econômicas e sociais e da importância dada à categoria pobreza dentro das recomendações no período.

Conforme visto, o relatório de 1990 tratava a pobreza sob o aspecto da renda e prescreve para a redução deste problema na América Latina aperfeiçoamentos nos mecanismos de mercado da economia e políticas de combate à pobreza. O conceito de pobreza é percebido pela ótica da renda, entendendo que sem ela o indivíduo é incapaz de ter condições apropriadas de vida e, dentro desse aspecto, podem-se englobar vários elementos como carência alimentar, boas condições de moradia, boas condições de saúde, entre outros. As respostas a isso seriam ofertadas pelo mercado e as pessoas

inseridas nele poderiam ter acesso a esses bens e serviços, do contrário, seriam consideradas pobres pela análise do Banco Mundial.

Ou seja, a perspectiva do Banco Mundial (em 1990), em resumo, baseou-se em duas frentes: em primeiro lugar, o Estado deveria fornecer os incentivos necessários para o funcionamento ótimo do mercado para que com isso se reduzisse a pobreza. De forma secundária, o Estado forneceria aos indivíduos não incluídos à economia de mercado, bens e serviços necessários à sua sobrevivência, para isto, pesaram as formas de mensurar a pobreza como pela carência alimentar, necessidades básicas insatisfeitas, IDH, entre outros.

No entanto, passados dez anos de incentivos de mercado visando o seu funcionamento pleno e implantação de políticas de combate à pobreza na região, os números da pobreza diminuíram em termos relativos, passando de 48,3% para 42,5% da população, significando uma redução de quase 6% ao longo de uma década. Contudo, embora significativos os números em 2000, a pobreza na América Latina ainda girava em torno de 40% da população e 207 milhões de pessoas, o que de fato fez o Banco Mundial entender que essas tentativas ao longo da década não tiveram os resultados esperados e que novas formas de combater a pobreza se faziam necessárias.

No relatório do ano 2000, além do Banco Mundial reconhecer o fracasso das políticas de combate à pobreza na década de 1990, entendeu a Instituição que estava errada em observar a pobreza apenas pelo critério da renda e que ela deveria ser pensada de forma mais ampla, incluindo o papel da democracia nesta análise. E é neste contexto que se encaixam as ideias de Sen (2000), acerca da participação política dos cidadãos para a promoção da democracia e, em tempo futuro, o aumento do bem-estar da população. A teoria da Organização se baseia em três pilares, os funcionamentos, as capacidades e nas liberdades dos indivíduos – uma das categorias principais do pensamento clássico.

Dessa forma, a orientação dada pelo Banco Mundial, através do relatório de 2000, era de que as economias latino-americanas deveriam prosseguir com as políticas de incentivos de mercado, porém que fossem repensadas as democracias de seus países, observando a participação dos indivíduos como agentes condutores de seus próprios

destinos, já que para eles um dos motivos pelos quais a pobreza não se reduziu consideravelmente deveu-se à insuficiência de democracia.

A tendência de queda da pobreza a partir desse relatório continuou e a pobreza em seis anos (2000-2006) passou de 42,5% (BANCO MUNDIAL, 2006 *apud* REIS, 2006) da população para 38,5%, percentualmente ainda mais baixo que no início da década de 1980, porém com 205 milhões de indivíduos abaixo da linha de pobreza. Para o Banco Mundial a pobreza na América Latina próxima de 40% ainda não torna confortável o papel da Instituição no continente e por isso em 2006 é divulgado um novo relatório da Instituição apresentando outro diagnóstico sobre a pobreza na região além de novas orientações.

Este relatório mostrou que a pobreza naquele patamar interfere deveras no crescimento econômico da região e, em razão disto a pobreza não se reduziu de forma mais acentuada na América Latina de 1990 até 2006. De fato, a pobreza no continente ao longo desses 30 anos girou em torno dos 40% da população. De acordo com os próprios dados do Banco Mundial, isso representa um grupo de 205 milhões de pessoas que possuem formas muito incipientes de acesso ao mercado e, inexoravelmente, para a economia da região representa um mercado consumidor muito aquém do que podia se esperar, dada a magnitude de sua população.

De acordo com as ideias de Smith (1983), um mercado reduzido produz uma menor especialização do trabalho, uma menor produção de bens, numa menor satisfação das necessidades e, portanto, uma menor produção de riquezas no continente. O que significa que a pobreza de fato deve ser combatida de forma mais veemente (de acordo com a linha de pensamento do autor supracitado) na América Latina caso se deseje um resultado mais eficaz no combate a ela, pois a combatendo haverá mais espaço para um crescimento econômico mais robusto na região.

