

## DESENVOLVIMENTO: razões e limites do discurso do Banco Mundial

*Elsa Sousa Kraychete*

### INTRODUÇÃO

A partir de meados da década de 1960, os índices que exibem o desempenho econômico das nações – comportamento do produto interno bruto, investimentos realizados, índice de ocupação da capacidade produtiva instalada e ocupação da mão-de-obra – passaram a apresentar, seguidamente, resultados que já indicavam a reversão da fase ascendente do ciclo iniciado no imediato pós-guerra. Já não eram coincidentes o comportamento da produtividade, o crescimento econômico e a distribuição de rendas que sustentaram a *idade de ouro* do capitalismo nos países centrais. As manifestações da crise, no entanto, tornam-se mais evidentes no decorrer dos anos 70, com a derrocada do padrão monetário internacional e as crises do petróleo.

Os estrategistas de políticas econômicas, resistentes em aceitar que se configurava uma situação de crise, e buscando a reversão do comportamento da economia, remetem a ajustes no sistema de regulação, que, satisfatoriamente, cumpriram a missão até aquele momento. A resposta imediata

foi o ressurgimento da inflação, que reapareceu como ameaça até mesmo às moedas mais estáveis, redução das margens de lucro, desemprego e crise no balanço de pagamentos.

Num primeiro momento, as manifestações da crise atingiram mais fortemente os países desenvolvidos, mas, a partir da segunda metade dos anos 70, chegaram aos países da periferia capitalista. Nesses espaços, os indicadores macroeconômicos também começaram a retratar o avanço da crise, mas foi no setor externo dessas economias – no fluxo de capitais – que a insustentabilidade de uma trajetória de crescimento, com déficits no balanço de pagamentos, se tornou patente. A crise da dívida externa, em 1982, não deixa dúvidas quanto à gravidade da situação econômica e impõe o reordenamento das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países.

Ao desempenho macroeconômico, de preocupação mais imediata, acrescentaram-se as mudanças nos modos de organização do trabalho e nos métodos de produção, em consequência do grande salto tecnológico, que questiona a produção em série e anuncia a especialização flexível, perseguin-

do novas formas de aumento de produtividade e de novas sintonias entre a produção e o mercado. As modificações na estrutura produtiva repercutem no chamado mundo do trabalho, de forma a alterar a composição do assalariamento, manifestas na diminuição do emprego no segmento operário, ao lado de uma ampliação do número de assalariados no setor de serviços. A precarização do trabalho se revela no trabalho temporário, no trabalho sem carteira assinada, acompanhada pela redução dos direitos.

Nos anos 80, o comportamento dos indicadores macroeconômicos, mas, sobretudo, as modificações na produção e nas relações de trabalho já indicavam, portanto, mais que um movimento cíclico do capital, demandando reformulações no modo de regulação social.

O movimento de ajuste que passa a ser recomendado por organizações da cooperação internacional ocorre concomitantemente com a globalização financeira e produtiva. O ajuste global, sob as diretrizes do chamado Consenso de Washington, é acompanhado por reformas centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução das funções do Estado. A combinação de políticas de estabilização e de reformas estruturais liberalizantes, como condição para o reordenamento econômico mundial, colocou o FMI, num primeiro momento, na posição de instituição condutora do processo, mas, a partir de 1985, o Banco Mundial assume o comando, ao impor a implementação das reformas estruturais condicionadas à estabilização macroeconômica, passo significativo não só para evitar conflitos interinstitucionais como para reafirmar o papel do Banco como formulador de políticas e financiador, na direção de uma nova ordem mundial.<sup>1</sup>

Este artigo trata das mudanças do discurso do Banco Mundial que, em meio à crise, reorienta as políticas que visam à retomada do desenvolvimento. Para acompanhar tais mudanças, recupera o discurso da instituição em dois momentos: no primeiro, entre os anos 70 e 80, quando a instituição investe na crítica ao desenvolvimentismo de corte estruturalista; e, no segundo, já nos anos 90, quando as insinuações que apontavam para mudanças de rumos na política vão se configurando de forma a sustentar definições programáticas. A recuperação dos passos que vão configurar tal discurso está expressa nos itens dois, três e quatro. No item cinco, o texto traz leitura crítica desse discurso, explorando os seus principais limites.

#### SINAIS DA REDEFINIÇÃO ESTRATÉGICA DO BANCO MUNDIAL

A mudança de estratégia verificada no discurso do Banco Mundial começa a ser definida nas décadas de 70 e 80 e caminha na direção de combinar o crescimento econômico com investimentos sociais, num movimento de retroalimentação, visando a uma estratégia que possibilitasse não só retomar o crescimento como atender à *satisfação das necessidades básicas*. A inclusão do atendimento das necessidades básicas entre as diretrizes do Banco é, pela primeira vez, explicitada em 1973, quando o então presidente da instituição, Robert Strange McNamara, na reunião da Junta de Governadores do Banco em Nairóbi, tomou o conceito de pobreza absoluta como um guia na agenda do desenvolvimento que começava a insinuar-se.

A explicitação de uma nova estratégia de atuação do Banco, segundo Lichtensztein e Baer

<sup>1</sup> O Banco Mundial é composto por 184 países membros. Cada país designa um governador e um suplente, que compõem a Junta de Governo. O chamado grupo do Banco Mundial é composto pelo próprio Banco Mundial de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pela Associação Internacional de Fomento (AIF). São associadas ao grupo: o Grupo Consultivo em Investigações Agrícolas Internacionais; o Centro Internacional para a Resolução de Disputas de Investimentos; Grupo Consultivo de Ajuda à População mais Pobre; e a Agência

Multilateral de Investimentos. Os bancos regionais, que trabalham em associação com as dinâmicas do Banco Mundial, são os seguintes: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Africano de Desenvolvimento (BAFD), Banco Asiático de Desenvolvimento (BASD) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), os quais, embora sejam autônomos, têm suas estruturas e atuações espelhadas nas do Grupo do Banco Mundial.

(1987), tem como principal ponto de apoio as orientações contidas no documento *Partners in Development* (também conhecido como Informe Pearson (de autoria do ex-primeiro ministro do Canadá L. B. Pearson), que recomenda a ampliação do âmbito de atuação da instituição – até então voltada excessivamente para o apoio ao crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, pela via da infra-estrutura e dos investimentos produtivos –, para incorporar os desequilíbrios sociais entre as temáticas que contribuiriam para tornar o Banco mais sintonizado com a marcha da economia internacional, onde os sinais da crise já eram visíveis.

As redefinições estratégicas não prescindem de críticas ao anterior modelo de desenvolvimento. Dentre as críticas, encontra-se a avaliação do crescimento econômico ocorrido nos países subdesenvolvidos, marcado por contradições cujos limites a crise só veio ampliar e revelar. A primeira contradição decorria da escolha do setor industrial, em detrimento da agricultura, como motor do crescimento. Preterido no modelo de desenvolvimento, o setor agrícola passou, então, a apresentar desempenho limitado, o que levou à inibição do crescimento, tanto do mercado interno como do setor exportador. Em decorrência, a produção de alimentos tornou-se insuficiente para abastecer o mercado interno, do mesmo modo que o volume de produtos destinados ao mercado externo também se mostrou pequeno para sustentar o montante das importações requeridas por economias que mudavam seus padrões de crescimento.

