

O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina

The World Bank and the reform of Social Security in Latin America

Mirella Januário MAGIONI¹

Resumo: Neste artigo apresentamos a trajetória do Banco Mundial na sua aproximação com a política de Previdência Social, bem como sua evolução ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000. Partimos da premissa de que tal perspectiva não se apresentou de forma igual nessas três décadas, uma vez que as condições objetivas que a sustentam também se modificaram. Assim, a crise de endividamento dos países da América Latina, na década de 1980, os ajustes estruturais, as reformas dos sistemas de repartição e o aumento da pobreza são processos dinâmicos em que o Banco Mundial atuou e ao mesmo tempo se modificou no decorrer dessa atuação.

Palavras-chave: Banco Mundial. Previdência Social. América Latina. Políticas Sociais.

Abstract: This article presents the history of the World Bank in its policy approach to Social Security, as well as its evolution over the decades 1980, 1990 and 2000. We assume that such a perspective is not presented equally in these three decades since the objective conditions that sustain also changed. Thus, the debt crisis of Latin America in the 1980s, structural adjustment, the reform of distribution system and rising poverty are dynamic processes in which the World Bank intervened and at the same time changed the course of this activity.

Keywords: World Bank. Social Welfare. Social Policy. Latin America.

Submetido em: 31/08/2014. Revisado em 22/10/2014. Aceito em: 22/10/2014.

¹ Assistente Social. Mestre em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Brasil). Doutoranda em Política Social no Programa de Pós-Graduação em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Brasil). E-mail: < mirellamagioni@hotmail.com >.

1 O Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento: breve histórico

O Banco Mundial foi criado na década de 1940 na Conferência de Bretton Woods com o intuito de contribuir para a reconstrução dos países no pós Segunda Guerra Mundial e também promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento através do investimento financeiro em projetos setoriais. Logo nas primeiras décadas de atuação, essa instituição consolidou-se como uma importante frente de disseminação e consolidação do poderio econômico dos EUA a nível global. Essa dinâmica fez parte do estabelecimento de uma nova ordem mundial construída no pós Segunda Guerra Mundial na qual o centro hegemônico de poder mundial desloca-se da Inglaterra em direção à nação estadunidense (COELHO, 2012).

Nesse sentido, o histórico de atuação do Banco Mundial e sua influência no crescimento e desenvolvimento das nações não é um dado isolado da dinâmica mundial. Os organismos internacionais são agentes de uma hegemonia mundial que buscam aprimorar as relações de subordinação entre centro/periferia, tendo em vista as transformações do sistema capitalista. A forma dependente como a América Latina foi integrada ao mercado mundial - como produtor de mercadorias de baixo valor agregado - foi primordial ao funcionamento do sistema e permitiu que as relações desiguais fossem perpetuadas (MARINI, 2000).

Dentro dessa dinâmica, a consequência inevitável é a fragilidade econômica e social das economias latino-americanas, tanto internamente, com o aumento dos níveis de exploração via condições precárias de trabalho, quanto externamente, pois não atinge os níveis de produtividade dos países centrais. Essa intensa desigualdade produzida pelas relações capitalistas alcança primordialmente a parcela da população mais pobre, alijando-a da participação da riqueza nacional e condicionando-a a sobreviver em condições precárias.

A perpetuação dessa dependência sempre foi uma preocupação do centro hegemônico do poder, pois na realidade concreta dos países poderiam surgir possibilidades de criar alternativas a esse modelo de exploração. Dentro dessa lógica, era necessário conduzir os países da periferia no processo de crescimento econômico aos moldes dos interesses dos países centrais, para que o modelo de desenvolvimento permanesse “desigual e combinado”.² Nesse sentido, o Banco Mundial tinha a tarefa de consolidar parcerias com tais países através de contratos de financiamento em áreas consideradas chave para a economia dessas nações. Com isso, o Banco Mundial tinha a prerrogativa de conduzir essas economias a um modelo de desenvolvimento tal qual requeria a hegemonia capitalista (RACHED, 2010).

Por outro lado, tal como descrevem Netto e Braz (2005), a realidade é dinâmica de forma que as estratégias de crescimento econômico e desenvolvimento são alteradas ao longo do tempo para acompanhar as

² Frase atribuída a León Trotsky no livro *A Teoria do Desenvolvimento Permanente* escrito em 1929.

transformações do sistema capitalista. Desse modo, é possível perceber que cada período tem suas particularidades, nos quais emergirão posicionamentos e estratégias distintas que implicarão em mudanças nas ferramentas que o Banco Mundial utiliza para a manutenção de sua influência. Essa variação nos permite entender o porquê da aproximação, cada vez maior, do Banco Mundial com as reformas da previdência social a partir da década de 1980. A origem disso recai sobre a retomada da acumulação, após a crise de 1970, e como as políticas sociais foram tratadas nesse processo.

