

O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina: uma análise dos relatórios de 1990, 2000 e 2006

*Gildásio Santana Júnior¹
Leandro Tavares dos Santos²*

Resumo: Este trabalho analisou os relatórios do Banco Mundial dos anos 1990, 2000 e 2006, com o objetivo de perceber de que modo a Instituição tratou a pobreza na América Latina nesse período. Para identificar possíveis mudanças no posicionamento do Banco, o estudo baseou-se em conceitos, referencial teórico e nas recomendações dos relatórios. A análise aponta mudanças na forma de se observar o problema, apesar de comum a centralidade do mercado na condição de principal mediadora entre os processos de bem-estar e as pessoas ao longo desse tempo. O relatório de 1990 examina a questão sob o aspecto da renda e prescreve aperfeiçoamento nos mecanismos de mercado. No relatório do ano 2000, o Banco Mundial reconheceu o fracasso das políticas anteriores e o engano em observar a questão apenas pelo critério da renda e não de forma mais ampla, com a inclusão da análise do papel da democracia, por exemplo. É nesse contexto que se inclui a influência das ideias de Amartya Sen acerca da importância da participação política dos cidadãos no processo. O terceiro relatório atesta a necessidade de maior flexibilidade nos conceitos de pobreza e indica: para reduzi-la, ela deve ser tratada sob outros aspectos e não apenas sob o da renda. Nota-se aqui uma atenção maior destinada à redução do problema

¹ Professor Adjunto da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, área de Economia. Doutor em Administração. Tutor do PET Economia da UESB. E-mail: gildasiojr2@gmail.com.

² Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. E-mail: leandrotsantos@yahoo.com.br

em si, já que nos relatórios anteriores o foco estava na criação de incentivos ao mercado para estimular o crescimento econômico.

Palavras-chave: América Latina. Pobreza. Banco Mundial.

Abstract: This work has examined the reports of the World Bank for 1990, 2000 and 2006, about the poverty in Latin America, aiming to understand how the Institution dealt with the issue. We investigated the changes and continuities of positioning the Institution in regards to the fight against poverty, from the analysis of concepts, the theoretical framework of the reports and practical recommendations for addressing the problem. In this sense, it has hand of bibliographic review, analysis of the reports of 1990, 2000 and 2006 the World Bank concerning the fight against poverty in Latin America. The analysis points to changes in the way of observing the poverty, even having in common, throughout this time, the centrality of market provided primary mediator between the processes of well-being and the people. The 1990 report is poverty under the aspect of income and prescribes for the reduction of this problem in Latin America improvements in market mechanisms. In the report of 2000, the World Bank recognize the failure of policies to fight poverty in the 1990s, it was felt the Institution also that was wrong in observe poverty only by the criterion of income and that poverty should be thought of more extensive manner, including the role of democracy in this analysis. And, therefore, in this context that includes the influences of the ideas of Sen (2000) about the political participation of the citizens as a means of combating poverty. The third report attests to the need for greater flexibility in the concepts of poverty, but also indicates that to reduce it should deal with it under other understandings that are not only by the aspect of income. Note more attention given to reducing poverty in itself, as in previous reports the focus was on creating incentives to the market, aiming to stimulate economic growth.

Keywords: Latin America. World Bank. Poverty.

Introdução

As concepções do neoliberalismo motivaram diversas reformas estruturais, cujos objetivos eram retomar o crescimento econômico e superar os problemas sociais. Uma referência disso 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 destaque as indicações do Banco Mundial para combater a pobreza no mundo, sobretudo na América Latina.

Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2006, 38,5% da população latino-americana ainda era considerada pobre. Apesar da atenção de estudiosos, de organismos e governos multilaterais, a pobreza persistiu nas três últimas décadas e manteve-se como uma das questões mais graves do Continente. É um assunto que interessa, portanto, aos operadores de políticas econômicas, às nações, aos acadêmicos e, principalmente, às vítimas desse malogro.