O desenvolvimento da industrialização, baseada na cobrança de impostos à agricultura para financiar o investimento industrial, a combinação entre a substituição de importações com defesa do mercado interno e a intervenção nos preços também são objeto de crítica. Todas essas medidas passam a ser consideradas como contraproducentes, já que retardam a concorrência e, em conseqüência, o crescimento econômico sustentável no longo prazo.

A segunda contradição, de acordo com documentos do Banco, decorria da estratégia industrial protecionista seguida pelos países subdesen-

volvidos. A política de substituição de importações passou a ser criticada não só por ser protecionista, como também por destinar a produção ao mercado interno, ambas fontes alimentadoras da consolidação de uma indústria pouco competitiva internacionalmente.

Em conseqüência, manifestou-se um desequilíbrio entre os setores agrícola e industrial, que, aliado com restrita capacidade de importação, decorrente da insuficiência das exportações, resultou num círculo vicioso que impediu os países subdesenvolvidos de romper a barreira que os levaria ao crescimento auto-sustentado (Lichtensztein; Baer, 1987, p. 181).

Ainda segundo Lichtensztein e Baer, o *Informe* recomenda: 1) continuar apoiando a modernização da agricultura, com a introdução de padrões técnicos de produção caracterizados pelo uso intensivo de máquinas e equipamentos, fertilizantes, novas variedades de sementes e irrigação; 2) corrigir as distorções no setor industrial, em particular nos aspectos que viessem a facilitar o aumento da sua competitividade internacional (a abertura para a captação de investimentos estrangeiros, em particular pela possibilidade de aumento da produtividade advinda de tecnologias mais avançadas, constituía-se na principal recomendação); e 3) liberação do comércio internacional, com vista a alargar a participação dos países subdesenvolvidos no comércio internacional (1987, p. 182).

As críticas ao modelo anterior, ao tempo em que abriam caminho para a nova agenda do desenvolvimento, tinham como alvo principal o Estado, apontado como o responsável pelo fracasso das políticas anteriormente implementadas. Ao mesmo tempo, ia-se construindo uma nova imagem do Estado, que passava da situação de principal articulador das políticas para a condição de problema para a retomada do desenvolvimento. A questão posta era saber se o Estado continuava como principal articulador ou assumia papel limitado em sua ação efetiva (Evans, 1993, p. 108). Ao redefinir o papel do Estado, o Banco avança na direção de construir um discurso que ultrapassa as fronteiras do estritamente econômico, para

combiná-lo com proposições de ordem política.

As evidências da crise econômica, associadas ao diagnóstico de que o crescimento econômico não debelou a pobreza, propiciam ambiente favorável à inclusão da temática do combate à pobreza – formulada como *satisfação das necessidades básicas* – entre as áreas de atuação do Banco Mundial. O cumprimento desse enunciado significava empreender esforços que permitissem melhorar as condições de vida da camada mais pobre de população, mas sem que esses esforços implicassem comprometer o crescimento econômico. Mais explicitamente, “... para o Banco, a satisfação das necessidades básicas está subordinada ao crescimento econômico, ou seja, à acumulação de capital” (Lichtensztenjn; Baer, 1987, p. 191). Só com o crescimento econômico, acompanhado do incremento da produtividade, poderiam ser realizados os investimentos em infra-estrutura produtiva e social.

O incremento da produtividade constituiria o elemento-chave para se atingir o objetivo social. A leitura do desempenho da economia rural e urbana assim como as proposições decorrentes são conduzidas por essa ótica.

Para a economia rural, sempre segundo o Banco, o aumento da produtividade requer o incremento dos rendimentos da terra, a partir da introdução de novas tecnologias, como sementes selecionadas e fertilizantes. A propriedade da terra é também observada pela mesma ótica: só seria bem vista a distribuição de terras que tivesse como objetivo exclusivo o aumento da produtividade e da produção. As grandes propriedades que funcionassem de acordo com os parâmetros de produtividade abalizados pelo Banco não deveriam ser fragmentadas.

Na economia urbana, o diagnóstico sobre a deterioração das condições de vida é tomado como uma decorrência da insuficiência dos postos de trabalho gerados pela indústria moderna, dada a alta relação entre capital e trabalho para absorver uma massa crescente de população e a progressiva corrente de migração do campo para a cidade.

Os estrategistas do Banco não ignoram as

dificuldades em conciliar acumulação de capitais e luta contra a pobreza,<sup>2</sup> quando o que está em jogo não é o questionamento da propriedade privada, mas o crescimento continuado. A redistribuição da propriedade não compõe a estratégia da instituição; ao contrário, “na prática, a redistribuição de ativos pode ir acompanhada de reduções significativas na produtividade, devido à incapacidade para proporcionar a infra-estrutura institucional necessária e os insumos complementares para manter o potencial de rendimento dos ativos redistribuídos.” (H. Chenery, *apud* Lichtensztenjn; Baer, 1987, p. 193). Em contrapartida, sem que seja afetada a dinâmica da acumulação, a prescrição recai sobre a reorientação dos investimentos – infra-estrutura, educação, saúde etc. – que venham atender à *satisfação das necessidades básicas*.

Nenhuma dessas medidas, contudo, seria eficaz para a promoção do desenvolvimento e para o combate à pobreza, sem que fosse contido o crescimento da população, afirmava o pensamento dominante na época. Compondo um discurso neomalthusiano, que tratava a população como uma variável independente, sem relação com o movimento de acumulação de capitais, e sem relacioná-la com as repercussões no estilo de vida e matriz energética que sustentaram o padrão de acumulação que vigorou nas últimas décadas, políticas visando ao controle da natalidade passam a ser contempladas nos projetos financiados pelo Banco Mundial.

O discurso do Banco, no decorrer dos anos 70 e 80, tanto no que se refere ao desenvolvimento como na definição de políticas de combate à pobreza, pode ser caracterizado como de transição, ficando bases para repensar o sentido do desenvolvimento a partir de concepções liberais. Essa transição, no entanto, nunca deixou de estar sin-

<sup>2</sup> No início da atuação do Banco Mundial, dominavam os engenheiros (voltados para a infra-estrutura), que passaram, na transição para os anos 1970, a compartilhar o poder interno, em termos de uma sociologia da organização, com os economistas (neoclássicos). A partir dos anos 1990, passam também a integrar os escritórios e as equipes de estratégia do BM os sociólogos e, em menor escala, os antropólogos.

tonizada com o movimento mais geral de conformações capitalistas no período, procurando sempre firmar o Banco como uma instância da regulação capitalista mundial.

As mudanças de rumo, no entanto, só aparecem mais delineadas nos documentos que vêm a público a partir do início dos anos 90, quando já haviam sido debeladas as crenças de que a crise era passageira e as idéias liberais já hegemonizavam o debate quanto às alternativas econômicas e políticas.

## ELEMENTOS PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE REFORMAS INSTITUCIONAIS

Com um discurso voltado para os países subdesenvolvidos, na abertura do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, referente a 1991, e dedicado ao tema do desenvolvimento, surge a afirmação:

O desenvolvimento é o mais importante desafio enfrentado pela raça humana. Apesar das enormes oportunidades criadas pela revolução tecnológica do século XX, mais de 1 bilhão de pessoas, um quinto da população mundial, vivem com menos de um dólar por dia – padrão de vida que a Europa Ocidental e os EUA já haviam atingido há 200 anos (Banco Mundial, 1991, p. 1).

