

Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais

ROSA HELENA STEIN*

Resumo: Esse texto aborda a temática da pobreza e da desigualdade sob o olhar dos organismos internacionais. A primeira parte destaca o processo de endividamento latino-americano, os efeitos dos programas de estabilização e ajuste estrutural e a crescente desigualdade. Na segunda, a atenção volta-se para o papel dos organismos internacionais – PNUD, Banco Mundial, BID – suas concepções, medidas e recomendações para o enfrentamento à pobreza. A apropriação desse debate reveste-se de grande importância, tendo em vista que, no momento de definir as estratégias de políticas públicas dirigidas para o atendimento às privações próprias da pobreza, os conceitos adotados refletirão os critérios que orientarão as ações das referidas políticas.

Palavras-chave: pobreza, desigualdade, organismos internacionais, América Latina, políticas públicas.

Poverty and inequality in Latin America under the international organisms view.

Abstract: This text deals with the poverty and inequality from the eyes of the international organisms. The first part highlights the

* Doutora em Sociologia e mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB); assistente social, professora do Departamento de Serviço Social e pesquisadora do GESST e do NEPPoS da UnB.

Parte do conteúdo apresentado neste texto integra o capítulo 2 (Mudanças estruturais do Estado de Bem-Estar e o lugar dos Programas de Transferência de Renda) da tese de doutorado apresentada ao CEPPAC, intitulada *As políticas de transferência de renda na Europa e América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* (2005).

process of the Latin American debt, the effects of the stabilization programs and the structural adjustment, and the growing inequality. On the second part, the focus is on the role of the international organisms – UNDP, World Bank, IDB –, their conceptions, measurements and recommendations to fight against poverty. The presentation of this debate is extremely important due the opportunity to define public policy strategies aimed to encounter the particular deprivation of poverty whose adopted concepts will reflect the criteria that will guide actions to the referred policies.

Keywords: poverty, inequality, international organisms, Latin America, public policies.

Apresentação

Muito já se produziu sobre a temática da pobreza. Na literatura, é reconhecida a sua pertinência, assim como é destacada a ausência de consenso em torno de sua definição, medidas, indicadores mais adequados, disponibilidade e confiabilidade dos dados necessários para estudá-la. Se, por um lado, essa ausência de consenso em termos conceituais exige que nos apropriemos do debate acumulado, soma-se, por outro, a necessidade de dimensionarmos a relação entre as estratégias desenvolvidas para seu enfrentamento na América Latina às orientações emanadas dos organismos internacionais. Constitui objeto de reflexão deste texto o porquê dessa relação, as concepções de pobreza que a fundamentam e as políticas voltadas para a pobreza e a desigualdade.

Desigualdade social e endividamento latino-americano

A extrema e crescente desigualdade na distribuição de renda que se acentua na América Latina desde os anos 1970 é incrementada ainda mais na década de 1980, e converte a pobreza no tema central da agenda social, provocado não só pela visibilidade de seu crescimento como pelas pressões sociais em favor da democratização.

A interrupção do desenvolvimento econômico latino-americano, durante os anos 1980, permitiu a qualificação do referido período pela CEPAL como a “década perdida”, cuja marca principal foi a “hipoteca de suas economias em função da dívida externa” (Sader, 2001, p. 9).

Para Wilson Cano (2000, p. 32),

Enquanto nos anos 70 os imperialismos estavam ocupados com a inflação e suas crises, eles usaram parte de seu capital ocioso para nos financiar e endividar; nos anos 80, estavam seriamente ocupados em sua reestruturação, na salvaguarda do sistema financeiro internacional e, com relação a nós, preocupados pelo menos em receber parte dos juros do endividamento. Contudo, nossos países estavam duplamente estrangulados em divisas e em recursos fiscais.

O serviço da dívida¹ se fez insuportável, considerando que o próprio reembolso aos Bancos somente dos juros absorvia uma significativa parte dos recursos de exportação. A situação de endividamento e a necessidade de financiamento da América Latina proporcionaram a Washington um grande poder de negociação.

O “pacote” basicamente formulado pelas instituições de Washington *“determinaban lo que consideraban políticas adecuadas e imponían su punto de vista sobre América Latina y otros países, a través de las políticas predominantes de condicionalidad de la década de 1980”* (Stewart, 1998, p. 67). A presença dos organismos de Washington já se fazia forte na região na década dos 1970. Como informa Stewart, nos anos 1980, dezessete países da América Latina e Caribe já tinham programas com o FMI há mais de dois anos, dos quais, cinco já

¹ A crise da dívida externa latino-americana estourou publicamente em agosto de 1982, quando o México anunciou a suspensão do pagamento da dívida internacional, levando à aplicação do Plano Baker estadunidense de reprogramação da dívida, como retomada condicional dos empréstimos, e aplicada país por país, submetendo-os às obrigações do ajuste estrutural (Hermet, 2002, p. 48-49).

existiam há mais de cinco anos, enquanto doze países tinham programas de ajuste estrutural com o Banco Mundial também há mais de dois anos.

De acordo com Mishra (2003), entre 1978 e 1992, mais de 70 países menos desenvolvidos se comprometeram com mais de 500 programas auspiciados pelo Banco Mundial e o FMI, provocando, durante os anos 80, uma elevação de 61% da carga da dívida dos referidos países, atingindo aproximadamente 40 países pobres altamente endividados (PPAE), e, em sua maioria, africanos. Situação semelhante foi compartilhada pelos países em vias de desenvolvimento ou economias de mercado emergente, como a Ásia e a América Latina. Estes diferiam, entretanto, dos países menos desenvolvidos no que diz respeito ao modo como a abertura financeira desestabilizou a economia nacional, precipitando graves crises econômicas, “empurrando os países para os braços do FMI”, e sendo pressionados a abrirem suas economias aos investimentos estrangeiros.

As referidas tendências verificaram-se igualmente nos antigos países comunistas, diferindo, entretanto, em relação à difícil transição vivenciada pelos mesmos, como também pelo seu sistema de proteção social, cujo compromisso ideológico baseava-se na garantia da segurança econômica e no consumo coletivo. A eles foi aconselhado, como explica Mishra (2003), a realização de reforma radical, conhecida como “*terapia de choque*”, resultando desastrosa para muitos países, com custos sociais consideráveis.

Papel diferente foi desempenhado pelo FMI e pelo Banco Mundial (BIRD) em relação aos países industriais ocidentais. Apesar de não estarem implicados em grandes empréstimos com os referidos países, alerta Mishra (2003), não se deve subestimar sua influência indireta nas opções e escolhas políticas desses países, por meio da supervisão da

gestão monetária e fiscal feita, de conselhos especializados, reuniões ordinárias e consultas com Ministros de Finanças e outros funcionários públicos dos países membros. Na verdade, estava implícita a preocupação de que as crises financeiras vivenciadas por países em desenvolvimento ameaçassem a estabilidade do conjunto da economia global, gerando empréstimos pelos governos do G-7, liderados pelos EEUU.

Em síntese, o conjunto de medidas integrantes do Consenso de Washington na década de 90, só viria reforçar um modelo que o FMI vinha gestando e aplicando em alguns países da América Latina desde a década de 70 (Bitar, 1988, p. 45).

Entretanto, toda e qualquer análise sobre os problemas gerados pelas políticas de ajuste neoliberal na América Latina, implica considerar a heterogeneidade estrutural, conceito utilizado por Soares (2001, p. 25), tendo em vista resultar da síntese contemporânea da formação histórica das sociedades latino-americanas, englobando seus traços dominantes, bem como a coexistência de formas produtivas e relações sociais correspondentes a diferentes fases e modalidades de desenvolvimento.

Contudo, em que pesem as diferentes respostas políticas de cada país, de um modo geral, as condições e os programas de estabilização e ajuste estrutural prescritos pelo FMI implicaram: redução substancial da autonomia nacional na definição das políticas; desemprego e redução dos salários; redução das medidas de proteção social, em especial os subsídios ao consumo, comprometendo a qualidade de vida, o aumento da pobreza e da privação; e abertura ao investimento estrangeiro com integração ainda maior à economia global (Mishra, 2003).

A experiência neoliberal na América Latina revelou, entretanto, que, política e ideologicamente, o neoliberalismo

Tabela 1 – América Latina:^a estimativas de pobreza e indigência – 1980, 1986 e 1990

Área	POBREZA ^b					
	1980		1986		1990	
	<i>Famílias</i>					
	milhões	%	milhões	%	milhões	%
Nacional	24.2	35	32.1	37	37.0	39
Urbana	11.8	25	18.7	30	22.7	34
Rural	12.4	54	13.4	53	14.3	53
<i>Pessoas</i>						
	milhões	%	milhões	%	milhões	%
Nacional	135.9	41	170.2	43	195.9	46
Urbana	62.9	30	94.4	36	115.5	39
Rural	73.0	60	75.8	60	80.4	61
Área	INDIGÊNCIA ^c					
	1980		1986		1990	
	<i>Famílias</i>					
	milhões	%	milhões	%	milhões	%
Nacional	10.4	15	14.6	17	16.9	18
Urbana	4.1	9	7.0	11	8.7	13
Rural	6.3	28	7.6	30	8.2	30
<i>Pessoas</i>						
	milhões	%	milhões	%	milhões	%
Nacional	62.4	19	81.4	21	93.5	22
Urbana	22.5	11	35.8	14	44.9	15
Rural	39.9	33	45.6	36	48.6	37

Fonte: Bustelo, 2000, p. 45 (com base em CEPAL).

^a 19 países. Baseado em informação para: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, para 1980 e 1986, e também para Chile, Honduras, e Paraguai, para 1990.

^b Corresponde a famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza, equivalente ao dobro do mínimo específico do orçamento alimentar por país, que flutua entre 22 a 34 dólares de 1988 por pessoa/mês, para as áreas urbanas.

^c Corresponde a famílias com renda per capita abaixo do valor mínimo específico do orçamento alimentar por país, utilizado para definir as linhas de pobreza.

alcançou êxito num grau com o qual os fundadores provavelmente jamais sonharam, como analisa Anderson (1995, p. 23), “*disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios e que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas [...] Este fenômeno chama-se hegemonia*”, cujos efeitos se fazem sentir, de forma generalizada, no enfraquecimento do Estado. Do ponto de vista social, a “globalização da pobreza”² – da qual, sequer os países do capitalismo avançado escaparam –, desnudou o aumento da exclusão e da vulnerabilidade de amplos setores da América Latina. “*A cura ‘washingtoniana’ estuvo apunto de acabar con el enfermo*” (Ganuza, 2001), deixando toda a região “com profunda e extensa ressaca” (Sader, 2001).