Na elaboração deste trabalho foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica, análise documental e análise comparativa. A estrutura abrange esta introdução e mais cinco partes. A primeira traz um panorama da situação econômica da América Latina, com o propósito de explicitar as raízes da pobreza, as razões por que ela persiste em uma parcela considerável da população e sua relação com a dinâmica capitalista. Na sequência, verifica-se a posição do Banco Mundial relativamente a esse problema; a terceira parte apresenta, sinteticamente, formas de mensuração da pobreza. A quarta realiza uma análise dos relatórios do Banco Mundial, a saber: *Pobreza (1990)*, *Luta contra a pobreza (2000-2001)* e *A redução da pobreza e o crescimento: círculos virtuosos e viciosos (2006)*. Por fim, fazem-se reflexões acerca dos resultados da investigação.

Considerações sobre a dinâmica produtiva da América Latina

A formação social da América Latina adquire contornos especiais após a chegada dos europeus com sua lógica de saque e rapina. A Região transformou-se em um centro fornecedor de insumos para a Europa e passou a contribuir para a acumulação primitiva do capital (MARX, 1983).

A colonização da América implicou, também, a conexão entre esta e a Europa. A partir de 1492, os dois espaços passaram a experimentar sinergias semelhantes. Assim, a colônia teve seus passos condicionados aos interesses da metrópole, ou seja, sua economia era um reflexo dos

interesses dos dominadores e os padrões comportamentais do além-mar um referencial a ser seguido. No entanto, esse processo não foi homogêneo ao longo do tempo. Mudanças na economia (transição do mercantilismo para o capitalismo) e nas relações de poder da metrópole (ascendência da Inglaterra, França e Holanda, em detrimento da Espanha e Portugal) implicaram alterações no sistema colonial.

Entre o meado do século XVIII e a primeira metade do século XIX, intensificaram-se os movimentos sociais na América Latina. Caracterizados como anticoloniais, tinham como objetivo efetivar a independência política dos países. Entretanto, isso não significou grandes transformações na ordem socioeconômica de nenhum deles. No geral, mantiveram-se a escravidão e a propriedade privada, além da lógica de produção para a exportação. Observou-se a continuidade da subalternidade nas relações comercial-financeiras com os centros metropolitanos. Apesar de livres, as ‘novas nações’ continuaram escravistas, latifundiárias e dependentes do mercado externo. Só a partir da segunda metade do século XIX é que os pleitos – sufrágio universal, liberdade de expressão, fim da escravidão, separação entre Estado e Igreja – começaram a ter visibilidade (MORENO, 2001).

No fim do século XIX e início do século XX, a sociedade era constituída de grupos proprietários, funcionários estatais, profissionais liberais, empregados assalariados. No entanto, uma grande parcela da população não tinha ocupação definida.

A América Latina constitui uma economia primário-exportadora, fornecedora de insumos, um mercado para os manufaturados da Europa. Tal situação permanece até a hegemonia do sistema capitalista passar para os Estados Unidos.

Desde então, concomitante com as novas exigências da produção industrial, a condição de subalterno modifica-se. Além das relações comercial-financeiras, intensificam-se os investimentos em algumas regiões. Esse padrão permanece até a eclosão da Grande Depressão em 1929, fato que leva alguns países a iniciar, por meio da substituição das importações, o processo de industrialização.

Essa ação se fortalece a partir da década de 1930 e, apontada pela escola cepalina como uma maneira de a Região estabelecer sua soberania, potencializa os laços de dependência e provoca um crescimento (nos termos e nas condições que se conhecem atualmente) na economia dos setores populares da América Latina. A industrialização e a urbanização intensificam o êxodo rural e ampliam a necessidade de geração de empregos.

No entanto, com base nos dados apresentados por Kowarick (1975), é visível a discrepância entre o aumento da população urbana e a geração de empregos não agrícolas. Na década de 1950, auge da industrialização, o crescimento populacional urbano elevou-se a 59% e o percentual de emprego não ultrapassou os 46%. Durante os anos 1960, a situação complica-se, pois o percentual de emprego era de apenas 40%; o da população, 47%. Isso gerou um acúmulo no número de desempregados de um período para outro.