Para vencer o subdesenvolvimento e começar a trilhar o caminho do progresso, o Relatório enumera pré-condições e enuncia ações que orientem nessa direção. Entre as pré-condições, já prescritas por acordos entre o FMI, Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos, e que veio a público nomeado como Consenso de Washington, são indicados: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar as empresas estatais, abrir a economia ao mercado internacional, criar ambiente favorável aos investidores externos, tudo com vista a buscar acesso ao capital e aos mercados globais. Já as ações anunciadoras de um novo caminho para o desenvolvimento, são orientadas em quatro direções:

1. *Investir no ser humano.* Considerando que os investimentos em capital humano produzem retorno econômico alto, e que não se pode esperar

que os mercados dos países subdesenvolvidos ofereçam à população os níveis adequados de educação, saúde, nutrição e serviços de planejamento familiar; as recomendações orientam que os governos, isoladamente, ou em parceria com o setor privado, venham oferecer esses serviços. A ação governamental deve estar focada no atendimento das camadas mais pobres da sociedade, prestando-lhes os serviços básicos, como a educação fundamental, a saúde e a nutrição.

2. *Proporcionar ambiente favorável ao empreendedorismo (“enabling environments”).* O incentivo ao empreendedorismo compreende o uso produtivo do capital, com corretos incentivos de mercado, instituições adequadas e os investimentos complementares necessários. A prioridade, nesse conjunto, é de proporcionar incentivos ao mercado, fazendo com que os preços emitam os sinais corretos e, assim, as empresas encontrem ambientes apropriados para responder a esses sinais. Para que o sistema de preços funcione a contento, é necessário que as informações sejam bem transmitidas e que, ao mesmo tempo, os empresários tenham acesso a uma infra-estrutura adequada e a serviços de pesquisa e extensão, capazes de promover a integração dos mercados e difusão de novas tecnologias. O funcionamento adequado do mercado requer, ainda, que os direitos de propriedade sejam definidos e que os custos de transação permitam que as forças de mercado determinem preços e salários e facilitem a entrada e saída das firmas no mercado.

Para que o mercado funcione de forma adequada, cabe ao setor público reduzir os custos de transação para as empresas, dando-lhes apoio sob a forma de investimentos e instituições. São necessários investimentos e instituições públicas para estabelecer a concorrência, sem esquecer que “... a chave do rápido desenvolvimento é o empresário. Os governos devem servir às empresas – sejam elas grandes ou pequenas – e não suplantá-las.” (Banco Mundial, 1991, p. 79).

3. *Integrar as economias nacionais com a dinâmica mundial.* Promover a abertura da economia,

visando ao livre fluxo de bens, serviços, capital, mão-de-obra e tecnologia, de forma a expor a economia interna à concorrência internacional, estimular a concorrência e acelerar o ritmo do progresso.

#### 4. *Garantir a estabilidade macroeconômica.*

Implementar programas de ajustes, com prioridade para a implementação de medidas que visem à redução da taxa de inflação, ao equilíbrio das contas públicas e à recuperação da capacidade creditícia externa.

Por que o sucesso de algumas nações e o insucesso de outras, na trajetória para alcançar o desenvolvimento econômico? O ponto de partida para chegar a uma resposta está, segundo o Banco, em tomar a política econômica e as instituições como cruciais para o desenvolvimento das nações. O desenvolvimento, dessa forma, está nas mãos dos governos e dos cidadãos capazes de construir instituições adequadas e praticar políticas econômicas favoráveis à concorrência. O argumento central da concepção de desenvolvimento expressa nesse documento gira em torno da interação de governos e mercados. O lugar do mercado e do Estado na condução da economia não é temática nova nas diretrizes políticas do Banco Mundial. Numa condução compartilhada, ora o mercado assume, de forma mais explícita, a condução da economia, ora o Estado tem presença mais destacada. Se, nos anos 60, a presença do Estado na economia era tida pela instituição como algo desejável para superar o subdesenvolvimento, no decorrer dos anos 80, como se observou, o papel central que o Estado desempenhava no planejamento e na programação econômica passou a ser visto como parte do problema, o empecilho para alcançar o desenvolvimento.

Com as dificuldades de implementação dos programas de ajuste estrutural e as evidências de que o ajuste macroeconômico não era suficiente para assegurar o crescimento, o papel do Estado volta a ser repensado. Era essencial consolidar uma institucionalidade duradoura, capaz de completar a agenda do ajuste estrutural – privatizações, liberalização de mercados, estabilizações – e pros-

seguir em busca de saídas de longo prazo. Novamente, o papel do Estado é reconsiderado, não no sentido de retomar o papel desempenhado no período desenvolvimentista, mas já tomando alguma distância do Estado minimalista, tal como definido nos anos 80.

Essa reconsideração leva o Banco Mundial a propor que os papéis desempenhados pelo mercado e pelo Estado devem ser reavaliados a partir da seguinte premissa:

Os mercados competitivos constituem o melhor meio encontrado até hoje de organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços. A competitividade interna e externa proporciona os incentivos que desencadeiam o espírito empresarial e o progresso tecnológico. Mas os mercados não podem funcionar no vácuo – necessitam da estrutura jurídica e normativa que somente os governos podem oferecer. E, em muitas outras tarefas, os mercados às vezes resultam inadequados ou fracassam completamente (Banco Mundial, 1991, p. 1).

Embora essa nova formulação possa ser distinta da que vigorou nos anos 80, a primazia na condução do desenvolvimento continua sendo do mercado. O Estado secunda-o, oferecendo condições para que aquele possa atuar mais eficazmente. A relação a ser estabelecida define: “quando os mercados podem funcionar bem e têm a liberdade de fazê-lo, o progresso econômico tende a ser substancial. Quando os mercados fracassam e os governos intervêm cautelosa e judiciosamente, ocorre um progresso adicional” (1991, p. 2).

Mas, mesmo com todo empenho do Banco e dos governos nacionais em implementar as políticas que visavam à retomada do crescimento, as incertezas pairavam sobre as cabeças dos estrategistas de políticas no âmbito internacional. As dificuldades de reerguer as economias desmembradas do bloco soviético, a crise fiscal dos Estados dos países desenvolvidos e a desagregação de Estados em países da periferia exigiam ações de emergência, o que leva o Banco a aprofundar a discussão sobre o papel das instituições. O prometido dinamismo econômico a partir da implementação das políticas liberalizantes, que levaria ao crescimento, não ocorreu.