Durante os anos de recessão, os salários reais baixaram. Em 1983, diminuíram em 11% no Chile; em 1980, 20% na Argentina, e em 1995-96, 11% no México. Igual movimento ocorreu com o desemprego. Em todos os casos, como afirma o BID (2000, p. 22), ocorreu uma elevação da incidência da pobreza durante a crise e, durante vários anos, ela foi ainda mais alta do que antes da recessão, alcançando, na última década do século XX, aproximadamente 40% das famílias latino-americanas, das quais, quase 20% em situação de indigência (Tabela 1).

Em meio às imensas desigualdades sociais, verifica-se a tendência à regionalização da economia, como parte das respostas às novas formas de acumulação capitalista. Adicionam-se, também, outros canais de articulação política, dinamizados a partir da Cúpula de Copenhague, pelas Nações Unidas, em 1995, quando os países assumiram o compromisso de fortalecerem a cooperação internacional, regional e sub-regional em prol do desenvolvimento social (Medeiros, 2003).

² Ver Chossudovsky (1999).

A referida Cúpula, seguida da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, realizada em Genebra, em junho de 2000, constituem-se numa referência para os governos latino-americanos, assim como, no âmbito das Nações Unidas, em relação à tomada de posição sobre a erradicação da pobreza, como veremos no próximo item.

O olhar dos organismos internacionais

O PNUD e os índices de desenvolvimento

O interesse das Nações Unidas pelas condições sociais do desenvolvimento é marcadamente identificado na primeira Conferência Mundial de Copenhague, celebrada em 1995, e na Sessão Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas, realizada em Genebra, em junho de 2000, para dar prosseguimento aos principais compromissos ali assumidos.

O chamado Consenso de Copenhague ganha materialidade na Declaração de 117 Chefes de Estado e de Governo, em torno de 10 compromissos, dentre os quais destacamos os três primeiros: 1) criar um ambiente econômico, político, social, cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social das pessoas; 2) erradicar a pobreza no mundo, por meio de ação nacional enérgica – com enfoque multidimensional e integrado, em cooperação com todos os membros da sociedade civil – e da cooperação internacional, como imperativo ético, social, político e econômico da humanidade; 3) promover o pleno emprego e capacitar os homens e as mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis (Alves, 2001). Para isto, reconheceram a necessidade de: estimar a pobreza de renda,³

³ Pobreza Geral, identificada como ausência de renda necessária para satisfazer necessidades essenciais – alimentares, vestuário, moradia, etc. – geralmente chamada de pobreza relativa. A pobreza extrema é aquela cuja ausência de renda está relacionada à satisfação de necessidades básicas de alimentação, também chamada de pobreza absoluta ou indigência (PNUD, 2000, p. 20).

geral e extrema; fixar metas e objetivos com prazos para a redução da pobreza geral e a erradicação da pobreza extrema; e colocar em prática planos nacionais contra a pobreza, os quais seriam os responsáveis para o alcance de seus objetivos, bem como o impulso para a adoção de medidas nos planos locais (PNUD, 2000, p. 18).

Em setembro de 2000, sem que as reformas realizadas na década anterior tivessem gerado os resultados esperados quanto à diminuição da desigualdade e exclusão social, Chefes de Estado e de Governo de 189 países firmaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas, que deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM),⁴ comprometendo-se a intensificar os esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental, com metas definidas para serem cumpridas até o ano de 2015. Tais compromissos foram ratificados pelo Consenso de Monterrey, na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em março de 2002. Foi então estabelecido um pacto entre as lideranças dos países ricos e pobres, através do qual *“la comunidad mundial pueda trabajar unida para ayudar a los países pobres a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”* (PNUD, 2003).

É a partir da Conferência de Copenhague, de 1995, que o PNUD,⁵ direciona suas ações para a área da

⁴ Os ODM refletem as principais metas estabelecidas nas distintas conferências das Nações Unidas sobre o desenvolvimento realizadas durante os anos 90: Criança (Nova York-1990), Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), Direitos Humanos (Viena-93), População e Desenvolvimento (Cairo-1994), Desenvolvimento Social (Copenhague-1995), Mulher (Pequim/Beijing-1995), Assentamentos Humanos ou Habitat-II (Istambul-1996). Ver Alves (2001).

⁵ PNUD foi criado em 1965, como resultado da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas (de 1949) e do Fundo Especial das Nações Unidas (estabelecido em 1959). Possui 166 escritórios espalhados por todo o mundo e colabora diretamente com governos de países e territórios em desenvolvimento na implementação de seus objetivos de Desenvolvimento Humano Sustentável, por meio de formulação, execução, gerenciamento e monitoramento de projetos e programas. (Ver: <http://www.undp.org.br>).

pobreza e estabelece como estratégia a assistência aos países necessitados, de modo a “melhorar as instituições encarregadas de formular as políticas como principal meio para erradicar a pobreza” (PNUD, 2000, p. 18). Constata-se, no processo de acompanhamento das metas estabelecidas ainda na referida Conferência [1995], que os países carecem de definições de metas e objetivos práticos e alcançáveis para o período estabelecido. Em parte, porque tendem a pensar que os problemas da pobreza consistem em um conjunto de intervenções dirigidas a grupos específicos que, por sua vez, estão relacionados à forma como surgiram os programas de luta contra a pobreza, ou seja, depois dos programas de ajuste estrutural, concebidos como “rede de segurança social”.

Antes, porém, as Nações Unidas, já se ocuparam da pobreza, por intermédio do Programa para o Desenvolvimento (PNUD), ao instituir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a fim de medir a qualidade de vida e o progresso humano ao redor do mundo, apresentado no primeiro de uma série de Relatórios, lançado em Londres, em maio de 1990. O referido IDH parte do princípio de que o crescimento econômico é necessário, mas que não é suficiente para o desenvolvimento humano e, para tal, leva em consideração três componentes essenciais da vida humana: desfrutar de uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para alcançar a uma vida digna (RDH, 1990, p. 34). Para medi-los, utiliza como indicadores a combinação de medidas relativas à esperança de vida, escolarização, alfabetização e renda.

Desde a criação do IDH, três outros índices complementares foram elaborados: o Índice de Pobreza Humana (IPH), o Índice de Desenvolvimento Relativo ao Gênero⁶ (IDG) e o Índice de

⁶ Utiliza as mesmas dimensões e indicadores do IDH, acrescentando as desigualdades entre homens e mulheres em relação às referidas dimensões.

Potenciação de Gênero⁷ (IPG), que podem ser verificados na Tabela 2. O IDH mede o progresso geral de um país na viabilização do desenvolvimento humano, enquanto o IPH reflete a distribuição dos avanços, bem como mede os atrasos nas privações, tanto nos países em desenvolvimento –IPH1 –, quanto nos países desenvolvidos – IPH2.

O IPH1 centra-se nas privações referentes a três dimensões: longevidade, conhecimentos e aspectos econômicos de uma forma geral, a partir, respectivamente, da expectativa de vida ao nascer, da taxa de alfabetização de adultos e porcentagem de pessoas que não utilizam fontes de água tratada, das que carecem do acesso sustentável a fontes de água e porcentagem de crianças com peso abaixo do normal.

O IPH2 foi estabelecido para medir a pobreza em certos países da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerando os mesmos aspectos do IPH1, acrescido da exclusão social, medida pela porcentagem de pessoas que vivem abaixo de uma linha de pobreza de renda (inferior a 50% da média) e pela taxa de desemprego de longa duração – 12 meses ou mais (PNUD, 2003, p. 61).

Ao instituir diferentes índices de desenvolvimento, o PNUD declara, em seu Informe de 1997, que a pobreza, desde a perspectiva do desenvolvimento humano, significa *“la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable”* (p. 2), a qual *“no se centra en lo que la gente puede o no tener, sino en lo que puede o no hacer”* (PNUD, 2000, p. 22). Refere-se, portanto, não somente à privação da renda, mas também, à capacidade de viver uma vida digna, prolongada, saudável, que possibilite à pessoa participar plenamente da

⁷ Determina se as mulheres podem participar ativamente na vida política e econômica, a partir da desigualdade de gênero em áreas-chave da participação política e econômica, e da tomada de decisões.

Tabela 2 – IDH, IPH-1, IPH-2 e IDG:
medidas diferentes com mesmos componentes

Índice	Longevidade	Conhecimentos	Nível de vida digno	Participação ou exclusão
IDH	Esperança de vida ao nascer	1-Taxa de alfabetização de adultos 2-Taxa de matrícula combinada	PIB <i>per capita</i> (PPA)	–
IPH-1	Probabilidade, ao nascer, de não viver até aos 40 anos	Taxa de analfabetismo de adultos	Privação econômica, medida por: 1- Porcentagem da população sem acesso sustentável a uma fonte de água adequada 2- Porcentagem de crianças < 5 anos, com peso insuficiente para sua idade	–
IPH-2	Probabilidade, ao nascer, de não viver até aos 60 anos	Porcentagem de adultos analfabetos	Porcentagem de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza (50% da média dos rendimentos familiares)	Taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais)
IDG	Esperança de vida ao nascer de homens e mulheres	1- Taxa de alfabetização de homens e mulheres adultos 2- Taxa de matrícula combinada – primária, secundária e terciária – de homens e de mulheres	Rendimentos recebidos, estimados, de homens e mulheres, refletindo o controle de homens e mulheres sobre eles	–

Fonte: PNUD, 2003, p. 60.

vida em comunidade. Apóia-se, na concepção de pobreza como “*inadequação de capacidade*” defendida por Amartya Sen (2000, p. 112), que a distingue da noção de pobreza de renda, sem, contudo, ignorá-la, já que a renda é um meio de obter capacidades, ou seja, “*a privação de renda pode resultar em privação absoluta de capacidades*” (p. 111). Para Sen, a importância dessa perspectiva [da capacidade] localiza-se na possibilidade de melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e da privação, desviando a atenção dos meios para os fins.