Nesse processo, a dinâmica produtiva sul-americana não conseguiu gerar vagas em quantidade compatível com a demanda e uma parcela considerável da população não pôde continuar com as estratégias de sobrevivência de outrora, uma vez que elas foram desarticuladas pelo avanço da sociabilidade capitalista. Sem a oportunidade de inserirem-se no mercado de trabalho, muitos passaram a viver em condições precárias.

Dessa forma, o tipo de industrialização desenvolvido na América Latina deixou de absorver o contingente populacional proveniente de outras formas de produção não capitalista e isso agravou a situação dos mais carentes.

Formas de mensurar a pobreza

Dada a persistência do patamar da pobreza na América Latina, adquirem relevância as formas de mensurá-la. Essa é uma tarefa complexa, já que na classificação não se usa apenas o critério da renda. Fatores como condições de moradia, acesso à água potável, transporte público, vulnerabilidade, capacidade e insegurança também podem ser considerados. “A pobreza é percebida como um conjunto de problemas

mais abrangentes, constituintes de um emaranhado de fatores que se retroalimentam e que, ao entrarem em sinergia, dificultam a superação de situações de pobreza” (CODES, 2008, p. 24). Desse modo, é importante analisar alguns desses elementos:

Carência Alimentar

Inicialmente, pobreza significava apenas carência alimentar. Para suprir essa necessidade, calculava-se o valor de uma cesta de alimentos. O resultado era determinante para classificar o indivíduo como pobre, ou não. Mais tarde, o que era considerado linha da pobreza passou a ser chamado de linha de indigência. Mas afinal, o que seria linha da pobreza a partir desse momento? Um valor correspondente ao necessário para alimentar-se (por mês ou por dia), vestir-se, deslocar-se, morar etc. (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 56). Nesse raciocínio, pobres seriam aqueles cujas rendas fossem inferior ao que propõem essa linha e indigentes aqueles com renda inferior ao estabelecido pela outra.

Nesse ponto, Salama e Destremau (1999, p. 57) fazem referência ao Banco Mundial:

[...] as pessoas cujo rendimento está situado entre a linha de indigência e de pobreza são pobres com tendência a melhorar de forma durável, se as condições do crescimento estiverem reunidas e se forem tomadas medidas estruturais, reservando-se ao mercado o setor produtivo e ao Estado as infraestruturas (saúde, educação, etc.).

Esse método, embora demasiadamente utilizado, possui muitas limitações, já que superestima a renda. Algumas necessidades como transporte, saúde e educação, por exemplo, poderiam ser supridas total ou parcialmente pelo próprio Estado.

Necessidades básicas insatisfeitas

Há outra metodologia que não apresenta a pobreza somente pelo lado monetário e considera um conjunto de variáveis: densidade

domiciliar, grau de adequação da moradia, abastecimento de água, lixo, esgoto, energia elétrica, policiamento, educação, saúde e capacidade econômica familiar. Se uma delas não estiver satisfeita, o indivíduo ou uma unidade familiar será considerado pobre.

Na opinião de Salama e Destremau (1999), essa metodologia, denominada Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), possui dois atributos. Um é a possibilidade de mensurar a pobreza e acompanhar as medidas para reduzi-la. O outro é que “sua satisfação é produtiva, pelo fato de aumentar a produtividade dos homens”, já que privilegia as teorias de capital humano.

Os autores consideraram a referida metodologia dentro de uma visão humanística e universalista, visto que as necessidades básicas em questão são iguais para qualquer homem em qualquer parte do mundo e, além disso, ampliam-se para outras dimensões do pensamento humano, como a moral, a liberdade e a dignidade. A noção de necessidades básicas aparece atrelada a quatro enfoques: o da economia clássica, cuja análise se resume a estabelecer um salário que garanta o sustento do indivíduo e de sua família; o da filantropia, que procura mensurar a quantidade de pobres e, com base nisso, auxiliá-los de alguma forma; o do capital humano, que consiste em não só suprir as necessidades básicas do indivíduo, mas também ofertar-lhe condições para o desenvolvimento profissional e inserção no mercado de trabalho; o quarto enfoque, a noção de desenvolvimento “geralmente é aplicada a países inteiros, sem que as três preocupações supracitadas sejam negadas” (SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 73-74 apud CODES, 2008, p. 13).