O discurso do Banco começa, a partir da segunda metade da década de 90, a apresentar nuances que já anunciavam alguma inflexão, na direção de fortalecer o desempenho das instituições. Essa inflexão, contudo, não deixa de ressaltar a importância das políticas liberalizantes para a estabilidade econômica, tal como concebido pelo Consenso de Washington. Os efeitos negativos das políticas de ajustes sobre as economias são remetidos a desacertos decorrentes de omissões e aplicações inadequadas, próprias de ambientes culturais pouco afeitos a inovações. A privatização dos ativos que se encontravam nas mãos do Estado, a redução das barreiras ao comércio e aos investimentos, o fim dos subsídios e a desregulamentação com vista à maior integração das economias nacionais aos mercados globalizados são todas políticas reafirmadas. Tomadas como necessárias, permaneceram entre as condicionalidades para que os países recebessem ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial correspondente a 1997, sob o título *O Estado num Mundo em Transformação* e o relativo ao ano de 2001, que aborda o tema *Instituições para os Mercados*, são momentos especiais de reafirmação da necessidade de reformar o Estado e fomentar instituições inovadoras e competitivas para respaldar os mercados.

Definida a necessidade de reformar o Estado, a estratégia apresentada nessa direção é dupla: em primeiro lugar, ajustar a função do Estado à sua capacidade; em segundo, aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas (Banco Mundial, 1997, p. 3-4). Não se trata, portanto, de defender uma ação minimalista do Estado, mas de escolher o que fazer, o que deixar de fazer e como fazer, como é argumentado no referido Relatório. O importante, na perspectiva do Banco, é conjugar maior ou menor presença estatal de acordo com área ou setor: mínimo quando se trata de intervenção direta no mercado, mas máximo na manutenção das regras de equilíbrio macroeconômico.

A orientação para os governos é que eles

deveriam ajustar suas funções à capacidade, de forma a se tornarem mais eficientes, anunciada como: estabelecer bons fundamentos; fornecer apenas serviços básicos, não sendo o único fornecedor para além desse ponto; e reconhecer os limites do Estado. Para estabelecer bons fundamentos no centro da missão dos governos: formar base jurídica; manter políticas não-distorcionadas, inclusive a estabilidade macroeconômica; investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura; proteger os grupos vulneráveis; proteger o meio ambiente (Banco Mundial, 1997, p. 4).

Não ir além do básico significa que o Estado, como produtor de bens e serviços intermediários e provedor de serviços sociais universais, já não é recomendado. O diagnóstico e a nova proposição são apresentados como:

... as inovações tecnológicas e organizacionais criaram novas oportunidades para provedores privados competitivos, em atividades até agora reservadas ao setor público. Para aproveitar essas novas oportunidades - e utilizar melhor a escassa capacidade pública -, os governos estão começando a separar o financiamento da infra-estrutura e serviços da sua prestação e a isolar os segmentos monopólicos. Os reformadores estão também tratando de separar os programas de seguro social, destinados a fazer face aos problemas de saúde e desemprego de toda a sociedade, dos programas de assistência social, que visam ajudar somente os grupos mais pobres (1997, p. 6).

Atender a essa orientação determina que o Estado atue em parceria com outras instituições. No desdobramento para a formulação de políticas, a idéia é que os mercados e os governos não sejam tomados como concorrentes, mas como parceiros e, juntos, preconizem o aprimoramento institucional. Nessa perspectiva, "o Estado é essencial para a implementação dos fundamentos institucionais apropriados para os mercados." (p. 4). Para atender a essa orientação, cabe ao Estado definir: a melhor burocracia para atender a essa orientação; os direitos de propriedade a extinguir ou a fortalecer; a natureza da instituição controladora da moeda, se um Banco Central controlado pelo governo ou independente; os tipos de instituições para formar parcerias. São muitas as questões e as respostas são difusas.

As recomendações contidas no Relatório de 1997 seguem orientando para a necessidade de ajustar as capacidades institucionais do Estado às suas ações. A partir de afirmações sobre os limites do Estado, em especial nos países subdesenvolvidos, as indicações são de revigoração das instituições estatais com normas e restrições efetivas; maior pressão competitiva; e maior participação e parceria com o corpo cívico (p. 7).

A existência de normas e restrições efetivas remete ao funcionamento do executivo, do legislativo e do judiciário, onde se verifica a reafirmação da independência de cada poder. A orientação é de implementar reformas liberalizantes, que venham a conceber e a implementar novos modos de regulação, mas também a estabelecer os limites decorrentes da explicitação dos conflitos. A máquina estatal comandada pelo executivo, em especial, é orientada na direção da competição, a começar pela competição interna, na área da promoção, na formulação de políticas e na maneira de prestar serviços. Ao incidir sobre a organização da administração pública dos estados, inaugura-se o discurso da “*good governance*”.

O último chamamento nessa direção é a aproximação entre o Estado e o público: “Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas.” (p. 11).

A argumentação expressa nas formulações *dar voz ao povo, aumentar a participação dos usuários e descentralizar o poder* não vai além dos limites postos pela concepção liberal de incorporar parte da sociedade civil (na verdade, como um terceiro setor) em ambientes de participação pouco definidos e submetidos às relações de mercado.

O Relatório relativo a 2001, mais centrado no desenvolvimento institucional, orienta para a definição do desenho de instituições eficazes. É o momento da seleção das *melhores práticas*, base para a *boa governança*. Nesse contexto, as premissas passam a ser: ofertar instituições eficazes para respaldar o mercado; criar demanda para tais instituições; e promover forças favoráveis às mudan-

ças (Banco Mundial, 1997, p. 2-3).

Para respaldar os mercados, as instituições devem contribuir para alargar as oportunidades de mercado, observando os custos de transação, decorrentes da falta de informação adequada, e dos problemas de definição e respeito aos direitos de propriedade, assim como a entrada de novos participantes (1997, p. 3). Assim, cabe a uma boa instituição:

- 1 *Encaminhar a informação sobre a situação do mercado, seus bens e participantes.* Promover o intercâmbio de informações entre as empresas, de forma que elas possam identificar possíveis sócios e atividades de grande rentabilidade. Ajudar também os governos a regular corretamente.
- 2 *Definir e fazer observar os direitos de propriedade e os contratos, determinando os sujeitos de tais direitos e o momento de exercê-los.* Conhecer os direitos de propriedade que cada um tem aos ativos e renda e ter a capacidade de proteger esses direitos são medidas importantes para o desenvolvimento dos mercados, em especial, dos direitos da iniciativa privada. As instituições podem, ainda, reduzir os conflitos e ajudar a cumprir os contratos. Daí a importância das constituições e do sistema judiciário, assim como das redes sociais.
- 3 *Intensificar ou reduzir a concorrência nos mercados.* O pressuposto é que a concorrência oferece incentivos para assegurar melhor atuação, já que promove a igualdade de oportunidades. A concorrência também favorece a inovação, base do desenvolvimento econômico.

Numa primeira aproximação, o relatório sobre o Desenvolvimento Mundial relativo a 1990 afirma que as políticas de ajustes e estabilização macroeconômica implementadas ao longo dos anos 80 repercutiram, negativamente, nas condições de vida de parte considerável da população dos países periféricos. Mas não deixa de afirmar, por outro lado, que essas medidas eram necessárias, pois forneceriam lastro para o crescimento equilibrado no longo prazo. Mas, enquanto isso não acontecesse, seria necessário que os governos implementassem, por um lado, reformas estruturais e, por outro, políti-

cas específicas para atender aos mais pobres.