A referida concepção vem influenciando a estratégia de combate à pobreza implementada na América Latina, desde meados dos anos 1990. Ao se amparar no conceito de “capacidades”, tal estratégia dirige sua atenção para o “que pode fazer uma pessoa”, para o conjunto de bens que pode dominar, para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual (Sen, 2000, 1983).

Para Sen (2000, p. 322), ao Estado cabe “criar mais oportunidades de escolha e decisões substantivas para as pessoas” e, para tal, deve envolver também outras instituições, identificadas pelo autor como as “organizações políticas e sociais, disposições de base comunitária, instituições não governamentais de vários tipos, a mídia e outros meios de comunicação e entendimento público, bem como as instituições que permitem o funcionamento de mercados e relações contratuais”. Confirma-se, assim, a centralidade mais no indivíduo do que no coletivo, mais na sociedade do que no Estado, mais na liberdade do que na igualdade.

Desta forma, alertam Lo Vuolo e outros (1999, p. 49), é posta em questão a distinção entre o processo de “formação de capacidades” e o de “utilização das capacidades adquiridas” pelos membros da sociedade. O acesso ao conjunto de recursos econômicos, sociais ou políticos remete à intervenção

do Estado. Entretanto, a teoria das capacidades pressupõe que *“os pobres sejam atores individuais da mudança. Ou seja, os indivíduos devem alcançar a responsabilidade, o domínio de seu próprio destino, em não depender dos poderes públicos, das ONGs ou de outras entidades e organismos”* (Demestremau e Salama, 1999, p. 102 com base em PNUD, 1997).

Demestremau e Salama (1999, p. 96) analisam os riscos da abordagem centrada na pobreza humana, pois ao mesmo tempo em que se comporta de forma complementar a outros indicadores, apresenta, também, contradições à medida que não existe uma relação direta entre o nível de pobreza monetária e o nível de pobreza humana, e, tampouco existe um “elo automático entre crescimento econômico e desenvolvimento humano”. Sendo assim, conforme os autores, a construção dos referidos indicadores não está isenta de críticas, dentre as quais destacamos: 1) as variáveis utilizadas para construir o IPH apresentam limitações na apreensão de aspectos qualitativos de bem-estar e, assim como o IDH, constituem-se em “indicador de alerta” em vez de um instrumento apropriado para a formulação de recomendações políticas (idem, com base em Leroux, 1996); 2) a pertinência do IDH/IPH é questionada considerando-se a “redundância das variáveis” [educação, esperança de vida e saúde] sem levar em conta a renda no cálculo do IPH e sua correlação positiva entre as citadas variáveis. Para os autores, uma delas seria bastante para avaliar o nível de desenvolvimento e de penúria de um país; 3) o IPH não escapa ao arbítrio da definição de patamares normativos, presentes em cada um de seus componentes (Demestremau; Salama, 1999, p. 93).

Assim, se consideramos os índices do PNUD, pelo menos como indicativo de alerta, verificamos que os mesmos evidenciam a maioria dos países da América Latina e Caribe como sendo de desenvolvimento médio, ultrapassado somente

por oito deles (Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba, México, Panamá e Trinidad e Tobago) que se incluem entre os de desenvolvimento elevado. Porém, o Haiti, dentre os 177 países classificados pelo PNUD, ocupa a posição 153, com o mais baixo índice de desenvolvimento humano da região, como pode ser verificado na Tabela 3, que apresenta também Índice de Pobreza Humana, por ordem de classificação e valor percentual.

Desde o Primeiro Relatório, em 1990 até o mais recente, já transcorreram 15 anos, faltando menos de 10 para o cumprimento dos compromissos de redução da pobreza assumidos por ocasião da Cúpula do Milênio. A decisão de reduzir a pobreza à metade até o ano de 2015, integrante do Pacto de Desenvolvimento do Milênio, de acordo com os diversos Informes do PNUD, baseia-se no compartilhamento das responsabilidades e em grande número de esforços complementares por parte dos países ricos e pobres, organismos internacionais, autoridades locais, atores privados e organizações da sociedade civil. Sem dúvida, o Pacto revela um salto no reconhecimento da pobreza e da exclusão e na adoção de medidas visando à sua redução. A ação articulada entre os organismos – FMI, Banco Mundial, PNUD, CEPAL –, já se faz notar na elaboração dos Informes conjuntos, nas avaliações dos progressos alcançados, na utilização de novas ferramentas na elaboração de indicadores sociais e dos Planos de Luta contra a Pobreza.

Entretanto, como já destacado, o FMI e Banco Mundial tiveram papel decisivo na orientação das políticas de ajuste estrutural dos países da América Latina. Em consequência, juntamente com o BID, admitiam que, para “*mitigar los efectos negativos que el ajuste pueda producir temporalmente sobre los sectores de escasos recursos*”, fazia-se necessária a implementação de “*redes de protección social eficaces en*

Tabela 3 – América Latina e Caribe: Índice de Desenvolvimento e Pobreza Humanos

Ordem do IDH mundial (177 países)	Esperança de vida ao nascer (anos) 2003	Tx alfabetizado Adulto (% 15 anos e mais) 2003	Tx escolarização combinada (%) 2002/03	PIB per capita (dól. PPC) 2003	Índice esperança de vida	Índice educação	Índice do PIB	Valor do Índice Desenv. Humano (IDH)	Classificação e valor (%) IPH-1
Desenvolvimento Humano Elevado									
34	Argentina	74,5	97,2	12.106	0,82	0,96	0,80	0,863	-
37	Chile	77,9	95,7	10.274	0,88	0,91	0,77	0,854	2
46	Uruguai	75,4	97,7	8.280	0,84	0,94	0,74	0,840	1
47	Costa Rica	78,2	95,8	9.606	0,89	0,87	0,76	0,836	3
52	Cuba	77,3	96,9	-	0,87	0,91	0,67	0,817	5
53	México	75,1	90,3	9.168	0,83	0,85	0,75	0,814	12
56	Panamá	74,8	91,9	6.854	0,83	0,88	0,71	0,804	9
57	Trinidad y Tobago	69,9	98,5	10.766	0,75	0,88	0,78	0,801	15
Desenvolvimento Humano Médio									
63	Brasil	70,5	88,4	7.790	0,76	0,89	0,73	0,792	20
66	Granada	65,3	96,0	7.959	0,67	0,96	0,73	0,787	-
69	Colômbia	72,4	94,2	6.702	0,79	0,86	0,70	0,785	08
75	Venezuela	72,9	93,0	4.918	0,80	0,87	0,65	0,772	14
76	Santa Lúcia	72,4	90,1	5.709	0,79	0,85	0,68	0,772	12
79	Peru	70,0	87,7	5.260	0,75	0,88	0,66	0,762	22
82	Equador	74,3	91,0	3.641	0,82	0,86	0,60	0,759	22
87	S. Vicente e Granadinas	71,1	88,1	6.123	0,77	0,81	0,69	0,755	-
88	Paraguai	71,0	91,6	4.684	0,77	0,86	0,64	0,755	17
95	República Dominicana	67,2	87,7	6.823	0,70	0,84	0,70	0,749	25
98	Jamaica	70,8	87,6	4.104	0,76	0,83	0,62	0,738	21
104	El Salvador	70,9	79,7	4.781	0,76	0,76	0,65	0,722	34
107	Guiana	63,1	96,5	4.230	0,63	0,90	0,63	0,719	31
112	Nicarágua	69,7	76,7	3.262	0,75	0,74	0,58	0,690	40
113	Bolívia	64,1	86,5	2.587	0,65	0,87	0,54	0,687	30
116	Honduras	67,8	80,0	2.665	0,71	0,74	0,55	0,667	39
117	Guatemala	67,3	69,1	4.148	0,70	0,66	0,62	0,663	51
Desenvolvimento Humano Baixo									
153	Haiti	51,6	51,9	1.742	0,44	0,50	0,48	0,475	70
38,0									

Fonte: PNUD, 2005. Quadro 1 – IDH (p. 243-246); Quadro 3 – Pobreza Humana de Renda (p. 251-253).

términos de su alcance y costo”, como afirmara Camdessus⁸ (1993, p. 65). Nesse sentido, passamos a destacar o olhar do Banco Mundial para a pobreza na América Latina.

O Banco Mundial e a pobreza na América Latina

O Banco Mundial,⁹ considerado como “*la fuente internacional más importante de asistencia para el desarrollo con miras a reducir la pobreza en el mundo*” (2000, p. 7), após uma década da estabilização, admite ser necessário rever suas estratégias no sentido de reduzir “realmente” a pobreza. Para tanto, ressalta a necessidade de se pensar nos resultados, ou seja, em como conseguir maiores benefícios com poucos recursos; pensar a sustentabilidade, isto é, como conseguir efeitos duradouros de forma ecologicamente racional; e pensar na equidade – como incluir os desfavorecidos.

A inclusão social, afirmou o então presidente¹⁰ do Banco Mundial, por ocasião da abertura¹¹ da Reunião Anual, em 1997, constitui o grande desafio pendente do desenvolvimento, assim como o objetivo da Instituição, ou seja, reduzir as diferenças entre países e, dentro deles, incorporar o maior número de

⁸ Diretor Geral do FMI, na abertura do Fórum sobre a Reforma Social e a Pobreza, realizado em Washington, DC, em 10 de fevereiro de 1993.

⁹ O Banco Mundial, com sede em Washington, foi concebido durante a Segunda Guerra Mundial, em uma reunião realizada na cidade de Bretton Woods, New Hampshire. O início de suas atividades esteve ligado à reconstrução da Europa no Pós-Guerra. Hoje, tem dedicado atenção à redução da pobreza. Compõe-se de cinco instituições: BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento); AIF (Asociacion Internacional de Fomento); CFI (Corporación Financiera Internacional), OMGI (Organismo Multilateral de Garantia de Inversiones) e o CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), cada uma com função distinta na luta contra a pobreza. A expressão “Grupo del Banco Mundial” congrega as cinco instituições, enquanto que “Banco Mundial” se refere especificamente ao BIRF e a AIF. Possui, hoje mais de 100 escritórios externos e 184 países membros (Ver: < <http://www.worldbank.org>>).

¹⁰ A partir de 1º de junho de 2005, a presidência do Banco Mundial passa a ser ocupada por Paul Wolfowitz. Foi subsecretário de Defesa dos Estados Unidos (Ver: <<http://web.worldbank.org>>).