Pobreza relativa e subjetiva

A pobreza também pode ser estudada numa perspectiva relativa, ou seja, não considera somente o indivíduo do ponto de vista de suas necessidades, mas situa-o dentro da sociedade. Assim, seriam considerados pobres aqueles cuja renda fosse inferior à renda mediana do grupo. Nos enfoques analisados anteriormente, a situação das pessoas é julgada pelo nível de satisfação de suas necessidades.

Contudo, essa condição pode não ser vista de forma tão simples por suas vítimas. Não raro, um indivíduo está inserido na sociedade, possui capacidade intelectual, tem suas necessidades básicas satisfeitas e apesar disso se considera pobre. A relação dele com a sociedade interfere no posicionamento sobre a realidade. A baixa capacidade econômica pode privá-lo do consumo de alguns bens e isso, irremediavelmente, causar-lhe-á um sentimento de exclusão.

Essa forma de considerar a questão é subjetiva e amplia o significado do termo, que passa a não ser mais analisado somente pelo olhar externo, e sim pela perspectiva do indivíduo. Para CODES (2008), a pobreza subjetiva pode estar associada a dois fatores: a vulnerabilidade, ou seja, a possibilidade de a família não manter seu padrão de vida (tornar-se pobre) e a falta de poder político para assegurar-lhe direitos. Destaca-se também a limitação na atuação do Estado. A partir de 1980, alguns países perderam um pouco a capacidade para gerar investimentos, situação que deixou muitas famílias desamparadas. Em resumo, a crise e a introdução do neoliberalismo foram de fundamental importância para o aumento da pobreza e da vulnerabilidade.

Diante da ausência de políticas de proteção social à população pauperizada, em consequência do retraimento do Estado, a família é chamada a responder por esta deficiência se receber condições para tanto. O Estado reduz intervenções da área social e deposita na família uma sobrecarga que ela não consegue suportar tendo em vista sua situação de vulnerabilidade (GOMES; PEREIRA, 2004, p. 362).

É interessante destacar: a condição de pobre, antes associada à carência alimentar passa a ser definida nas relações sociais de forma relativa e subjetiva. Essa discussão é importante na medida em que trouxe mudanças para o sentido do termo. O problema, que até o momento era considerado natural, ou seja, decorrente da ordem regular das coisas, passa a ser analisado do ponto de vista social.

Funcionamento, capacitações e liberdades

Amartya Sen, autor do método de interpretação da pobreza com base no funcionamento, nas capacitações e na liberdade, não desconsidera a influência da renda no bem-estar das pessoas e concorda que, em muitos casos, ela pode ser a principal causa do elevado índice de pobres na sociedade. No entanto, segundo ele, há três razões que tornam sua abordagem superior às que consideram a renda o elemento principal das análises: a pobreza ocasionada pela ausência de capacitações é mais evidente do que a ocasionada pela insuficiência ou inexistência de renda; não é só a renda que incapacita um indivíduo e “a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos” (SEN, 2000, p. 110).

O enfoque utilizado pelo autor é o de “capacidade”, o qual “concebe a vida humana como um conjunto de ‘atividades’ e de ‘modos de ser’ que poderemos denominar de ‘efetivações’” (Sen, 1993). Para ele, uma “efetivação” é uma conquista pessoal que passa, necessariamente, pela capacidade do indivíduo em conquistá-la. Isso reflete, portanto, a liberdade para escolher um entre os vários modos de viver (Sen, 1993).

Para o indivíduo apropriar-se dessas capacidades seria necessário, antes, satisfazer umas necessidades como, por exemplo, alimentar-se, ser saudável, evitar a morbidade e a mortalidade prematuras, e outras mais complexas, como ser feliz, integrar-se socialmente, etc. que podem variar de um lugar para outro. Sen (2000) denominou esses condicionantes impostos de funcionamentos.