Para o modelo de crescimento urbano e industrial, as recomendações incidem, em primeiro lugar, sobre os incentivos e regulamentações. A proteção à indústria é tomada como um fator inibidor do uso eficiente da mão-de-obra, com rebatimentos negativos no nível de emprego. As intervenções que visam à manutenção das regulamentações trabalhistas e intervenções no mercado de capitais, tendo em vista a redução dos seus custos, a exemplo dos subsídios, são ambas criticadas. As regulamentações trabalhistas acarretam aumento dos custos do trabalho no setor formal e reduzem a demanda de mão-de-obra, arremata.

O Banco propõe, ainda, a definição de políticas específicas com o objetivo de atender à necessidade da participação dos pobres no processo de desenvolvimento. A inclusão dos pobres torna-se condição para que o crescimento possa ser qualificado como humano e sustentável. A completa definição de desenvolvimento humano sustentável requer que: o crescimento econômico seja uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento humano, já que, por si só, não melhora o nível de vida dos indivíduos; seja garantida a equidade de oportunidades para todos, permitindo que os indivíduos participem e se beneficiem dos resultados do crescimento econômico; a sustentabilidade do desenvolvimento tenha como finalidade não só a distribuição equânime dos recursos capazes de suprir as necessidades das gerações atuais, como das gerações futuras; e sejam criadas condições que possibilitem a participação dos indivíduos nas decisões e processos que dizem respeito a suas vidas.

Sobressai da noção de desenvolvimento humano a idéia de igualdade de oportunidades, que proporcionaria o acesso dos indivíduos aos bens e serviços básicos compensatórios das deficiências individuais. Igualadas as oportunidades, os indivíduos estariam capacitados para competir no mercado com igualdade de condições.

A capacidade dos indivíduos é a segunda noção que compõe a idéia de desenvolvimento sustentável. A oferta de oportunidades equânimes,

ao capacitar os indivíduos, permite que eles adquiram melhores condições de colocação no mercado competitivo. Tomando como exemplo o mercado de trabalho, os indivíduos que reunirem maiores capacidades estarão entre os de melhor remuneração. A alteração positiva na renda permitirá que esses indivíduos satisfaçam suas necessidades básicas e, assim, superem o *estado de pobreza*.

A igualdade de oportunidades e a ampliação das capacidades, derivadas do pensamento social liberal, à moda de John Rawls e Amartya Sen, constituem elementos-chave para que os indivíduos alcancem nível adequado de bem-estar, objetivo maior do desenvolvimento humano. O bem-estar seria uma situação que os indivíduos podem alcançar a partir de sua inserção no mercado e no consumo de bens e serviços que satisfaçam as suas necessidades básicas.

Nessa noção de bem-estar não está em questão a desigualdade. As desigualdades de renda e de riqueza são tomadas como um dado posto pela realidade. Cabe ao pobre, na condição de consumidor, adequar o seu padrão de consumo, em quantidade e em qualidade, aos produtos básicos ofertados. A cesta de bens – os produtos básicos – à qual os pobres têm acesso é definida consensualmente pelos grupos sociais, movidos pelo princípio da equidade.

É a partir dessa noção de bem-estar que o Banco Mundial, num exercício de pura lógica formal, afirma:

Pobreza não é o mesmo que desigualdade. Há que enfatizar essa diferença. Enquanto pobreza diz respeito ao padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade – os pobres –, desigualdade se refere a padrões de vida relativos a toda a sociedade. Na desigualdade máxima, uma pessoa tem tudo, e nesse caso obviamente, é grande a pobreza. Mas desigualdade mínima (situação em que todos são iguais) é possível tanto com a pobreza zero (ninguém é pobre) quanto com pobreza máxima (todos são pobres) (Banco Mundial, 1990, p. 27).

A escassez de recursos, sobretudo nos países periféricos, recomenda que as políticas sociais nesses espaços sejam orientadas a partir da eleição de grupos-alvo, aos quais deveriam ser provi-

dos serviços sociais básicos – educação, saúde, nutrição, saneamento básico –, de modo a suprir suas carências. O preenchimento dessas carências teria em vista, por um lado, a ampliação das capacidades dos indivíduos, igualando-os com vista à competição no mercado e, por outro, seria um meio para elevar a eficácia dos recursos escassos.

A eleição de grupos-alvo orienta, metodologicamente, no sentido de que a pobreza possa ser medida de maneira absoluta e de maneira relativa. A pobreza absoluta seria a que engloba o indivíduo ou grupo familiar cuja renda é apenas suficiente para adquirir uma cesta de bens e serviços que o ser humano requer como mínimo para sobreviver. Já a pobreza relativa seria constituída pelos indivíduos cujo nível de renda está abaixo da metade do rendimento mediano de outros grupos de indivíduos ou de uma outra sociedade.

A noção de pobreza absoluta comporta a demarcação de linha de indigência e linha de pobreza. A pobreza absoluta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou grupo familiar. Os indivíduos ou grupos familiares abaixo dessa linha são classificados entre os que vivem em situação de pobreza extrema. Definida a linha de indigência no nível da renda mínima necessária à reprodução calórica, aplica-se um multiplicador para agregar as despesas necessárias a suprir os gastos com vestuário, aluguel e transporte para se obter a linha de pobreza (Banco Mundial, 1990).

Estabelecida essa diferença, a pobreza é definida "...como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo." (1990, p. 27). A partir dessa definição, trata-se de medir o padrão de vida – o mínimo será estimado com base no consumo, acoplado a outros itens como nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e índices de matrícula escolar – e construção de parâmetros que permitam estabelecer comparações entre um nível de vida e um outro eleito como referencial. A partir desses parâmetros, a explicitação do nível de pobreza baseado no consumo contém dois elementos: "a despesa necessária para adquirir um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades

básicas, e um montante adicional, variável de um país para outro, que reflete o custo da participação na vida cotidiana da sociedade." (p. 27).

A demarcação de uma linha de pobreza distribui o conjunto dos pobres entre os que são classificados como extremamente pobres e os pobres. Esta ordenação norteará a definição das políticas para cada um desses segmentos sociais.

Para os indivíduos que vivem em estado de pobreza absoluta, são prescritos programas especiais – distribuição de alimentos, programas de bolsas para fins diversos, entre outros – que os ajudem a ultrapassar esta fronteira. Já para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações recaem sobre a distribuição de ativos aliada ao funcionamento do mercado. Para atender a esses, cabe aos governos nacionais traçar políticas que visem ao ingresso dos pobres nos mercados de terras e de crédito, ativos capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras da pobreza.

#### **A BUSCA DO CONSENSO COMO SAÍDA PARA O CAPITAL**

Ao longo das décadas de 80 e 90, as proposições do Banco Mundial passaram por inflexões, em especial no eixo que define o lugar do mercado e do Estado na coordenação da atividade econômica. Inicialmente, de forma pouco explícita, apenas como referência inspirada numa macroeconomia sustentada por fundamentos microeconômicos sem, contudo, aparecer em sua inteireza nos documentos institucionais. Esse passo só começa a ser dado em 1997, com a divulgação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, quando vem a público uma nova formulação sobre o papel do Estado, em que este já não aparece marcadamente como o par dicotômico do mercado. A defesa das políticas concebidas pelo Consenso de Washington vai se esmaecendo, cedendo lugar ao chamado para um novo acerto, pós-Washington.