Nessa dinâmica de retomada do lucro, as relações entre capital e trabalho foram transformadas e, conseqüentemente, a função das políticas sociais oriundas dessa relação também. Rompe-se aqui o ciclo das políticas universais, fundadas na vigência do Estado de Bem-Estar Social e buscam-se soluções nas políticas pró-mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O Banco Mundial, como catalisador dos postulados ortodoxos, busca conformar as economias latino-americanas ao novo ciclo de ajustes, ao impor condições para a ajuda financeira na crise de endividamento instaurada na década de 1980.

O modelo de crescimento proposto pelo Banco Mundial para a década de 1980 se resume nas políticas macroeconômicas, de curto prazo, que visavam à estabilização das economias. Isso explica porque a prioridade nesse momento não era o crescimento, mas garantir o ajustamento das economias para que fosse assegurado o pagamento dos empréstimos contraídos. E

nesse processo, pela lógica do Banco Mundial (1994), a política de previdência social não assegurava direitos aos grupos mais pobres e representava, principalmente, um gasto excessivo que os Estados latino-americanos, num momento de crise, não podiam honrar.

Embora na América Latina não tenha havido Estado de Bem-Estar Social com um amplo modelo de proteção social, a política de previdência social é considerada uma das mais antigas e mais sólidas na região. O Brasil, por exemplo, foi considerado um dos países pioneiros na introdução de tal política, na década de 1920, o que garantiu, nas décadas seguintes, a consolidação de um modelo de repartição, em termos de tamanho e abrangência, sem precedentes na América Latina (MÉDICI; MARQUES, 1995). Para o Banco Mundial, a privatização da previdência social representava um componente no pacote dos ajustes estruturais que asseguraria, em curto prazo, a diminuição dos gastos e, em médio e longo prazo, o crescimento econômico.

Entretanto, as medidas impostas aos países da América Latina não devolveram aos governos e à população os resultados prometidos. Para Matijascic e Kay (2007), a privatização da previdência não assegurou o aumento da poupança nacional e, muito menos, o aumento dos níveis de capitalização, resultados muito alardeados pelo Banco Mundial no documento *“Envelhecimento sem Crises”*. Além disso, o duro jogo das políticas econômicas liberais atingiu principalmente as populações mais pobres.

O que fazer diante de um resultado desastroso produzido pelas políticas de ajuste?

A solução encontrada se baseia, mais uma vez, na produção de um novo consenso na América Latina em torno de “novas” estratégias de crescimento econômico, ou ainda, a atualização das velhas estratégias com novas roupagens. Aqui não é produzido nenhum conhecimento novo, ou mesmo, não há a vinculação com o keynesianismo ou com o desenvolvimentismo; ainda é o velho liberalismo econômico. Assim, o Banco Mundial redirecionou suas políticas na América Latina após os fracos resultados operados na década de 1980 e início da década de 1990.

É importante ressaltar que a cada nova dificuldade e, conseqüentemente, novos desafios os objetivos do Banco Mundial são alterados e as abordagens tornam-se, cada vez mais, sofisticadas e abrangentes, sem contudo, perder o vínculo com as velhas práticas liberais. Assim, a base liberal permanece e as mudanças incidem sobre as práticas propostas para atingir o desenvolvimento, que são operadas, ora com caráter mais duro, ora com caráter mais flexível nas prescrições. Para Rached (2010, p. 49) esse processo modificou-se ao longo do tempo, onde nota-se que:

Com o passar dos anos foi sendo delineada uma perspectiva ampla multidimensional do processo de desenvolvimento que caminha em dois sentidos: se por um lado torna a abordagem mais abrangente e sofisticada, por outro, possibilita ao Banco apropriar-se do conceito de desenvolvimento como algo indeterminado, que não é absoluto, permitindo assim que a instituição redirecione suas políticas conforme sua conveniência sustentando a mesma bandeira pró-desenvolvimento. Do ponto de vista estratégico,

essa ampliação no foco de atuação trouxe uma série de benefícios ao Banco, pois tornou possível que a instituição se projetasse em inúmeros campos no interior das economias periféricas – muito além do que era possível quando atuava em projetos voltados predominantemente ao setor de infraestrutura.