Na opinião do autor, as pessoas desenvolvem atividades não com o propósito de auferir renda, mas para conquistar a liberdade. E acrescenta: o dinheiro é útil quando surge a oportunidade de o indivíduo gastá-lo para o seu bem-estar.

Assim, Amartya Sen classifica as liberdades em dois tipos: a primeira possui um “papel constitutivo”; a segunda, um “papel instrumental”. O papel constitutivo refere-se à liberdade como um fim em si. Aqui, as pessoas devem livrar-se da fome e da morte prematura,

ter acesso à educação, escolher seus governantes e a sociedade deve estar livre da censura. O papel instrumental da liberdade, segundo o autor, está relacionado ao desenvolvimento nas sociedades.

Para o autor, as liberdades que o indivíduo conquistou em determinado momento fazem surgir oportunidades e um ciclo virtuoso, ou seja, elas produzem funcionamentos e capacitações que, por sua vez, geram mais liberdades. Assim, estas se relacionam e produzem umas às outras, inclusive entre os dois papéis, o constitutivo e instrumental. Outro ponto na teoria de Sen remete à importância do mercado dentro das liberdades humanas, cuja análise ele faz de duas formas: a primeira diz respeito à máxima “os mercados expandem a renda, a riqueza e a oportunidades econômicas das pessoas” (SEN 2000, p. 41), e sem contrapor essa idéia, o autor comenta sobre a perda social que acontece “quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras” (SEN, 2000, p. 42). Dessa forma, qualquer impedimento ao funcionamento pleno do mercado ocasionará uma redução das liberdades no meio social.

O Banco Mundial

O Banco Mundial é formado por cinco agências de abrangência mundial que, juntas, têm como objetivo reduzir a pobreza no mundo. São elas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), fundado em 1944, cuja função é realizar empréstimos com juros baixos para os países que possuem renda *per capita* média; a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), agência menor que o BIRD, destinada à realização de empréstimos sem juros aos países mais pobres; a 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 primordial do Banco é fornecer empréstimos, mas ele também transmite conhecimento técnico a projetos que visem melhorar a qualidade de vida das pessoas. É uma organização instituída para reduzir a pobreza. Seu propósito são empréstimos para obras de infraestrutura, para a educação e meio ambiente. Observa-se que tal atuação difere das ações do Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja finalidade é assegurar o equilíbrio monetário e financeiro das nações. O Banco Mundial teria que emprestar recursos em períodos de desequilíbrio da balança comercial para programas de ajuste, com juros baixos devido às reservas financeiras que possui (BANCO MUNDIAL, 2009).

A instituição trabalha com duas formas de empréstimo: uma destinada aos projetos de desenvolvimento social e econômico e a outra às reformas institucionais e políticas. Faz parte também do processo de concessão de crédito supervisionar cada projeto no que diz respeito à forma de execução e resultados.

Desse modo, o Banco Mundial constitui-se no protagonista da reflexão e aplicação de políticas de erradicação da pobreza. Este artigo concentrará a atenção nos relatórios de 1990, 2000 e 2006 para analisar a concepção da Instituição sobre o problema nesse período.

Os Relatórios de 1990, 2000 e 2006

Pobreza (1990)

O lançamento do relatório de 1990 do Banco Mundial foi marcado de expectativas, já que, na década anterior, uma crise financeira reduziu drasticamente a liquidez do mercado e afetou os níveis de investimentos das economias. Isso fez aumentar o número de pobres na Região. A análise do documento teve como ponto de partida os dados sobre a pobreza em 1985, em especial, na América Latina.

O Banco Mundial traça uma linha da pobreza para esse ano e estabelece: quem ganha menos de US\$ 275,00 durante o ano pertence ao grupo de pessoas sem recursos para o consumo vital, ou seja, vive na miséria; quem possui renda superior a esse valor e inferior a US\$

370,00, embora disponha de meios para sobrevivência, é considerado pobre por não atingir o valor mínimo fixado para consumo. Em 1985, a Região contava com 50 milhões de pessoas na extrema pobreza. Os pobres e miseráveis somavam 70 milhões. Fica evidente, portanto, que o Banco Mundial avaliava a questão com base no aspecto monetário:

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; DESTREMAU, 1999, p. 113).