A partir de 1998, Joseph Stiglitz, então vice Presidente Sênior e economista-chefe do Banco,

pronuncia discurso no qual já aparecem críticas ao Consenso de Washington e articula proposições que, ao mesmo tempo, assumem as imperfeições do mercado e anunciam posições centradas em intervenções micro e macro sobre a realidade.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (UNCTAD), Stiglitz (1998) afirma ser preciso que a nova estratégia não se confunda com a planificação que orientou o crescimento econômico sob a coordenação do Estado, mas busque aproximar-se das estratégias empresariais, tomadas como mais ágeis e capazes de melhor atender à necessidade de se estabelecerem perspectivas para o futuro. Segundo tal visão, uma nova concepção de desenvolvimento precisa: definir prioridades, exigir limitações de recursos; estabelecer coordenação, na qual o planejamento estatal não vise a ser um substituto dos mercados ausentes; e, por fim, usar o processo de formulação da estratégia de desenvolvimento para a formação de consensos (Stiglitz, 1998, p. 7).

As duas primeiras recomendações reafirmam os princípios que emergem dos micro-fundamentos presentes na nova macroeconomia, na qual Stiglitz figura como um dos expoentes: reconhece as imperfeições do mercado e aceita as intervenções para retificá-las. As intervenções são direcionadas para cuidar das imperfeições e assimetrias das informações e suas repercussões nos custos de transação, de forma que os resultados do mercado ficam condicionados ao fluxo dessas informações.

Já a terceira indicação introduz um aspecto mais claramente político, o elo que faltava para tornar autêntica a nova proposição de desenvolvimento. Stiglitz argumenta que o consenso é o caminho para buscar legitimidade e evitar sobressaltos sociais diante das proposições que embasam a atual concepção de desenvolvimento:

A formação do consenso não é apenas um item importante para se alcançar a estabilidade econômica e social (e para evitar distúrbios econômicos que se apresentam, quando se apresentam, quando as reivindicações sobre os recursos de uma sociedade excedem a quantidade de recursos disponíveis), mas também conduz à “le-

gitimidade” (domínio) das políticas e instituições, o que, por sua vez, aumenta a chance de êxito (Stiglitz, 1998, p. 7).

Em seguida,

Mas para alcançar a desejada legitimidade e transformação, o processo que conduz a essa estratégia tem que ser participativo. [...] O desenvolvimento deve ir mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido; eles dão voz aos membros freqüentemente excluídos da sociedade, facilitando sua participação e aumentando sua parcela de domínio sobre o processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação de estratégias pode evocar o compromisso de longo prazo, necessários para tornar o desenvolvimento sustentável. A legitimidade e a participação também se fazem necessárias, no caso de a estratégia de desenvolvimento ter que ser adaptada à conjuntura do país (1998, p. 8).

Para Stiglitz, o importante é firmar compromissos que contribuam para evitar conflitos e abram caminhos para a implementação das novas diretrizes políticas. Não raro, a implementação de políticas desenvolvimentistas, ao afetar crenças e valores culturais, traz o indesejado conflito. Assim, a mobilização do capital social, com vista à participação, deve estar em sintonia com a habilidade das organizações para arbitrar conflitos.

Este enfoque precisa incluir uma perspectiva de transformação das instituições, a criação de um novo capital social e novas capacidades, em alguns casos precisa substituir as instituições tradicionais, que serão inevitavelmente enfraquecidas no processo de desenvolvimento. Em outros casos, as novas instituições abrigarão alguns elementos das antigas; haverá um processo de evolução e adaptação (p. 6).

O êxito de uma estratégia para o desenvolvimento, segundo essa concepção, decorre da combinação de ações centradas no mercado, com o governo oferecendo estrutura legal que contemple a formulação e o poder de fazer cumprir as leis da competição, disponibilizando infraestrutura nos ambientes onde o setor privado já não seja fornecedor, ou não tenha interesse em se fazer presente, e organizando um sistema financeiro estável e eficiente que estabeleça confiança nos mercados das finanças.

Como parte complementar da coordenação dessa concepção, a demanda é reestruturar o setor público, no sentido de ele próprio assumir-se como parte de uma estratégia de negócios, que, além de criar ambiente favorável à atuação do setor privado, como apontado acima, assuma a liderança no processo de interação com a 'sociedade civil' (Stiglitz, 1998, p. 10). As ações mais próprias do setor público são estabelecer um serviço público que contemple o fornecimento da saúde e da educação básicas.

Nessa concepção de desenvolvimento, não está presente uma estratégia distributiva que vá além dos limites da equidade. Sem qualquer ação distributivista, a questão da pobreza passa a compor a noção de desenvolvimento que se anuncia na última década do século.

#### **ELEMENTOS DEFINIDORES E LIMITES DA NOVA CONFIGURAÇÃO TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PROPOSTA PELO BANCO MUNDIAL**

As bases teóricas que sustentam às formulações de políticas do Banco Mundial visando à reversão da fase descendente do ciclo econômico, com a retomada do desenvolvimento, constituem uma vertente do liberalismo econômico e político. Não é um pensamento novo, embora apresente, sem fugir dos pressupostos da matriz original, pontos de inflexão importantes em relação às idéias liberais que marcam sua gênese.

A conjuntura que se instala com a vigência da crise passa a requerer arranjos institucionais capazes de estabelecer novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade. O primeiro trânsito se verifica em rearranjos que, visando a uma nova institucionalidade, deslocam o Estado do lugar de principal articulador da ordem econômica e social para, numa combinação com outras instituições, dar a primazia da articulação ao mercado. O intento, nesse movimento, é que a ação do Estado transfira-se da esfera produtiva para passar a cuidar da defesa do direito e a adminis-

tração do conflito social, como condição para que o mercado funcione equilibradamente e a economia possa retomar seu ciclo ascendente.

Para que a travessia da crise ao desenvolvimento ocorra com estabilidade, isto é, sem rupturas e com o mínimo de atropelos, a recomendação liberal recai sobre a proposição do estabelecimento de uma razão pública que, soldada pela concepção da justiça como equidade, seja capaz de estabelecer um consenso.

A proposição de construir consensos, tal como anunciada pelo Banco, em primeiro lugar, resulta da própria concepção liberal de sociedade, entendida como um sistema justo de cooperação. A sociedade, nessa concepção, se constitui como lugar onde as relações socioeconômicas se verificam a partir da cooperação, minimizando o embate, a disputa. No argumento em favor do estabelecimento do consenso, em segundo lugar, não está em questão a propriedade privada, um dos pilares da dominação no capitalismo (Domingues, 2003, p. 60). E o Estado, nesse caso, é o garantidor da instituição da propriedade privada. O consenso em torno da justiça como equidade, dessa forma, passa ao largo das origens da desigualdade como fruto da dominação e da exploração no capitalismo, para estabelecer-se lastreado no direito de propriedade e na garantia de um mínimo social, voltado ao atendimento de indivíduos.