Ao redirecionar seu campo de atuação, o Banco Mundial vem se envolvendo, cada vez mais, em projetos voltados para os problemas sociais dos países em desenvolvimento, como é o caso da América Latina. Na década de 1980, sua função principal constituía-se no financiamento de empréstimos para conter a crise generalizada na América Latina. No entanto, as condicionais exigidas pelos ajustes afetaram sobremaneira os povos dessa região e aumentaram a pobreza e a desigualdade social. Nesse processo, a credibilidade da instituição estava ameaçada e, conseqüentemente, sua influência sobre o desenvolvimento dos países. Foi necessário então que o Banco Mundial apresentasse novas estratégias para “conter” os avanços da pobreza, fruto da própria atuação da instituição, ao direcionar a América Latina para o crescimento econômico (RACHED, 2010).

Para Rached (2010), nas primeiras duas décadas, o Banco Mundial concentrou sua atuação em áreas associadas ao capital produtivo e alargou o conceito de desenvolvimento para a agricultura e indústria entre 1960 e 1970. No final da década de 1970 e início da década de 1980, essa instituição abandona a estratégia de financiamento de projetos setoriais, de longo prazo, e assume uma postura similar ao FMI como um dos principais financiadores de empréstimos

para a América Latina, com vistas a recuperar, em curto prazo, a liquidez das economias e propiciar que estas pudessem saldar os empréstimos tomados anteriormente (COELHO, 2012).

Esse processo teve origem nas transformações econômicas e sociais após a crise do binômio keynesianismo/fordismo, na década de 1970, que afetou e exigiu também mudanças na forma de atuação do Banco Mundial e na conduta dessa instituição frente aos problemas da América Latina. Segundo Coelho, (2012) na primeira geração de recomendações, o Banco Mundial volta-se ao atendimento das demandas financeiras dos países em desenvolvimento, objetivando o equilíbrio do sistema de pagamentos internacionais, que requereu uma série de condutas e regras intrínsecas às relações entre centro e periferia.

Formava-se assim uma nova ordem mundial fundada nos princípios neoliberais que se transformaram na base conceitual das reformulações das ações do Banco Mundial. Tais princípios pautavam-se na liberalização econômica, no corte dos gastos sociais e na diminuição das funções do Estado no plano econômico e social. Como resultado, houve uma “negação” das funções estatais formuladas pelos teóricos do neoliberalismo que contrastava diametralmente com as conquistas em termos de políticas sociais operadas na Europa, durante a vigência do Estado de Bem-Estar Social, principalmente no campo do seguro social.

Assim, os gastos sociais passam a ser considerados um dos maiores causadores da crise econômica e o sistema previdenciário

estava no centro dessa dinâmica. Primeiramente, pelos déficits desses sistemas que eram financiados pelos recursos fiscais e depois pelo desestímulo ao fomento da poupança nacional, argumentos esses que seriam utilizados futuramente pelo Banco Mundial em suas análises. Além disso, o Estado, no campo social, deveria agir estritamente em programas de combate à pobreza, com ações complementares à iniciativa privada (DRAIBE apud FRIEDMAN, 1993).

A agenda do Banco Mundial com relação às medidas de combate à pobreza, durante a fase correspondente a primeira geração de recomendações, limitou-se ao discurso de que tais medidas eram boas para os pobres porque, diferentemente do efeito derrame, tão propalado na década de 1970, os benefícios chegariam diretamente a tais grupos e não indiretamente (PEREIRA apud BANCO MUNDIAL, 2010). Apesar de o discurso apresentar um tom maior de preocupação com os problemas sociais, o que se apreendeu, de fato, durante a década de 1980, foi a mesma cartilha usada anteriormente de que a retomada do crescimento, em curto prazo, converter-se-ia em sinais de redistribuição de seus frutos para a população de uma forma geral. Assim, o problema do aumento da pobreza seria “resolvido” como consequência das políticas de ajuste (COELHO, 2012).

Apesar de o diagnóstico do Banco Mundial sobre a realidade da América Latina tocar nos problemas relacionados ao aumento da pobreza, as iniciativas mais consistentes nessa área só seriam formuladas alguns anos depois, em meados da década de

1990. Naquele momento, a previdência social era prioridade para o Banco Mundial, de forma que merecia um posicionamento mais enfático da instituição. Assim, no documento “*Envelhecimento sem Crises*”, publicado em 1994, a instituição elencou uma série de problemas que apontavam para a necessidade de privatização, entre eles o aumento da expectativa de vida da população, as baixas taxas de poupança e a redução do coeficiente de dependência³.