Isso se confirma também 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; DESTREMAU, 1999, p. 60).

Segundo Farias e Martins (2007), o tema central do relatório era mensurar a pobreza qualitativa e quantitativamente e conceituá-la com base nos indicadores econômicos, como a renda *per capita*, conforme apresentado acima. Mas o documento também apresentava uma estratégia para solucionar a questão na América Latina. A ação se baseava em dois pontos: no crescimento econômico, como forma de aumentar o nível de empregos, e na assistência social.

A Instituição entendia que a dificuldade consistia no funcionamento do mercado, o qual estava desprovido de eficiência para oferecer aos indivíduos os bens e serviços necessários a uma vida sem privações. Desse modo, o Estado deveria ofertar os bens e serviços que o mercado, por si, era incapaz de oferecer. O plano era: criar incentivos para que

o mercado trabalhasse com o seu mais alto grau de eficiência; atribuir ao Estado a tarefa de cuidar dos pobres por meio da assistência social. Ou seja, o que aparentemente se apresentava como uma política para amenizar o problema era uma política de crescimento econômico.

O conceito de pobreza e as formas de reduzi-la aparecem 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).

Segundo o texto, a solução é buscar o crescimento econômico com o controle da inflação no Continente. Igualmente, as nações devem propor ações imediatas para o crescimento de suas economias.

O referido documento também discute o papel do Estado nessa missão e cita algumas tarefas imprescindíveis: conter o nível de preços; promover atividades que gerem emprego e renda para a população e investir na segurança social dos indivíduos, alento necessário para as famílias carentes.

Posto o papel do Estado, o relatório explicita as duas tarefas das nações: cuidar da macroeconomia de seus países para promover o crescimento econômico e investir em políticas assistenciais para reduzir os efeitos das privações nas famílias.

Constata-se que o relatório de 1990 compreende a pobreza sob o aspecto da renda. Sem esta, o indivíduo não dispõe daquilo que é necessário à vida. Aqui, englobam-se elementos como carência alimentar, boas condições de moradia, de saúde, entre outros. Para reduzir o problema na América Latina, o Banco Mundial prescreve políticas e

aperfeiçoamento nos mecanismos de mercado. Assim, as pessoas teriam acesso aos bens e serviços, do contrário continuariam pobres.

Luta contra a pobreza (2000)

O contexto econômico na década de 1990, período que antecede o relatório do Banco Mundial referente a 2000–2001, é caracterizado pelo debate acerca da participação do Estado na economia e da vulnerabilidade das economias em âmbito local e nacional. Isso porque as crises econômicas e os choques externos foram constantes, o que agravou a situação para algumas famílias.

Dado que a pobreza não se reduziu a índices muito baixos, a Instituição reconheceu o erro ao tratá-la apenas com base no critério da renda. É o que se constata no trecho 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 nesse ponto uma mudança também no conceito do termo, antes marcado por indicadores econômicos. Aqui, outros elementos como fatores sociais, culturais e insuficiência de democracia passaram a ter relevância. O que isso quer dizer? Que se população tivesse mais autonomia para escolher, julgar e fiscalizar seus representantes poderia acompanhar a utilização dos recursos públicos e precaver-se diante daqueles governantes elitistas, ineficientes, corruptos, frágeis e incapazes. Assim, o relatório propõe diminuir a pobreza com base em 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 nos processos políticos e oferecer-lhes serviços sociais e oportunidades no mercado;

- Promover oportunidades: para o Banco Mundial, as políticas de redução da desigualdade são apropriadas e necessárias à diminuição da pobreza. O padrão de crescimento deve ser adequado à estrutura da Região para que menos pessoas sofram prejuízo com as reformas pró-mercado;
- Aumentar a segurança: significa não se deixar atingir por determinados acontecimentos (choques externos, por exemplo) ou diminuir os efeitos das crises para a classe menos favorecida. Para tanto, é necessário não só o acesso dos pobres a bens e ao mercado, mas também o fortalecimento das instituições democráticas na Região.