¹¹ Realizada em Hong Kong, China, em 23 de setembro de 1997.

pessoas à vida econômica, promover a igualdade de acesso aos benefícios do desenvolvimento, independentemente da nacionalidade, raça, sexo. Contudo, a persistência da extrema pobreza, ainda que invisível para muitos, passa a ocupar espaço nos organismos internacionais, menos ligada à atenção às necessidades básicas e mais ao controle da ameaça que constitui para os países ricos, como admitido pelo presidente do Banco:

[...] podemos aislarnos de sectores enteros del mundo para quienes la crisis es un hecho real y cotidiano, aunque para nosotros sea en gran parte invisible. Pero debemos reconocer que vivimos con una bomba de tiempo y que si no adoptamos medidas ahora podría explotar en las manos de nuestros hijos (Wolfensohn, 1997).

O Banco Mundial vem exercendo grande influência nos rumos do desenvolvimento mundial não só pelo volume dos empréstimos e abrangência de suas áreas de atuação, mas também pelo caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação dos países em desenvolvimento. Como organismo multilateral de apoio à reconstrução e ao desenvolvimento econômico, é possível identificar sua ação em etapas distintas, cada uma delas vinculada à respectiva dinâmica das relações econômicas e financeiras internacionais (Gonzalez et al., 1990).

Nos últimos quinze anos, a incorporação de novas concepções, bem como de novas estratégias em relação à pobreza e à injeção de recursos na América Latina ocorreram sem, contudo, alterar seu eixo principal centrado no crescimento econômico.

A partir do ano 2000, observam-se pequenas reduções de recursos para o “desenvolvimento do setor financeiro e do setor privado”, ao mesmo tempo em que houve um crescimento da temática relacionada à proteção social e

desenvolvimento humano. Que fatores podem ter provocado esse redirecionamento de recursos? Qual tem sido a mudança promovida no interior do Banco? Efetivamente essa mudança ocorreu? Se fizermos uma retrospectiva, constatamos que seu objetivo sempre foi o mercado, não se falando de direitos sociais, tampouco de cidadania. Estaria o Banco se protegendo, assim como aos seus doadores, do risco e ameaça relativos ao crescimento da pobreza? Vejamos uma retrospectiva.

No período Pós-Segunda Guerra, até fins da década de 1950, a ação do Banco esteve centrada na reconstrução das economias européias. A partir da década de 1960, passa a destinar atenção às ações de incentivo ao crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, com empréstimos para financiamento de projetos de infra-estrutura econômica, em especial nos setores de energia e transportes. Nesse período, a concepção de desenvolvimento caracteriza-se pela transformação da economia de base agrícola em outra, de base industrial. Considerava-se que a maioria dos países pobres não se desenvolvia, como também apresentava preocupantes taxas demográficas e, em conseqüência, aumento da pobreza. Constata-se, então, que apesar de alguns países alcançarem níveis significativos de crescimento, conviviam-se, ainda assim, com elevadas taxas de pobreza. Foi assim, conforme Fonseca (1998), que o então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, recomendou que algumas dimensões sociais fossem levadas em consideração na assistência financeira aos países. Entretanto, tal atitude vincula-se não exclusivamente como proteção dos pobres, mas sim, como mecanismos de prevenção à “ameaça” da pobreza, como pode ser verificado em seu discurso na reunião de governadores, em 1972:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma

reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político (McNamara, 1972 apud Fonseca, 1998, p. 3).

Ainda nesse período, analisa Fonseca, o debate sobre o progresso – bem como o crescimento demográfico, paralelo ao agravamento da pobreza –, leva à afirmação de que a demanda crescente por benefícios da industrialização induziria à interferência contínua sobre a natureza, podendo causar danos à biosfera e, conseqüentemente, à qualidade de vida das nações desenvolvidas. Assim, o principal argumento no debate sobre o progresso, passa a ser o enfoque integrado – crescimento, demografia, sustentabilidade – e, também, o principal argumento político da interação entre organismos internacionais e países em desenvolvimento.

A terceira etapa, já nos anos 1970, é destacada pela diversificação setorial dos empréstimos e o início de financiamento a projetos de investimento na área social. A solução para o problema da pobreza passava a relacionar-se com a capacidade de os pobres aumentarem sua produtividade, e não tanto com o crescimento do país. Do âmbito do Estado a responsabilidade é transferida para o indivíduo. A ênfase atribuída à produtividade dos pobres fez com que o Banco incluísse a educação, a saúde e o desenvolvimento rural no quadro de seus créditos.

Analisa-se que o direcionamento de empréstimos aos projetos de combate à pobreza nos países subdesenvolvidos atuou como resposta às críticas quanto à atuação do Banco como incentivador de um padrão de crescimento econômico concentrador e excludente. Tal procedimento, conforme Gonzalez *et al.* (1990, p. 29), é também analisado como parte

de uma nova estratégia, considerando-se que: *do ponto de vista social*, o bem-estar da maioria da população dos países pobres não seria alcançado automaticamente com o crescimento econômico; *do ponto de vista econômico*, a tese defendida era a de que a incorporação dos segmentos marginalizados à economia de mercado reforçaria o processo de acumulação; e, *do ponto de vista político*, representava a importância do controle das tensões políticas derivadas da crise internacional, para prevenir situações sociais mais graves, garantindo a segurança do sistema econômico que, desde o final dos anos 60, sentia-se ameaçado por processos de lutas¹² de libertação, no interior de diversos países latino-americanos.

Em meados da década de 1970, as ações mais importantes de combate à pobreza estão relacionadas com as políticas de educação e saúde, e sua inclusão na agenda de cooperação técnica implicava uma série de condicionalidades políticas impostas aos países durante a negociação dos acordos de crédito, como “a vinculação de cada projeto com a política setorial local e desta com o projeto mais amplo de desenvolvimento” que, segundo o Banco, era uma forma de

¹² Na América Latina várias são as manifestações no período, podendo se destacar: o protesto de 2 de outubro de 1968, organizado pelos *estudantes* mexicanos, no qual pelo menos 300 participantes foram mortos, conhecido como o massacre de Tlatelolco; o cordobazo de 29 de maio de 1969, na Argentina, quando sindicatos e estudantes se unem, na cidade de Córdoba, cenário de uma insurreição extremamente violenta, representando o início de uma modificação nas formas de protestos; em 1962, no Uruguai, o movimento de libertação nacional, conhecido como *tupamaros* que, a princípio, atuava no desvendamento de casos de corrupção, mas, em 1965, optou por ação violenta que incluía assalto a bancos ou seqüestros, com resgates distribuídos aos pobres. Na América Central, foi criado o terreno propício para ações de violência: os camponeses sem terra (41,1% em 1975), em El Salvador, formaram o Bloco Popular Revolucionário (BPR) e também se organizaram em Honduras e outros países. Destacam-se os *movimentos sociais urbanos*, como também os *sindicais*. Na Nicarágua, é fundada, em 1962, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), o Movimento de Povo Unido (MPU) formado por organizações diversas. Também ocupa lugar importante a Igreja Católica e seu compromisso com o povo, afirmado na segunda Conferência Episcopal Latino-Americana de Medellín, em 1968; entre 1974 e 1976, surge o movimento étnico na Guatemala, quando os índios se juntam ao Exército Guerrilheiro dos Pobres (EGP), em defesa de suas terras. Como destaca Dabène (1999, p. 156) “*el encuentro de las utopías, la religiosa y la revolucionaria, fue una característica de todos los movimientos de protesta centroamericanos [...]*”.

[...] ressaltar o papel de cada setor no processo geral de desenvolvimento econômico; de reexaminar a amplitude das operações do Banco e seus métodos de ação no âmbito do setor em questão; enfim, de resumir os pontos de vista do Banco referentes ao modo como as operações, combinadas a outras formas de assistência, podem contribuir nos países membros para constituir – materialmente, financeiramente e institucionalmente – cada setor” (BIRD, 1971 *apud* Fonseca, 1998, p. 5).

Conforme ainda Fonseca (1998, p. 5), a intenção do Banco em apoiar os países no diagnóstico de problemas setoriais, bem como em buscar solução para resolvê-los, de forma a integrá-los ao projeto global, foi adquirindo uma dimensão cada vez mais política, pois “passava de financiador de projetos a mentor do processo de desenvolvimento”. Para tanto, o Banco construiu um discurso de caráter humanitário, com base nos princípios da sustentabilidade, da justiça e da igualdade, que, aos poucos, vai sendo substituído pelo princípio da equidade, expresso no documento *Equidad social y crecimiento económico*, de 1972. Nele, a inflexibilidade dos países avançados em relação aos mais pobres, na condução das políticas comerciais, é criticada pelo presidente McNamara, para quem tal atitude colocava em risco a relação entre nações, dividindo-as “entre os satisfeitos e os amargos”. Da mesma forma, criticava os dirigentes dos países em desenvolvimento pela responsabilidade diante das estruturas institucionais e de poder em relação à desigualdade interna. Entretanto, a equidade defendida pelo presidente encontra os seus limites, como pode ser identificado no referido documento, ao destacar que “*todo ser humano deve receber um mínimo de educação básica à medida que os recursos financeiros o permitam e as prioridades do desenvolvimento o exijam*” (McNamara, 1972, p. 1064-1072 *apud* Fonseca, 1998, p. 7). Assim, contraditoriamente à orientação humanitária, sua ação relaciona-se a uma prática de contenção de gastos correspondentes ao crescimento de demandas.

Com a chegada dos anos 1980 e, com eles, a crise do endividamento é que o Banco Mundial passa por grandes transformações em seu papel estratégico na reestruturação econômica dos países em desenvolvimento. Evidencia-se o redirecionamento da política de empréstimos do Banco em favor dos financiamentos de desembolso rápido, em atendimento à necessidade do balanço de pagamento dos países subdesenvolvidos. Assim, o Banco passa a exercer maior acompanhamento tanto na alocação como no emprego dos recursos, por meio de políticas setoriais internas, e de ajuste estrutural (Gonzalez *et al.*, 1990, p. 27-28).