O reconhecimento da propriedade como fonte de desigualdade é considerado por autores filiados a correntes diversas de pensamento. Macpherson (1991), por exemplo, argumenta que,

A instituição da propriedade em sentido estrito fatalmente resulta em desigualdades em qualquer sociedade, salvo uma em que se conseguisse eliminar através da engenharia genética todas as diferenças de aptidões e energias. Mesmo se partíssemos de um Estado de total igualdade de posses, o exercício de direitos de propriedade exclusivos e disponíveis em breve faria com que uns tivessem mais do que outros; e quanto mais se tem, mais fácil é ter ainda mais, de modo que, ao esgotarem-se as terras disponíveis, o direito exclusivo à maior parte das terras e do capital se concentra nas mãos de um número relativamente pequeno de pessoas. Os que ficam sem meios para subsistir ou trabalhar por conta própria têm então de pagar a outros para ter acesso a esses meios. Há portanto uma contínua transferência

líquida de uma parte das potencialidades dos não proprietários para os proprietários (Macpherson, 1991, p. 106).

Com a propriedade privada excluída dos fatores em disputa quando da busca do consenso, as noções de dominação e de exploração desaparecem. A noção de classes sociais já não se justifica. O espaço vago passa a ser preenchido pela idéia de convergência de interesses. A retomada do crescimento econômico e o desenvolvimento, afinal, interessam a capitalistas e a trabalhadores:

... as maiores expectativas, permitidas aos empresários, estimulam-nos a fazer coisas que aumentarão as expectativas da classe trabalhadora. Suas melhores perspectivas atuam como incentivos, que tornarão mais eficaz o processo econômico, mais rápida a introdução de inovações etc. (Rawls, 1981, p. 80-81).

Sobressai dessa afirmação a melhora das expectativas de todos.

A harmonia propugnada, dessa forma, não é resultado exclusivo do jogo entre mercados perfeitamente competitivos. Num dos momentos de inflexão da ortodoxia econômica, reconhece-se que as instituições exercem papel importante no desenvolvimento econômico. Atomizada entre diversos mercados, sem as instituições agindo para garantir a cooperação, atuando para minimizar as incertezas e criando as condições para as inovações, a economia funcionaria sempre abaixo de um ponto ótimo. As instituições, dessa forma, são necessárias.

Wright (2004), mesmo reconhecendo que a introdução das instituições na discussão sobre o desempenho econômico pode ser mais convincente que os tradicionais esquemas neoclássicos, que apenas pontuam os mercados livres como geradores de eficiência, argumenta que, para cada categoria de atores sociais, os efeitos do desempenho econômico é variável: "... geralmente, o nível de restrições econômicas que é ótimo para os interesses dos capitalistas estará abaixo do nível ótimo para os trabalhadores" (Wright, 2004, p. 66). E mais:

... o nível de restrições aos mercados afeta não apenas o desempenho econômico, mas também

o poder relativo de trabalhadores e capitalistas, o que implica ainda mais o problema das restrições ótimas para classes específicas (p. 66).

Assim, haveria divergências entre o nível de restrições colocadas pelas instituições para o desempenho econômico com inclusão dos trabalhadores e o nível ótimo para os interesses capitalistas. Isso porque os capitalistas têm pretensões que não se restringem a que a economia atinja um ponto ótimo e, ao mesmo tempo, seja inclusiva. Os capitalistas também perseguem interesses como a taxa de lucro, posicionamento no mercado, crescimento, entre outros. As condições que levam à maximização dos lucros, mesmo os de longo prazo, serão diferentes daquelas que maximizam o desempenho econômico inclusivo. Assim, as restrições institucionais para atender ao desempenho econômico inclusivo terão de ser maiores que as requeridas para a realização das aspirações capitalistas. Há, assim, um conflito básico de interesses entre os capitalistas e os trabalhadores, que seriam melhor beneficiados com o estabelecimento de restrições acima das que satisfazem aos capitalistas (2004, p. 67). Explicitado o conflito de interesses, o nível de restrições institucionais será decidido pela correlação de forças entre as partes conflitantes, conclui o autor.

A instabilidade dinâmica no ponto em que os capitalistas teriam as suas expectativas atendidas pode leva-los a uma preferência por restrições abaixo de tal ponto, pela simples razão "de se precaver contra o fortalecimento do poder daqueles que desafiam os seus interesses, os capitalistas podem preferir um conjunto de instituições econômicas cujos fundamentos sejam subótimos mesmo para os seus próprios interesses." (p. 69). Em outras palavras, os capitalistas podem abrir mão de restrições institucionais que atendam a seus interesses, aceitando um "capitalismo sub-regulado do ponto de vista das necessidades de longo prazo da acumulação de capital" (p. 69), desde que isso signifique o enfraquecimento dos interesses opostos.

Em lugar de observar a sociedade como ambiente onde as contradições se explicitam e se

fazem acompanhar pela disputa de interesses, os estrategistas do Banco Mundial têm recorrido à idéia de consenso. A noção de capital social, amplamente utilizada como suporte para estudos abstratos ou estudos de caso, ao tratar o capital como coisa, destituído de suas relações sociais, permite a imprecisão:

... as noções duais, noções de “social” e de “capital”, têm sido usadas e combinadas. O social abarca como seu ponto de partida tudo o que não seja reduzido a relações de troca individualista e, de forma correspondente, o capital social é tudo aquilo que não seja o conjunto dos bens e valores tangíveis. Isso cria problemas imediatos, tendo em vista que nunca está claro onde acaba o capital e onde começa o social, por se reconhecer que o impacto do capital social depende de seu contexto social, a menos que algum elemento do capital social seja redefinido holisticamente (Fine, 2000, p. 8).

Mais importante, ainda, é, “... que este tende a negligenciar o poder e o conflito, e a proceder do micro ao macro (em conformidade com as suas origens individualistas)” (2000, p. 9).

É sob o signo do consenso que as estratégias com vista a um pacto em torno de um novo projeto de desenvolvimento e de combate à pobreza começam a ser redefinidas pelo Banco Mundial. O ambiente de incertezas, que se instaura na economia mundial a partir dos anúncios da crise, leva instituições e governos a explicitarem insatisfações com as estratégias de desenvolvimento que guiaram suas proposições a partir do pós Segunda Guerra. No centro dos desagrados está a posição assumida pelo Estado, sobretudo quando a regulação orientada pelas políticas econômicas já não se mostra capaz de controlar a fase descendente do ciclo, nem apontar alternativas ao capital.

No nível teórico, a perplexidade, depois de décadas de experiências desenvolvimentistas com o Estado articulando e comandando as ações estratégicas, não era menor que a expressa frente a uma realidade de explícita incapacidade das agências estatais, a partir da implementação de políticas para domar a crise.

A concepção que passa a se firmar mantém o Estado distante, não apenas das posições que pre-

servam a visão do caráter de classes do Estado, como também da visão liberal de um estado mínimo, para caracterizá-lo como parte de um “... ‘sistema político’ penetrado por amplo e interdependente jogo de interesses”, conclui Oliveira (2004, p. 206).

Concebido como parte de um sistema político, permeado por interesses e em interação com outras instituições, o Estado passa a compor uma matriz institucional sem que o seu lugar seja nitidamente explicitado: “Uma instância a mais entre as participantes no processo decisório”, como afirma Oliveira (p. 205). Entretido num ambiente pouco definido conceitualmente, sobressaem as funções que o Estado, como uma instituição dentre outras, deve cumprir para atingir objetivos determinados: resguardo do direito de propriedade, redução dos custos de transação, ajuda na definição de prioridades frente a recursos limitados, redefinição de preços relativos, entre outras.