Este documento (o relatório do Banco Mundial datado de 2006) também cita que a persistência da concepção de pobreza apenas pelo critério da renda trouxe sérios prejuízos no combate a ela, já que o problema não deveria ser visto apenas por esse aspecto, sob o risco de não se conseguir de forma eficaz sua redução. Em virtude disto, o Banco Mundial propõe que os países invistam mais em capital humano visando, pela educação, aumentar a competitividade e a qualidade da mão-de-obra, elevando a renda

dos trabalhadores e a ampliação do mercado de bens e serviços do continente, tão importante para um maior crescimento econômico.

Após o estudo dos relatórios, ainda foi possível notar que o próprio funcionamento do capitalismo geraria pobreza e isso poderia ter atrapalhado as ações financiadas pelo Banco Mundial para o continente. Ou seja, dentro da perspectiva das teorias adotadas pelo Banco Mundial, o capitalismo seria o responsável pela oferta plena dos bens e serviços necessários ao bem-estar social para todos os indivíduos. E, em geral, o grupo de pessoas que ainda não fosse beneficiado por esta providência, se justificaria pela ausência do mercado na região.

No entanto, de acordo com as ideias de Marx, o crescimento econômico dentro do capitalismo não seria sinônimo de redução de pobreza já que há várias situações em que isso pode ocorrer exatamente o contrário. Para ele, o funcionamento do mercado produz concomitantemente com a riqueza, a pobreza - riqueza para as pessoas proprietárias dos meios de produção e pobreza para a classe trabalhadora. De acordo com a Lei Geral da Acumulação Capitalista o sistema força o empresário a investir em formas cada vez mais produtivas, o que inevitavelmente, gera desemprego e aumento da população relativa, forçando o nível de salários para baixo.

Interpretando essas ideias e contextualizando-as para a realidade da América Latina dos últimos 30 anos, pode-se dizer que essas informações são relevantes para a explicação acerca dos resultados das políticas de redução da pobreza no continente e com isso introduzindo uma nova forma de observar o problema. Já que os incentivos dados ao mercado, através da lógica capitalista, refletiram-se em desemprego, redução dos salários, entre outras coisas, negando os benefícios que trariam um funcionamento menos desigual e mais homogêneo da economia.

Em outras palavras, o aumento da produção de bens e de riquezas, pode ter provocado *pari passu* aumento da desigualdade social, da pobreza, da redução dos níveis de desenvolvimento humano, e com isso reduzido o bem-estar da população trabalhadora. Ao mesmo tempo, as políticas de combate ao problema viriam apenas para compensar as perdas ocasionadas por esses incentivos na economia.

Assim, considerando que o patamar da pobreza continua alto na região confirma-se a perspectiva de ampliar, ainda mais, o entendimento sobre as políticas de

combate à pobreza. Isto posto, e reconhecendo o alargamento sobre o problema pelo Banco Mundial, já não é conveniente o uso de ações que estejam fora do arcabouço capitalista? Será que as causas da pobreza na América Latina não se justificam pela existência da propriedade privada e da apropriação individual dos esforços coletivos? Ou, enfim, pela forma de sociabilidade preconizada pela lógica do capital no continente?

Referências

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 28/07/2009.

_____. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: Banco mundial, 1990. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Acessado em 29/06/2009.

_____. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: Banco mundial, 2000-2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/ALutaContraAPobreza2000-2001.pdf>. Acessado em 29/06/2009.

_____. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: Banco mundial, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186325351029/16Full.pdf>. Acessado em 29/06/2009.

CARDOSO, F. H. e FALETO, E. (1970). **Dependência e desenvolvimento da América Latina**: ensaios de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar.

FARIAS, F.; MARTINS, M. **O conceito de pobreza do Banco Mundial**. 2007. Disponível em: <http://www.tensoesmundiais.ufc.br/artigos/Revista%205/Adjacy.pdf>. Acessado em: 09/07/2009.

KOWARICK, L. (1975). **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 8ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Vol. I.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 8ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Vol. II.

MORENO, José del C. (2001). **Economía Solidaria**: Origen, Filosofía, Desarrollo, Proyecciones. Santa Fé de Bogotá: Primeira Edición.

QUIJANO, Anibal (1978). **Dependência, Mudança Social e Urbanização na América Latina**. In: ALMEIDA, F. L. (org). *A Questão Urbana na América Latina*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

REIS, C.; OLIVEIRA, M.; PINHEIRO, L. **A pobreza na América Latina após as Reformas Estruturais**: a permanência da iniquidade. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/_627_d0f0bdf11a1312c206e530abfdd253e1.pdf. Acessado em 26/07/09.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond LTDA, 1999.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 8ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Vol. I. (Coleção Os Economistas).