A partir de então, são introduzidos novos conceitos em sua estratégia de atuação, provocados não só pela força das circunstâncias, como também pelas novas e graves crises da balança de pagamento. O enfoque no crescimento passou a incorporar medidas de natureza estrutural e também aquelas com impacto no âmbito setorial, e ampliou, ainda, sua margem de interferência nas diretrizes de investimento e na condução da política macroeconômica dos países subdesenvolvidos juntamente com o Fundo Monetário Internacional, que entra em cena como importante financiador para os países em desenvolvimento.

É nesse período que o Banco e o Fundo lançam seus programas de ajuste estrutural, nos quais integram diversas áreas de reforma política, agrupadas no que ficou conhecido como o Consenso de Washington. Com eles, a concessão de financiamentos condicionava-se à implantação de duras medidas de disciplina fiscal, de reorientação e liberalização do gasto público, liberalização financeira e comercial, privatizações, etc. (Arias; Vera, 2002, p. 5).

É importante ressaltar que a concepção de pobreza que prevalece durante essas décadas é aquela dependente do crescimento econômico e, em havendo esse crescimento, o

pobre teria a sua oportunidade de participação. Assim, para a sua efetiva redução, o presidente¹³ Preston (1993, p. 62) propõe um esquema de duas vias:

Primero debe haber un modelo de crecimiento eficiente a largo plazo del cual los pobres puedan participar con su trabajo. Segundo, debe haber inversiones en salud, educación y otros servicios sociales, de modo que los pobres puedan responder a las oportunidades creadas por el crecimiento. Las medidas de protección para los grupos vulnerables son también una parte de este esquema.

O reconhecimento de uma concepção mais ampla de pobreza ocorre em fins dos anos 1990, durante a Presidência de James Wolfensohn, que dirige o Banco de 1995 a 2005. É durante o seu mandato que o BIRD assume com intensidade uma estratégia de luta contra a pobreza, em que pese sua forte carga demagógica e a manutenção de uma orientação para o setor privado (Arias; Vera, 2005), que considerava três frentes: promover oportunidades, facilitar autonomia e aumentar a segurança (Banco Mundial, 2001). Sem dúvida que esta mudança esteve relacionada com as diversas manifestações¹⁴ em todo o mundo, como já destacado, contra a globalização da pobreza e da exclusão, que se mantém até os dias atuais. Assim, pode ser verificada a ampliação de recursos para a área social já no final dos anos 90.

Na Reunião da Junta de Governadores de 1999, realizada em Washington, o Presidente do Banco enfatiza o período de crise e apresenta o “Marco Integral de Desenvolvimento”. Nele, são considerados aspectos estruturais, físicos, sociais e humanos de desenvolvimento (Wolfensohn, 1999), no qual o

¹³ Assumiu a presidência do Banco pelo período de 1º de setembro de 1991 a 1º de junho de 1995, quando é substituído por James D. Wolfensohn, que permanece até o ano de 2005.

¹⁴ Ver: Marchas europeas contra el paro, la precariedad y la exclusión (<http://www.euromarches.org>); Fórum Social Mundial (<http://www.forumsocialmundial.org.br>).

Banco Mundial desempenharia a função catalizadora, devendo ocorrer uma associação de esforços encabeçada pelos governos e órgãos legislativos dos países, com a participação da sociedade civil e a colaboração do setor privado, tanto nacional como internacional, e das agências bilaterais e multilaterais.

Tal proposição expressa a defesa da participação de uma pluralidade de atores e recursos no combate à pobreza e à exclusão social, denominado “pluralismo de bem-estar”, e constitui o eixo do referido Marco Integral. Este é considerado como uma forma de “*permitir pensar de manera más estratégica en la secuencia de las políticas, programas y proyectos, así como en la introducción gradual de las reformas*” (Wolfensohn, 1999). Dentre os diversos aspectos estruturais, destaca-se a proposição de “uma rede de segurança social e programas sociais”. Nela não se verifica qualquer preocupação com o direito a ter direitos, pois no centro da proposição localiza-se muito mais a preocupação com a deterioração do capital social que pode “aumentar a violencia y los disturbios sociales” (*idem*). Acrescenta-se ainda que

Este tema de los programas sociales es muy difícil y depende mucho del presupuesto [orçamento] disponible. Sin embargo es fundamental para la paz y estabilidad a largo plazo de cualquier país y debe revestir prioridad en todo programa, sobre todo para los organismos internacionales de ayuda y de desarrollo que colaboran con los gobiernos. (Wolfensohn, 1999)

Outro aspecto importante refere-se à materialidade do chamado “pluralismo de bem-estar”, pois este considera que os serviços voltados para as questões sobre a saúde e cuidados com a população infantil, assim como com os idosos, podem “provenir de diversas fuentes, públicas y privadas” (Wolfensohn, 1999). Para o Banco Mundial, o Marco Integrado constitui uma

nova forma de atuar e foi desenhado para ser utilizado pelas autoridades dos países pobres muito endividados, como um instrumento para aumentar a eficácia das atividades de desenvolvimento. Desta forma, com base nele, cada país deve elaborar o seu Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP), em estreita articulação/consultas com a sociedade civil, a população pobre e seus representantes, “como base para o alívio da dívida” (2000, p. 83).

Arias e Veras (2002, p. 6) analisando a nova estratégia do Banco Mundial e do FMI, quanto ao reconhecimento da dívida dos países pobres, informam que esta só ocorreu mediante a pressão dos organismos internacionais vinculados às Nações Unidas (como o UNICEF e PNUD) e ONGs de todo o mundo, resultando na solicitação do G7 ao Banco e ao FMI, em sua reunião de 1995, para que fosse elaborada uma proposta “global y comprensiva” para o tratamento da dívida, a qual foi apresentada e aprovada na Reunião Anual de 1996. Em 1999, na Cúpula de Colonia, o G8 declara, então, que respaldará um alívio de maior alcance aos países pobres endividados, condicionado à elaboração do DELP.

Em que pese essa elaboração por parte dos países, como recomenda o Banco, na verdade,

os DELP transformarão os princípios do Marco Integral de Desenvolvimento, criado pelo Banco, em planos de ação que possam ser adotados na prática. O objetivo é claro: fortalecer a identificação dos países com suas estratégias de luta contra a pobreza; ampliar a representação da sociedade civil – sobretudo dos pobres – no desenho destas estratégias; melhorar a coordenação entre os organismos de desenvolvimento, e concentrar a análise, o assessoramento e os recursos financeiros da comunidade internacional no alcance das metas de redução da pobreza (Grupo Banco Mundial, 2000, p. 3).

O Banco adianta que não pretende, de modo algum, comprometer a identificação do país com a estratégia, mas afirma no documento que

o pessoal do Banco tomará a iniciativa para proporcionar assessoramento sobre o desenho das estratégias de luta contra a pobreza, incluídas as tarefas de diagnóstico necessárias, como a avaliação da pobreza, a formulação de estratégias setoriais, a reforma institucional e as redes de proteção social [...]. Antes da conclusão, os funcionários se reunirão com as autoridades nacionais para examinar suas principais características (Grupo Banco Mundial, 2000, p.8).

Quanto ao FMI, este *“brindará assessoramento nas áreas que tradicionalmente lhe competem, incluída a recomendação de políticas macroeconômicas, cambiais e tributárias prudentes”* (Grupo Banco Mundial, 2000, p. 8).

O processo de definição da estratégia de luta contra a pobreza, seguido da elaboração do DELP, mescla-se com a individualização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ou seja, com a assessoria do Banco Mundial e do FMI, os países definem as medidas a serem adotadas no plano nacional, porém objetivando atender metas que estão definidas no âmbito internacional. Essa relação remete ao questionamento: poderia a estratégia do DELP converter-se em uma nova ferramenta para impor condições aos países não desenvolvidos? Poderiam os novos condicionamentos políticos de ajuda ser um novo nome do ajuste estrutural?

Somente na virada do século, capturada pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio e após o estudo conhecido como *A voz dos pobres*¹⁵ ter revelado que a pobreza envolve múltiplas desvantagens relacionadas entre si, impedindo a melhoria de suas condições de vida, é que o Banco Mundial

¹⁵ O estudo abarcou 60 países.

(2000, p. 81) apresenta uma concepção de pobreza na perspectiva multidimensional. Propõe, como novo marco para a proteção social – o “manejo social do risco” –, baseado na idéia de que todas as pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis a múltiplos riscos de diferentes origens, sejam naturais ou produzidos pelo homem (Holzmann;¹⁶ Jørgensen, 2000, p. 4). A referida proposta compõe-se de três elementos básicos: *estratégias* de manejo de risco (prevenção, mitigação e superação de eventos negativos); *sistemas* de manejo de riscos (informais, de mercado e públicas); e *atores* no manejo de riscos (indivíduos, famílias, comunidades, ONGs, instituições de mercado, governos, organizações internacionais e a comunidade em geral).

Segundo os referidos autores, as principais estratégias de manejo do risco consideram três categorias de medidas a serem tomadas: prevenção, mitigação e superação.

As medidas de *prevenção* objetivam reduzir a probabilidade de ocorrência de um risco, devendo ser aplicadas antes que o mesmo ocorra. Elas ultrapassam o âmbito tradicional da proteção social e incluem a gestão de políticas macroeconômicas, saúde pública e meio ambiente, educação e capacitação. Normalmente, estão vinculadas a outras medidas para reduzir os riscos no mercado de trabalho, principalmente quanto a desemprego, subemprego ou baixos salários.

Na categoria das medidas de *mitigação* incluem-se aquelas que objetivam diminuir o possível efeito ou repercussão de um futuro risco, e devem ser aplicadas antes que ele ocorra. Essa categoria inclui a diversificação da renda e os mecanismos de seguro formais e informais.

¹⁶ Os autores são funcionários do Banco Mundial: o primeiro é diretor do Departamento de Proteção Social e o segundo, chefe de setor do mesmo Departamento.

As medidas de *superação* ou *enfrentamento* do risco buscam aliviar o impacto do risco uma vez que este tenha sido produzido. As principais formas de superação consistem em: endividamento individual, migração, venda de mão-de-obra (inclusive a infantil), redução do consumo de alimentação ou dependência de transferências fiscais ou privadas. Nessa estratégia de manejo de risco reserva-se importante papel aos governos na ajuda à população para superar os impactos.