Posto isso, considera-se que, na década de 1990, há uma mudança nos objetivos do Banco Mundial em relação à década anterior que nos permite chamá-la de segunda geração de recomendações. O Banco Mundial continua com sua função de conceder empréstimos setoriais, porém, no quesito políticas sociais, passa a priorizar a formação de um consenso na América Latina sobre a importância da privatização da previdência social. Essa mudança expressa um caminho no sentido de instrumentalizar essa política para que ela possa atender prioritariamente às demandas do crescimento econômico, reduzindo suas funções. Nesse sentido Lo Vuolo (1997, p. 128), aponta os problemas provenientes desse reducionismo das políticas sociais.

[...] a. reduce el objetivo de la política social al impacto redistributivo del gasto; b. se ocupa de los efectos y no de las causas de la pobreza y la marginalidad social; c. ignora las positivas externalidades producidas por las políticas que garantizan prestaciones de alcance universal y en particular sus virtudes para construir

una sociedad integrada y una red de seguridad ex-ante de producirse la contingencia social individualizada; d. no discute las ineficiencias y el alto costo de la provisión privada de algunos servicios; e sus evaluaciones se basan en criterios estáticos y no toma en consideración los problemas de la dinámica del fenómeno de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de pobreza [...].

A crítica de Lo Vuolo exprime, com riqueza de detalhes, a verdadeira face das políticas sociais propagadas pelo Banco Mundial. Através dessa lógica, a política social é vista somente pelo aspecto do gasto social e não como um instrumento de aproximação com uma sociedade mais justa e solidária. Assim, a solução para os problemas sociais são pensados fora da dinâmica das relações entre capital x trabalho e também alijados da distribuição da riqueza e da renda.

À medida que o Banco Mundial se aprofunda em sua função de apoiar financeiramente e tecnicamente a privatização da previdência social, como bem coloca Granemann (2007, p. 59), ele funda “[...] um novo parâmetro de intervenção estatal”. Obviamente que não é uma mudança que ocorre, de forma rápida, e muito menos se desenvolve sem existir recuos e avanços das partes envolvidas. Esse novo parâmetro de intervenção começa a ser articulado durante a década de 1980 e adentra as décadas seguintes com mais força ainda.

³ Segundo o Banco Mundial (1994), o coeficiente de dependência do sistema de repartição corresponde à relação entre o número de pessoas que recebem

aposentadoria sobre o número de contribuintes no mesmo período de tempo.

Por outro lado, chega um momento em que as propostas da instituição começam a perder força pela fraca vinculação com os problemas concretos das nações. Mesmo que as políticas propostas não objetivassem tocar em alguma medida os problemas sociais como foi exposto anteriormente, a quase ausência desse vínculo passou a gerar, ainda mais, desigualdades e não mascarou a ineficácia dessas políticas. Esse foi o nó criado pelo Banco Mundial durante a década de 1990.

2 Da criação do consenso em torno das reformas e o ajuste de prioridades para a política de previdência social

A construção do pensamento do Banco Mundial acerca da privatização dos sistemas de pensão centrou-se em dois eixos que estão interligados: em primeiro lugar, a instituição questionou a própria funcionalidade dos programas públicos de repartição para a fase contemporânea da acumulação capitalista. Tal posição não é um dado meramente pontual, originado da crise dos países latino-americanos, vinculase ao declínio dos sistemas de repartição advindos da etapa monopolista do capitalismo onde as políticas sociais pautavam-se nas relações entre capital x trabalho (BHERING; BOSCHETTI, 2007). Refere-se ainda ao próprio reordenamento do sistema capitalista, após a crise de 1970, que conferiu novos caminhos para a política econômica e social inseridos nas relações mercantis de produção e acumulação.

Em segundo lugar, a privatização é parte da estratégia econômico-social de cunho neoliberal para dar respostas aos problemas de baixo crescimento da economia dos

países em desenvolvimento. A primeira observação do Banco Mundial, no sentido de quebrar as resistências dos governos em adotar o sistema de capitalização, recai sobre a baixa capacidade econômico-estrutural das economias latino-americanas para administrar programas complexos de previdência social. Adotou-se, na periferia, um modelo de proteção social análogo aos países em desenvolvimento em condições demográficas e econômicas muito diferentes, aliadas a altas taxas de reposição (BANCO MUNDIAL, 1994).

Decorre daí que o Banco Mundial no documento *Envelhecimento sem Crises*, de 1994, elencou uma série de problemas concernentes à gestão e ao financiamento dos sistemas públicos de repartição que tinham como objetivo justificar sua inadequação para o crescimento da economia e para a proteção social na velhice:

- Os sistemas públicos têm um custo elevado, o que significa uma carga alta de impostos que afeta o crescimento do setor privado.
- Baixo incremento da poupança nacional.
- Elevados gastos sobre a folha de pagamentos que impactam no mercado de trabalho, diminuindo o crescimento.
- As aposentadorias raramente são indexadas segundo a inflação, ocasionando limitações no bem-estar dos trabalhadores na velhice.
- O elevado gasto com a proteção social na velhice impede que o governo invista em outros importantes bens e serviços públicos.