Dada essa redução teórica, o Estado pode ser acolhido pela teoria neoclássica, com a sua intervenção sendo traduzida como necessária, mas de forma subsidiária. Com ação voltada para as funções, o Estado não só supre as falhas do mercado, como, a ele se adiantando, o exime de apresentar seus limites.

A observação da pobreza, no atual discurso do Banco Mundial, centrada na distinção entre pobres e extremamente pobres, tanto se opõe à reflexão que toma a pobreza como um fenômeno decorrente do modo de produzir e distribuir próprio do capitalismo, como se distancia da noção de proteção social como um direito.

Na primeira direção, a contraposição é com a visão marxiana, que analisa a pobreza a partir de categorias como classe social, trabalho, exploração, contradição, reprodução da força de trabalho, desigualdade e propriedade privada dos meios de produção. Na segunda, a focalização das políticas dirigida pela métrica dos custos e benefícios, vai de encontro ao estatuto da cidadania republicana, que se coloca em favor dos direitos universais.

Mas a noção de pobreza que emerge do discurso do Banco Mundial, no entanto, não é presidida pelo instrumental estatístico que estratifica

os pobres entre pobres e muito pobres, como pode parecer à primeira vista. Suas raízes estão fincadas na filosofia política liberal, que emerge a partir dos anos 70 no mundo anglo-americano, da qual John Rawls (1981) é um formulador importante e Amartya Sen (2000 e 2001) pontua como destacado articulador de proposições que orientam as políticas dessas organizações. A linha analítica da filosofia política liberal tem como seu principal fundamento a defesa da inviolabilidade da liberdade dos indivíduos baseada na concepção política da justiça.

Para além da defesa da primazia da liberdade, o social liberalismo não se perfila entre as teorias comprometidas com a igualdade. Ao contrário, as desigualdades econômicas e sociais são partes constitutivas de uma boa sociedade, desde que não frustrem as expectativas de vantagens de todos os indivíduos. A desigualdade é parte da sociedade bem ordenada, devendo apenas ser vigiada por instituições que, imbuídas dos princípios da justiça, distribuam eqüitativamente as oportunidades. Dadas as iguais oportunidades, só a partir daí os indivíduos podem competir igualmente. A idéia de competição, por si, é reforçadora das desigualdades: não há como pretender uma coisa simultaneamente com outrem sem rivalizar na busca da superioridade.

As desigualdades, decorrentes das diferenças individuais ou de ações inadequadas das instituições, não precisam ser eliminadas; carecem apenas de correções implementadas por arranjos institucionais que garantam a eqüidade. O procedimento de tomar o conjunto dos pobres como pobres e extremamente pobres desdobra-se na definição de políticas dirigidas para cada um dos grupos especificamente. Essa formulação, dos mínimos sociais, com o Estado desresponsabilizado de atender à questão social de forma universal, dá o tom do debate atual sobre a pobreza e orienta as políticas que visam à minoração. Em lugar da universalidade dos direitos, encontram-se políticas focalizadas, que tomam o atendimento de direitos como custos que não poderão ser sustentados no contexto de restrições dos recursos públicos.

A percepção da pobreza, dissociada da exploração e pouco referenciada na noção de direitos universais como uma responsabilidade do Estado, dá sustentação à emergência de um espaço pouco definido teoricamente. Composto de organizações não governamentais, empresas e movimentos de natureza diversa, vão se constituindo canais privilegiados para encaminhamentos decorrentes das políticas de minoração da pobreza, espaço concebido como de interação, ou de parcerias sustentadas por capitais sociais virtuosos e capazes de produzir consensos derivados de ideologias, dentre as quais despontam formatos de ação, tais com não governamental, sem fins de lucro, empresa cidadã e Estado parceiro, bem ao estilo das novas contingências derivadas do Consenso de Washington e fortalecidas durante a fase autodenominada de pós-Consenso, mercê das crises regulatórias da segunda metade dos anos 90.

A configuração de ambientes caracterizados como de participação e interação entre empresas, organizações não governamentais e movimentos sociais, onde o Estado é apresentado como um parceiro a mais, é cultivada como forma de garantir a cooperação e firmar compromissos que, se não resultam, de imediato, num novo modelo, devem contribuir para evitar a explicitação de conflitos em momentos de crise do capital.

O discurso do Banco Mundial, tal como explicitado nos seus documentos e nas palavras dos seus principais dirigentes, não pode ser tomado apenas como retórico, mas como um anúncio de tendências sobre o desenvolvimento econômico mundial que a instituição quer implementar. Se assim será, o futuro, entretecido pelo jogo de poder em cada parte, entre as partes e o todo, dirá.

(Recebido para publicação em agosto 2006)

(Aceito em setembro de 2006)

## REFERÊNCIAS

AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI Editores S.A. 1979.

\_\_\_\_\_; BRENDER, Anton.; COUDERT, Virginie. *Globalisation financière: l'aventure obligée*. Paris: Ed. Economica, 1990.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo*. New York, 1993. Mimeografado.
- BANCO MUNDIAL. *Globalização crescimento e pobreza. Relatório de Pesquisa Política do Banco Mundial*. São Paulo: Futura, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales*. Washington. 1996.
- \_\_\_\_\_. *A qualidade do Crescimento*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1990. Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1991. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1997. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 2000/2001. Disponível em: <www.bancomundial.org>. Acesso em: 23 out. 2003.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 2002. Disponível em: <www.bancomundial.org>. Acesso em: 23 out. 2005.
- CANAL, Susana Valdivieso. Nuevos aires em la teoria del desarrollo? *Problemas el Desarrollo*. México v. 37, n. 144, p.11-31. ene./mar., 2006.
- CORBALÁN, Maria Alejandra. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos, 2002.
- DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, a liberdade e o desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.65, p. 57-70, 2003.
- FINE, Ben. The Developmental State is Dead - Long Live Social Capital? *Development and Change*, [S.l.], v. 30, p. 1-19, 1999.
- GEORGE, S.; SABELLI, F. *La religión del crédito: el Banco Mundial y su imperio secular*. 2.ed. Barcelona: INTERMÓN, 1996.
- IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2 p. 57-67, abr./jun., 2004.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 2005. 222 p. Tese (Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador.
- MACPHERSON, C. B. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, José Luis.; MEDEIROS, Carlos, (Orgs). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001a. p. 165-99.
- MENDONÇA, Eduardo Luis. *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. 2000. 311 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, Nelson. *Neocorporativismo e política pública. Um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- OSMONT, Annik. *La Banque Mondiale et les villes: du développement à l'ajustement*. Paris: Éditions Karthala, 1995.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Ed. UNB, 1981.
- SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques, *Pobrezas e desigualdades no 3º mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001. 297 p.
- STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. Disponível em: <www.nead.org.br>. Acesso em: 15 out. 2003.
- TOYOSHIMA, Silvia Harumi, *Instituições e desenvolvimento econômico - uma análise das idéias de Douglas North*. Disponível em: <www.sep.org.br>. Acesso em: 27 out. 2003
- WRIGHT, Erik Olin. Restrições benéficas: benéficas para quem? *Tempo Social: revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 16, n. 42, p. 65-72, nov., 2004.