Na análise de Holzmann e Jørgensen (2000) o marco do manejo social do risco possibilita múltiplas implicações, que vão desde a conceituação da proteção social até o desenho e execução de programas sociais. Essa perspectiva de análise coloca a pobreza e a exclusão como ameaça à coesão social e, esgotada a possibilidade de atenção privada, é que deverá merecer a atenção pública, já que se trata de superação ou alívio de risco já ocorrido, caracterizando a ação residual analisada por Titmuss (1981), Mishra (1992) e Esping-Andersen (2000). De acordo com o Banco Mundial (2001, p. 51), tais medidas ajudam a “*abordar los riesgos más eficazmente y a brindar apoyo a los que sufren una pobreza extrema*”.

Sobre a medida de pobreza utilizada pelo Banco Mundial – índices de paridade de poder aquisitivo – esta tem merecido críticas por refletir estruturas de consumo que estão longe de corresponder à situação dos domicílios pobres, sendo também criticada pelo diretor do Centro Internacional de Pobreza do PNUD, em matéria divulgada na página *web*¹⁷ do PNUD, no dia 19 de novembro de 2004, ao realçar que “*o número de pobres no Brasil é 70% maior do que indica o Banco Mundial*”.

De acordo com Salama e Destremau (1999, P. 108), o Banco Mundial apóia-se numa concepção mercantil, na qual, garantida a dinâmica do crescimento, cabe ao Estado somente

¹⁷ Bird subestima número de pobres no mundo, diz estudo. Brasília, 19/11/2004. Ver em <<http://www.pnud.org.br/noticias/impressao.php?id01=818>>.

melhorar o capital humano dos pobres empregáveis, a fim de que sejam absorvidos pelo mercado.

Os índices estabelecidos pelo Banco Mundial tornaram-se uma medida de referência para comparação internacional, constituindo-se o principal indicador na avaliação dos progressos para O alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Divisão de Estatísticas das Nações Unidas orienta a utilização dos indicadores baseados nas linhas de pobreza de cada país, conforme destacado a seguir na Tabela 4, elaborada pela CEPAL, e na qual a linha de indigência nacional representa o custo de uma cesta básica alimentar vinculada às realidades nacionais. Se considerarmos como exemplo o Brasil, verifica-se, de acordo com a medida do Banco Mundial, em 2001, a existência de 8,2% da população em situação de indigência ou pobreza absoluta, e 22,4% em situação de pobreza, enquanto que, na medida com base na linha nacional, esse percentual se eleva para 13,2% e 37,5% respectivamente. Em épocas de extrema focalização, a opção pela medida de pobreza absoluta, compromete ainda mais a exclusão da população pobre do acesso a programas e serviços sociais.

A CEPAL, como recorda Arriagada (2005, p. 102-103), já incluía, em sua concepção de pobreza, elementos que se referiam às suas múltiplas dimensões, ou seja, a concepção contemplava aspectos relativos à alimentação, moradia, educação, saúde, inserção no mercado de trabalho e participação social, bem como aspectos de caráter subjetivo e simbólico, que definem áreas diversas para a intervenção das políticas sociais:

un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de

integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad (Altimir, 1979 *apud* Arriagada, 2005, p.103).

Tabela 4 – Porcentagem de população pobre e indigente, segundo linhas internacionais (Banco Mundial) e linhas nacionais (CEPAL)^a

Países	Pop. c/menos de 1 dólar /dia		População indigente		Pop. c/menos de 2 dólar /dia		População pobre	
América Latina ^b	9,5	2001	18,5	2001	24,5	2001	43,2	2001
Argentina ^c	3,3	2001	10,9	2001	14,3	2001	30,1	2001
Bolívia	14,4	1999	36,5	1999	34,3	1999	60,6	1999
Brasil	8,2	2001	13,2	2001	22,4	2001	37,5	2001
Chile	< 2	2000	5,7	2000	9,6	2000	20,6	2000
Colômbia	8,2	1999	26,8	1999	22,6	1999	54,9	1999
Costa Rica	2,0	2000	7,8	1999	9,5	2000	20,3	1999
Equador ^d	17,7	1998	31,3	1999	40,8	1998	63,5	1999
El Salvador	31,1	2000	22,1	2001	40,8	2000	48,9	2001
Guatemala	16,0	2000	30,3	2002	37,4	2000	60,2	2002
Honduras	20,7	1999	56,8	1999	44,0	1999	79,7	1999
México	9,9	2000	15,2	2000	26,3	2000	41,1	2000
Nicarágua	50,5	2001	42,3	2001	79,9	2001	69,4	2001
Panamá	7,2	2000	10,7	1999	17,6	2000	30,2	1999
Paraguai	14,9	1999	33,9	1999	30,3	1999	60,2	1999
Peru	18,1	2000	22,4	1999	37,7	2000	48,6	1999
República Dominicana	< 2	1998	24,8	2000	< 2	1998	46,9	2000
Uruguai ^d	< 2	2000	1,8	1999	3,9	2000	9,4	1999
Venezuela	15,0	1998	21,7	1999	32,0	1998	49,4	1999
Caribe								
Granada	4,7	1999			...			
Guiana	3,0	1998			11,2	1998		
Haiti	55,0	2001			76,0	2001		
Jamaica	< 2	2000			13,3	2000		
Santa Lucía	25,4	1995			59,8	1995		
San Vicent y las Granadinas	5,6	1996			...			
Trinidad y Tobago	4,0	1992			20,0	1992		

Fonte: CEPAL, 2005, p. 34.

^a As estimativas de pobreza segundo as linhas nacionais e internacionais são provenientes da CEPAL e do Banco Mundial respectivamente, com exceção de alguns países do Caribe.

^b Inclui o Haiti no caso das linhas nacionais (CEPAL). Corresponde à América Latina e Caribe no caso das linhas internacionais

^c Áreas urbanas, ambas fontes.

^d Áreas urbanas, somente linhas nacionais (CEPAL).

Para a CEPAL (2000, p. 16), a defesa da superação da pobreza constitui um desafio ético e político. Desde final de 1989, quando o aumento dos níveis de desigualdades provocou reflexões em toda região, também fez emergir propostas diversas, destacando-se a de “transformação produtiva com equidade” (1990), entendida como a redução da desigualdade social em suas múltiplas manifestações. Nesse mesmo período propõe a criação de um “círculo virtuoso” (1989, p. 21) a partir de metas coordenadas entre políticas econômicas e sociais na extensão de benefícios sociais.

Passados 15 anos da referida proposta, o Banco Mundial, em 2006, considera como inovadora a tese de que

la pobreza persistente de América Latina puede, por sí misma, estar entorpeciendo el logro de tasas de crecimiento más altas – que hay círculos viciosos reforzadores que mantienen a las familias, regiones y países en la pobreza e incapacitados para contribuir con el crecimiento nacional (Banco Mundial, 2006, p. 8).

No mesmo documento, o Banco Mundial considera que “*las inversiones inteligentes en los pobres pueden conducir a círculos virtuosos*” (p. 9), buscando com isso chamar a atenção para “*la reducción de la pobreza en prol del crecimiento*”, somada à preocupação tradicional quanto ao crescimento em favor dos pobres.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento e as redes de proteção social

O Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁸ (BID) – considerado pioneiro no apoio a programas sociais na América

¹⁸ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi fundado em 30 de dezembro de 1959. De acordo com Galán e Sanahuja (1999) a proposta original foi formulada em 1954

Latina – foi criado com o objetivo de acelerar o processo de desenvolvimento econômico, social, individual e coletivo dos países membros regionais em vias de desenvolvimento (BID, 1996). Para isso, utiliza não só o seu próprio capital, mas também promove o investimento de capitais públicos e privados para fins de desenvolvimento; coopera com os países membros no sentido de orientar a política de desenvolvimento para melhor utilização de seus recursos; provê assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de planos e projetos de desenvolvimento, incluindo estudo de prioridades e a formulação de propostas sobre projetos específicos. Seus membros fundadores são os países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Dentre as estratégias institucionais utilizadas pelo BID destacam-se aquelas relacionadas ao alcance de objetivos relacionados ao crescimento econômico sustentável e à redução da pobreza, juntamente com a promoção da equidade social. Para cada uma destas áreas formularam-se estratégias específicas: o desenvolvimento social, a modernização do Estado, a competitividade, a integração regional e o meio ambiente.

De acordo com Galán e Sanahuja (1999), desde o início de suas operações, o BID destaca-se por quatro características distintas: a) é uma instituição controlada por países prestatários, ou seja, pelos países latino-americanos em desenvolvimento, apesar dos Estados Unidos serem o principal acionista do

em reunião convocada pela CEPAL e realizada no Palácio Quitandinha, em Petrópolis (RJ), e os Estados Unidos se opuseram à criação do Banco até 1959. Entretanto, no sítio oficial do BID, registra-se que sua origem remonta aos esforços iniciados durante a Primeira Conferência Interamericana de 1890. Em 1958, o então Presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, apresentou uma proposta para criar uma instituição de desenvolvimento regional, a qual teve grande acolhida. É considerado o mais antigo e maior banco regional de desenvolvimento, presente em 26 países mutuários da América Latina e do Caribe e 20 não mutuários: 16 europeus e mais Estados Unidos, Japão, Canadá e Israel (ver: www.iadb.org). Seu convênio constitutivo sofreu mudanças em várias ocasiões, sendo que as últimas entraram em vigor em 31 de julho de 1995 (Ver: <http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-Esp.pdf>).

Banco (conta com 30% dos votos), bem como haver países membros extra-regionais não prestatários; b) tem prestado mais atenção ao desenvolvimento social e à pequena e média empresa; c) tem sido o Banco da integração regional, com apoio financeiro aos programas regionais e à infraestrutura de apoio à integração, contando, para isso, com o Instituto para Integração da América Latina e o Caribe (INTAL), criado em 1964; d) conta com mecanismo de financiamento concessional, desde sua criação, por meio do Fundo de Operações Especiais (FOE) que, em condições especiais, outorga crédito aos países mais pobres da região.