Segundo Salama e Destremau (1999), as mudanças no relatório de 2000 em relação ao documento de 1990 estavam centradas numa nova visão sobre o papel do Estado e sobre a pobreza, cuja base eram as ideias de Amartya Sen. É o que demonstra 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; DESTREMAU, 1999, p. 129).

Os autores afirmam ainda que, no relatório de 2000/2001, a pobreza estaria relacionada, da mesma forma que no documento de 1990, ao crescimento econômico:

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; DESTREMAU, 1999, p. 108).

O próprio relatório do Banco Mundial (2000-2001) demonstra isso:

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 pondera os resultados alcançados com as políticas adotadas em 1990, como esclarecem os 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. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 32)

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).

A importância do mercado no desenvolvimento da economia local também é destaque, conforme o seguinte fragmento:

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).

Embora o relatório aponte uma ligeira mudança no conceito de pobreza, segundo ele, a política utilizada para seu combate continua exatamente igual às outras, ou seja, valoriza o mercado na promoção do desenvolvimento econômico. E acrescenta que o motivo da insuficiência das políticas é o gasto indevido do dinheiro público. Conforme o documento, para que as políticas obtivessem êxito, seria necessário, entre outras mudanças, escolher melhor e fiscalizar os representantes locais. Assim, o dinheiro destinado para solucionar o problema dos pobres seria utilizado de modo mais eficaz.

A redução da pobreza e o crescimento: círculos virtuosos e viciosos (2006)

O relatório do Banco Mundial de 2006, intitulado “Redução da pobreza e crescimento: círculos virtuosos e viciosos”, constata: ela é responsável pelo baixo crescimento econômico e torna a América Latina uma das regiões mais desiguais do mundo. Segundo o documento, os pobres, em geral, não têm acesso ao crédito e aos seguros sociais e, dessa forma, não conseguem participar de atividades que geram desenvolvimento econômico e investimentos. Para a Instituição, a forma eficaz de tornar o Continente mais competitivo é solucionar o problema. Isso significa investir em políticas (destinadas principalmente para o aumento do capital humano, mediante a expansão dos ensinos médio e superior) em infraestruturas e pôr em prática outras ações sociais voltadas aos mais pobres. O Banco propõe, portanto:

- Combinar políticas de crescimento econômico com políticas de diminuição da pobreza. E esse não é um papel apenas do mercado, já que as transferências de renda para os mais pobres podem ter um efeito multiplicador sobre a riqueza e ajudar a superar a questão;
- Inserir políticas de combate à desigualdade social é, notadamente, uma ação interessante, tendo em vista que essa dificuldade é característica da América Latina;
- Ampliar a concepção de pobreza e atacá-la sob diversos ângulos, uma vez que a análise sob o aspecto da renda torna insatisfatória qualquer tentativa de promover o bem-estar de uma população;
- Dar ênfase a políticas de renda condicionada, já que elas permitem o desenvolvimento de capital humano do país e fornecem uma renda em troca da presença do indivíduo na escola.

Conforme se observa, o relatório de 2000–2001 apresenta a pobreza de forma bastante incipiente. O documento de 2006, ao contrário, é mais flexível e a analisa sob outros aspectos. Nos anos anteriores, o foco estava na criação de incentivos ao mercado para estimular o crescimento econômico. Aqui, a questão passa a ter uma atenção maior e, de acordo com o raciocínio dos “ciclos viciosos”, a dificuldade estaria no grau demasiado dela. Para reduzi-la seriam necessárias medidas e uma delas é o investimento em capital humano.