Quanto aos instrumentos do Banco e seu desempenho na redução da pobreza, verifica-se, em documentos oficiais, que desde 1979, por ocasião do Quinto Aumento Geral de Recursos aprovados, o Banco destinava 50% para beneficiar à população de renda mais baixa. Esse compromisso foi renovado em 1994, em virtude do Oitavo Aumento Geral (Lustig; Deutsch, 1998). Diversas ações são desenvolvidas, desde empréstimos, assessorias e assistência técnica até políticas e investigações. Dentre as ações creditícias, registra-se um crescimento de mais de 40% dos empréstimos anuais entre os anos 1961 e 1993, sendo que mais da metade dos referidos empréstimos ao setor social ocorreram a partir de 1990, de forma acentuada para a saúde e educação, no período de 1994 e 1997, quando mais de 1/3 do valor de todos os empréstimos foram orientados para combater a extrema pobreza. Foi nesse período que o Banco abordou a pobreza com os fundos de investimento social, dirigidos aos grupos mais necessitados. Entretanto, Lustig e Deutsch (1998, p. 16) admitem que, *“desgraciadamente, sigue siendo difícil de precisar la respuesta a la pregunta acerca de si por medio de los proyectos del BID se está efectivamente reduciendo la pobreza, y en que medida”*.

A concepção com a qual o BID se referia à pobreza foi oficialmente apresentada em março de 1997, no documento

intitulado *Estratégia para reduzir a pobreza*, definindo-a como:

a falta de acesso ou domínio dos requisitos básicos para manter um nível de vida aceitável. Isto significa que uma pessoa é pobre se não tem suficiente comida ou carece de acesso a uma combinação de serviços básicos de educação, atenção à saúde, água potável, sistemas de saneamento adequados e um lugar de residência seguro (BID, 1997, p.1).

Nessa perspectiva, como estratégia básica para eliminação da pobreza, propõe a ajuda aos pobres para que estes tenham renda necessária para sair da referida situação. Para tanto, enquanto o setor privado não estiver em condições de criar empregos suficientes, reserva-se ao Estado o papel de prover a viabilização de uma rede de segurança mínima para os menos afortunados, a partir da provisão de bens públicos, da melhoria das condições sanitárias e acesso à saúde, do sistema educacional da região com a garantia à educação básica, como também a segurança nos bairros pobres de forma a contribuir para reduzir a tensão social (BID, 1997, p. 2).

Entretanto, em se tratando do potencial dos pobres quanto à melhoria da renda, o Documento considera que a eliminação da pobreza está condicionada e dependente do mercado. Nesse sentido, ao Estado cabe intervir na implementação de programas de transferência direta de renda, subsídios ou serviços para os pobres. Distingue a transferência pura e simples de dinheiro, bens ou serviços, da transferência vinculada a algum componente de investimento, como a educação. Nesse sentido recomendava,

Si ha que recurrirse a las transferencias en una estrategia de lucha contra la pobreza, debe buscarse el tipo de transferencia que contenga un componente de inversiones significativo, además de los bienes o el dinero en efectivo que se distribuya a los pobres. Vale decir que deben buscarse los proyectos o programas que

ayuden a los pobres en el corto plazo porque les proporcionan una transferencia de recursos inmediata, pero que también les ayuden en el largo plazo porque realzan su productividad (BID, 1997, p. 13).

Outra recomendação do referido Documento consiste na ação dos governos na definição de programas de proteção social em benefício das pessoas impossibilitadas de atender suas próprias necessidades e às de sua família, ao considerar que, em situações dessa natureza, *“son pocas las posibilidades de remediar este tipo de pobreza con medidas orientadas a mejorar la productividad del trabajador”*, e, para tanto, sugere *“el uso de programas compensatorios focalizados, dentro de las limitaciones del presupuesto fiscal”* (BID, 1997, p. 14), justificando, portanto, a adoção de medidas de emergência, e delegando papel importante aos Fondos de Inversión Social.¹⁹ Entretanto, considera que o crescimento é um fator necessário, porém, insuficiente para reduzir a pobreza. Por isso, orienta que a estratégia de crescimento adotada maximize os benefícios para os pobres, e nela reconhece que as oportunidades de renda passam pela criação de empregos, mas no caso dos países pobres afirma que *“el desempleo en si mismo no es una causa de la pobreza muy importante”*, levando-se em consideração que o pobre não pode se dar ao luxo de estar desempregado (p. 4). No caso das pessoas muito pobres, afirma o Documento que a questão passa pela substituição de maus empregos por bons empregos e, para que isto aconteça, são identificadas duas formas de fazê-lo: de um lado, pela criação de trabalhos novos e mais produtivos no setor privado, a serem desempenhados por trabalhadores não qualificados e, de outro, aumentando a remuneração. Por trás desse raciocínio

¹⁹ Os Fondos de Inversión Social foram concebidos como programas de proteção temporários e anticíclicos que deveriam proporcionar renda e emprego adicionais às vítimas das crises econômicas. Na prática, acabaram se convertendo em instituições permanentes, especializadas na prestação de serviços sociais às comunidades pobres (BID, 2000).

está localizada a defesa da educação e capacitação, com base no fortalecimento do capital humano, como defendido pelo PNUD.

Na entrada do século XXI, o BID considera que uma resposta socialmente responsável às conseqüências da crise econômica deve incluir a implementação de redes de proteção sociais que “*promovan el doble objetivo de reducir la pobreza e incrementar el crecimiento económico*”. Para isso, recomenda que no “*diseño de programas se debe enfocar en el aumento de la base de activos de los pobres – en términos del capital humano y físico – incorporando incentivos de inversión en las transferencias de ingresos*” (BID, 2000, p. 151) e destaca, ainda, a importância da focalização, que deve ser eficiente de modo a “*minimizar el desperdicio y evitar transferencias a aquellos que no necesitan el apoyo público*” (p. 152).

As referidas concepções acabam por refletir e definir as estratégias de luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento, baseadas muito mais na defesa do sistema econômico e da tese da estabilidade, do que da cidadania. Prevalece a concepção de que os pobres necessitam de uma compensação, devido ao custo imposto pela implementação de uma trajetória ótima para a economia, como defendido por Lustig (2004).

A crise econômica dos anos 80 atingiu de modo diverso os países latino-americanos, implicando elevados custos econômico-sociais. Também a sua recuperação nos anos 90, exibiu resultados diferenciados, admitidos pelo próprio Banco, ao constatar que “*de um modo geral, a opinião pública latino-americana sobre as reformas não têm sido favorável e nos últimos anos se tornou ainda mais crítica*” (BID, 2003, p. 148).

Tais análises, somadas à década de conferências internacionais, culminando com a *Cumbre* de 2000, levaram o

BID à revisão da *Estratégia para reduzir a pobreza*, de 1997, passando, em 2003, a definir como objetivos fundamentais da instituição o “*crescimento econômico sustentável, a redução da pobreza e a promoção da equidade social*”, os quais devem ser alcançados por meio das atividades de quatro áreas prioritárias: a modernização do Estado, a competitividade, o desenvolvimento social e a integração regional.

Conforme o Documento *Estratégia* de 2003, o BID tem jogado um papel importante na disponibilização de informação para o diagnóstico e análise da pobreza, bem como no desenho de projetos focalizados através do Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Vida en América Latina y Caribe (MECOVI), e, desta forma, influencia na elaboração e implementação de estratégias nacionais para a redução da pobreza (ERP), no marco da Iniciativa de Apoio aos Países Altamente Endividados. Adota, a partir de então, a “orientação para resultados”, o que requer capacidade de monitoramento e avaliação por parte dos países. A nova diretriz do BID contempla, ainda, uma estreita coordenação com outras instituições nacionais, bilaterais e multilaterais de desenvolvimento “*para evitar duplicar esfuerzos e aprovechar sinergías, promoviendo una división del trabajo de acuerdo con las ventajas comparativas de cada institución*” (BID, 2003, p. 27).

Diferentemente da *Estratégia* de 1997, a de agosto de 2003 estabelece como objetivo alcançar um avanço substantivo na diminuição da pobreza, abordando as causas de sua origem, fomentando maior inclusão e equidades sociais como elementos essenciais ao desenvolvimento e melhoria das condições de vida da população pobre. É identificada por seu enfoque multidimensional e por ações que aperfeiçoem o apoio aos países no compromisso com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em particular a meta de reduzir

à metade a proporção das pessoas que vivem em extrema pobreza. Passa a priorizar o apoio às estratégias integrais de redução da pobreza que contemplem iniciativas focalizadas visando fortalecer a produtividade e o potencial de geração de renda dos pobres e de grupos excluídos (BID, ago. 2003, p. iii).

A dificuldade quanto à definição da pobreza identificada no início desse texto, também é sentida no interior do BID, conforme se evidencia em Oficina de Avaliação sobre a estratégia e os esforços do Banco para a redução da pobreza, realizada em novembro de 2003. Dentre as conclusões, ressalta-se a dificuldade *“intrínseca del Banco para definir una estrategia formal y explicita sobre la pobreza a la luz de las controversias que suscita el tema y de las diferencias sustanciales del enfoque adoptado por los accionistas del Banco dentro de sus propios países”* (BID, nov. 2003, p. 2) e a concepção de que a pobreza é multidimensional é convertida em norma como reflexo da complexidade e da falta de acordo sobre seu significado. A estratégia definida em 1997 é criticada por seu enfoque de mercado para a redução da pobreza, uma vez que a estratégia básica localiza-se na ajuda aos pobres a ganharem o necessário para sair da situação, a ser promovida pelo setor privado e reduzindo a ação governamental às funções mínimas ou compensatórias. Dificultam ainda mais, os distintos enfoques sobre a pobreza, localizados nos documentos de estratégia do Banco, tais como a pobreza monetária, o enfoque da capacidade, a exclusão social, o enfoque participativo (p. 12-15).

A estratégia de 2003 considera que as operações do Banco, baseadas nas Estratégias do País formuladas com base no diagnóstico adequado das causas da pobreza e na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ERP) se centrarão

nas áreas de investimento em capital humano, orientadas ao cumprimento dos ODM, sendo exigido o aperfeiçoamento da focalização dos programas com avanço dos sistemas de identificação de beneficiários.

Considerações finais: pobreza, focalização e condicionalidade

Sob o olhar dos organismos internacionais constatamos que, para o Banco Mundial, a concepção multidimensional é bastante recente, aparecendo de forma clara a partir dos relatórios de 2000, e de forma mais contundente no *Informe* de 2006. Ainda assim, afirma que a maior parte da pobreza é gerada não pelas falhas do mercado de trabalho e, sim, pelas deficiências nos atributos dos trabalhadores, em especial a educação (Banco Mundial, 2006, p. 14).

No debate sobre a erradicação da pobreza esta tese tem prevalecido na orientação dos diversos organismos quanto à implementação de programas sociais focalizados no fortalecimento do capital humano e social, baseado na concepção de que sua ausência é uma das razões da reprodução intergeracional da pobreza. Desta forma, o caminho tem sido o de gerar incentivos – no âmbito da educação, saúde e nutrição – necessários para manter e incrementar a inversão do capital humano nos indivíduos e famílias pobres. Tais incentivos têm, por meio dos programas de transferência de renda condicionada, assumido papel central na política de proteção social aos segmentos socialmente vulnerabilizados. Apóiam-se, portanto, na concepção de pobreza extrema ou absoluta, constituindo-se, como argumenta Pereira (1996, p. 60) “*uma categoria analítica que legitima, estimula e perpetua ações emergenciais ou de pronto atendimento*”. A declaração quanto à adoção da concepção multidimensional da pobreza

não tem sido suficiente para promover o incremento de políticas sociais amplas, tendo em vista a recomendação da focalização, do aperfeiçoamento da identificação dos beneficiários e da compatibilização dos programas aos recursos existentes.

Diante do exposto – distintos organismos, concepções, orientações e influências nos países latino-americanos – há questões que, se não respondidas, devem pelo menos ser objeto de reflexão: nesse mundo globalizado, o papel que os organismos internacionais vem desempenhando na configuração de um modelo social exógeno na maioria dos países da região, com padronização das “receitas” utilizadas no trato da pobreza, em especial da pobreza extrema. De acordo com estudo de Sanahuja (2001), as mudanças em curso parecem responder a um modelo “liberal-conservador” da ajuda – liberal no econômico e conservador no plano político-institucional – que é funcional a um processo dirigido basicamente pela liberalização, desregulamentação e eliminação de obstáculos ao livre jogo das forças de mercado. O referido modelo outorga um papel à ajuda ao desenvolvimento subordinado a dois grandes objetivos: em primeiro lugar, a ajuda deve promover a adoção de políticas econômicas e marcos regulatórios favoráveis ao mercado, e financiar os investimentos necessários (infra-estrutura, capital humano...) para a plena integração no mercado global; em segundo lugar, o argumento principal para a ajuda no plano social é que ela também constitui uma “rede de segurança” internacional que buscaria atenuar os custos sociais das políticas de ajuste e da reforma econômica. Esse mesmo modelo assinala um papel marginal na redução da pobreza e de desigualdade.

Referências bibliográficas

- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das Conferências*. Brasília: IBRI (Instituto Brasileiro de Relações Internacionais), UnB, 2001.
- ARIAS, Marta; VERA, José Maria. *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional: ¿Una ayuda para los países pobres?* Barcelona, 2002. 21 p. (Colección de Cuadernos Cristianisme i Justicia, n. 112). Disponível em <<http://www.fespinal.com/espinal/llib/es112.rtf>>. Acesso em: 5 jan. 2005.
- ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Trad. Mariclara Oliveira. São Paulo: Cortez, 2002. p.16-30.
- ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 85, p.101-113, abr. 2005.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL (BID). *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social: documento de estrategia*. Washington, D C, agosto de 2003. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/site_18_s.htm>.
- _____. *La reducción de la pobreza y el BID: evaluación de la estrategia y los esfuerzos del Banco*. RE-288. Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, DC: BID, nov. 2003.
- _____. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, DC, 2000.
- _____. *Para salir de la pobreza*. Washington, DC, 1998.
- _____. *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington, DC, 1997. (Nº SOC-103). Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/publication/publication_21_11_s.htm>.
- _____. *Convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Enero de 1996. Disponível em: <<http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-Esp.pdf>>.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL (BID); PNUD. *Reforma social y pobreza. hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington, DC, 1993. (Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza).

- BANCO MUNDIAL. *Informe anual 2000: nuestro sueño, un mundo sin pobreza*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/informeanual.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2004.
- _____. *Informe anual 2001*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/infoannual/2001/index.htm>>.
- _____. *Informe anual 2002*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/infoannual/2002/index.htm>>.
- _____. *Informe Anual 2003*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/infoannual/2003/index.htm>>.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1999/2000: no limiar do século XXI*. Washington, DC, 2000.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza, panorama geral*. Washington, DC, 2001.
- _____. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Resumen ejecutivo por Guillermo E. Perry et al.* Washington, DC, 2006.
- BITAR, Sergio. Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 34, p.45-63, abr. 1988.
- BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Clacso, 2003. (Colección Secretaria Ejecutiva). Disponível em: <<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/hm/estado/estado.html>>.
- BUSTELO, Eduardo S. *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, 2000.
- CAMDESSUS, Michel. Ajuste, crecimiento y reforma social. In: BID; PNUD. *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington, DC, 1993. (Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza).
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.
- _____. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.
- CEPAL. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. 2005. Disponível em: <<http://www.cepal.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/LCG2331>>.

CEPAL. *Equidade, desenvolvimento e cidadania*. Trad. Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

_____. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Versión definitiva. Naciones Unidas, CEPAL Santiago de Chile, 2000. Também disponível em versão eletrônica <http://www.wclad.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/lcg2071/tocesp.htm> acesso em 18/11/2001.

_____. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile : CEPAL, 1990.

_____. *Opiciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en la política social en América Latina*. LC/R.852. 26 diciembre 1989.

DABÈNE, Olivier. *América Latina en el siglo XX*. Madri: Editorial Síntese, 1999.

DRAIBE, Sonia Maria. *Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais*. São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 4, p.3-15, out./dez. 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Trad. Francisco Ramos. Barcelona: Ariel, 2000.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v.24, n.1, p.37-69, jan-jun 1998. Disponível em: <<http://www.cielo.br>>.

GALÁN, Manuel G.; SANAHUJA, José A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. 2. ed. Madrid: CIDEAL, 1999.

GANUZA, Enrique. *Tendencias del desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década*. 2001. Disponível em: <www.undp.org/rblac/documents/poverty/elena.pdf>.

GONZALEZ, Manuel J. F. et al. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989*. Brasília: IPEA, IPLAN, 1990.

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL. *La colaboración en la transformación del desarrollo: nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias*. Marzo

2000. Disponible em: <<http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/esl/prspbroc.pdf>>.
- HERMET, Guy. *Cultura e desenvolvimento*. Trad. Vera L. M. Joscelyne. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.
- HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington, DC, 2000. (Documento de Trabajo nº 6 sobre protección social). Disponícel em: <<http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/655538a343139acab>>.
- LUSTIG, Nora. Las crisis y la incidência de la pobreza: macroeconomia socialmente responsable. In: BID. *Reforma y equidad social en América Latina y el Caribe: memorias de la Primera Fase del Foro de Equidad Social*. Washington, D.C., 2004. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds7doc7LibroSEF.pdf>>.
- LUSTIG, Nora; DEUTSCH, Ruthanne. *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: visión general*. versión revisada. Washington, DC: BID, 1998. (nº POV-101-R). Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/926spa.pdf>>.
- McNAMARA, Robert S. *Equidade social y crecimiento económico*. El mercado de valores, México, n. 41, p. 1064-1072, out. 1972.
- MEDEIROS, Estela Alves de. *A formação da Agenda do Mercosul e sua influência sobre a política de assistência social no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2003.
- MISHRA, Ramesh. *Globalización y bienestar social: una perspectiva internacional*. Conferência apresentada no II Encuentro Políticas Económicas para el siglo XXI. Salamanca, 20 e 21 de junho de 2003. (Realização da Fundación Sistema y Caja Duero).
- _____. *El Estado de Bienestar en crisis: pensamiento y cambio social*. Trad. Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992 (Colección Ediciones de la Revista de Trabajo, n. 33).
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PRESTON, Lewis T. Pobreza y reforma social: la gente primero. In: PNUD; BID. *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada*.

- Washington, DC, 1993. (Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza, realizado entre los días 10 y 13 de febrero de 1993)
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desarrollo Humano: informe*. Bogotá, Colombia, 1990.
- _____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997: desarrollo humano para erradicar la pobreza*. New York: PNUD, 1997. Disponible em: <http://hdr.undp.org/reports/global/1997/sp/hdr_sp_1997.pdf>
- _____. *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000: superar la pobreza humana*. New York: PNUD, 2000.
- _____. *Informe sobre desarrollo humano 2003: los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. New York: Mundi-Prensa Libros, 2003.
- _____. *Informe sobre desarrollo humano 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York: Ediciones Mundi-Prensa, 2005.
- SADER, Emir. Una democracia sin alma social. En: SADER, Emir (Comp.). *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p.137-144. Disponible em: <<http://www.clacso.org>>.
- SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. *Pobrezas e Desigualdades no 3º mundo*. Trad. Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997.
- SANAHUJA PERALES, José Antonio. Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. In: SANAHUJA PERALES, José Antonio; GALÁN, Manuel Gómez (Coords.). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL, 2001. p. 53-127.
- SCHMIDT, Benicio Viero. O estado e a imaginação sociológica. *Política Comparada*, v. 3, n. 1, p. 103-116, 1999.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*, México, v. 33, n. 12, p. 1115-1123, dic. 1983.
- SOARES, Laura Tavares. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

- STEIN, Rosa. *As políticas de transferência de renda na Europa e América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, 2005.
- STEWART, Frances. Comentario sobre el trabajo de John Willianson ‘Revisión del Consenso de Washington’. In: EMMERIJ, Louis; NÚÑEZ del ARCO, José (Comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, D.C.: BID, 1998. p.66-74.
- TITMUSS, Richard M. *Política Social*. Trad. Carlos Rocha Pujol. Barcelona: Editorial Ariel, 1981. (Tradução do original: Social Policy. Londres, 1974).
- WOLFENSOHN, James D. *El desafío de la inclusión*, Discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores em Hong Kong, China, 23 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol>.
- _____. *Propuesta de un marco integral* (Documento preliminar para su discusión – El Directorio Ejecutivo, la administración y el personal del Grupo del Banco Mundial) 21 de janeiro de 1999. Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol>>. Acesso em : 29 jan. 2000.

Artigo recebido em 8 de maio de 2006 e aprovado em 8 de junho de 2006.