O traço que distingue esse relatório dos outros dois é a mudança de estratégia. Para os dois primeiros, a solução era investir em mecanismos de mercado que incentivassem o desenvolvimento da economia. No entanto, o resultado dessas políticas aponta a magnitude do conflito no Continente (aproximadamente 40%). Vê-se que o fenômeno não constitui um bolsão de pobreza, mas uma realidade cada vez mais forte. Ou seja, a pobreza na América Latina, por seu tamanho, não é residual, como ocorre nos países centrais, mas um problema crônico que influencia deveras a dinâmica e o perfil das economias. O que possivelmente ajudou a definir a linha estratégica do Banco Mundial na

orientação aos países foi ampliar as formas de combater o problema, observá-lo sob várias óticas e investir em capital humano. Por meio dessas políticas e desse novo foco, espera-se que as economias quebrem o ciclo vicioso da pobreza e consigam crescimento sustentado na Região.

Considerações finais

O presente trabalho abordou os relatórios do Banco Mundial sobre a pobreza na América Latina no período de 1990, 2000 e 2006. O estudo também considerou a realidade econômica e social do Continente, com destaque para as características do processo colonizador até a chamada Crise da dívida, em 1982.

A análise aponta mudanças na forma de se observar a pobreza, apesar de a centralidade do mercado, principal mediadora entre os processos de bem-estar e as pessoas, ser um traço comum ao longo do tempo. Para erradicar o problema, transformações na utilização de políticas econômicas e sociais foram evidentes.

Notou-se ainda que o modo de funcionamento do sistema capitalista gera pobreza e isso pode ter atrapalhado as ações financiadas pelo Banco Mundial para o Continente. Ou seja, na perspectiva das teorias adotadas pelo Banco, o capitalismo seria o responsável pela oferta de bens e serviços necessários ao bem-estar social dos indivíduos. E, se um grupo de pessoas deixasse de ter acesso a esses benefícios, isso seria justificado com a ausência do mercado na Região.

No entanto, de acordo com as ideias de Marx (1983), o crescimento econômico no capitalismo não seria sinônimo de redução da pobreza, já que há situações em que pode ocorrer exatamente o contrário. Para ele, o funcionamento do mercado produz concomitantemente a riqueza e a pobreza. Aquela, para as pessoas proprietárias dos meios de produção; esta, para a classe trabalhadora. Conforme a lei geral da acumulação capitalista, o sistema força o empresário a investir em formas cada vez mais produtivas, o que, inevitavelmente, gera desemprego, aumento da população e queda do valor dos salários.

Essas ideias, incluídas no contexto da América Latina nos últimos 30 anos, são relevantes para explicar o resultado das políticas de redução da pobreza no Continente. Os incentivos dados ao mercado, por meio da lógica capitalista, podem ter reduzido (mediante o desemprego, a queda do valor dos salários, entre outros fatores) os benefícios que ocasionariam um funcionamento mais adequado do mercado. Em outras palavras, o aumento da produção de bens e de riquezas pode ter provocado o aumento da desigualdade social, da pobreza e, *pari passu*, a redução dos níveis de desenvolvimento humano e o bem-estar da população trabalhadora. As políticas utilizadas compensaram apenas as perdas ocasionadas por esses incentivos. Confirma-se, portanto, a necessidade de ampliar o entendimento sobre essas ações. Uma vez que o problema foi reconhecido e debatido pelo Banco Mundial, não seria conveniente empregar aquelas distantes do arcabouço capitalista?

Referências

BANCO MUNDIAL. *O Banco Mundial*. Disponível em: <www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 28 jul. 2009.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington: Banco Mundial, 1990. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington: Banco Mundial, 2000-2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington: Banco Mundial, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

CODES, A. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza*: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008. TD n. 1332.

CORREA, H.; CARCANHOLO, M. *A nova CEPAL e o “mal-estar” social na América Latina*. 2007. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/_737_100c5903a359249950e80eec31105ab6.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2009.

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

GOMES, M.; PEREIRA, Maria. *Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas*. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0812.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2009.

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

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 8. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 1 e 2.

MORENO, José Del C. *Economía Solidária: origen, filosofía, desarrollo, proyecciones*. Santa Fé de Bogotá: Primeira Edición, 2001.

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

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

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>.

UGÁ, V. *A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial*. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2009.

Recebido em: abril e junho de 2012.

Aprovado em: outubro de 2012.