- A redistribuição fica comprometida, visto que a expectativa de vida é maior entre os ricos e estes recebem benefícios por um período maior em suas vidas.

Nota-se que a avaliação realizada pelo Banco Mundial guarda uma forte vinculação com as políticas de ajustes estruturais sistematizadas pelo Consenso de Washington, em 1989, de forma que tais políticas são tomadas como um dado já estabelecido e a privatização da previdência se torna a mera expressão dessa dinâmica. Em outras palavras, a privatização reforça, ainda mais, a evolução e os princípios contidos na plataforma de ajustes estruturais que de uma forma geral priorizam as políticas pró-mercado.

Com relação às políticas de combate à pobreza, cabe ressaltar que embora se mostrasse urgente uma ação nesse sentido, esse objetivo não foi tratado com prioridade no documento *Envelhecimento sem Crises*. O principal objetivo observado centrava-se no fomento ao segundo pilar de capitalização, com preferências pela administração do setor privado. Havia no posicionamento do Banco Mundial um teor de inflexibilidade com relação à função do Estado nas políticas sociais que procurava limitar ao máximo sua atuação.

Para Montaña e Duriguetto (2011), tal inflexibilidade tem origem na resposta neoliberal, da qual o Banco Mundial é instrumento, sobre a crise de acumulação e das novas estratégias para recuperar os lucros.

Percebe-se então que havia alterações concretas importantes em curso no sistema capitalista, tanto na estrutura produtiva, quanto nas relações de trabalho ao mesmo tempo em que se elaboravam as alternativas preconizadas pelo Banco Mundial. Os estudos de Brooks (2003) mostram que a previdência social, sob a égide do Estado, foi apontada por muitos estudiosos como incompatíveis com a nova era de liberalização e desregulamentação dos mercados e a flexibilização dos custos do trabalho.

Nesse sentido, a regulação estatal constituía-se como um obstáculo ao livre mercado, seja na forma de mercadorias e ou dinheiro, que buscava novas formas de valorização (BHERING, 2003). Para o Banco Mundial, a abertura das economias da América Latina significava o desenvolvimento do mercado de capitais (fundos de pensão abertos e fechados) que substituiria os onerosos sistemas de repartição. Além disso, as reformas representam também um instrumento de consolidação do compromisso dos governos da América Latina com os ajustes estruturais. Ou seja, revela aos credores que aqueles países assumiram um controle sobre suas economias, o que demonstra que são capazes de saldar os empréstimos contraídos.

[...] para el BM, el ahorro institucionalizado en fondos de previsión es casi una garantía de crecimiento autosostenido y es ese crecimiento el que supuestamente provocaría un aumento de salarios que, dada la mayor capacidad de ahorro que esto implicaría, redundaría también en mejores beneficios futuros. En realidad, para el BM, en el largo plazo la secuencia sería: ahorro de los fondos previsionales, mayor crecimiento, mayores salarios y

mayores beneficios previsionales (LO VUOLO, 1997, p. 123).

Lo Vuolo coloca muito bem a sequência de benefícios que seriam obtidos através da introdução do sistema de capitalização nas economias em desenvolvimento: poupança, crescimento, maiores salários e por fim maiores benefícios no futuro. Tais mudanças, anunciadas pelo Banco Mundial, confirmam que os instrumentos utilizados para consolidar sua influência se alteram conforme as necessidades do capital também se alteram. O momento de reordenamento do sistema capitalista requeria uma série de mudanças na estrutura dos Estados, como a própria contrarreforma, desregulamentações, privatizações, abertura aos capitais financeiros, flexibilização dos contratos de trabalho e a mercadorização da proteção social.

Nesse sentido, o modelo de três pilares, proposto pelo Banco Mundial (1994), significava a melhor “resposta” às demandas econômicas e sociais da América Latina, pois atendia, ao mesmo tempo, os objetivos econômicos e sociais de forma muito mais eficiente. A estratégia consistia em incorporar, no primeiro pilar, as políticas de combate à pobreza que objetivavam atender, de forma residual, as demandas da população pobre, priorizando o acesso aos serviços sociais básicos. Já o segundo pilar abarcava obrigatoriamente a lógica da capitalização, através dos fundos de pensão abertos e fechados. Dessa forma, haveria uma situação confortável de redistribuição e equidade social, pois as ações estatais seriam agrupadas apenas para o atendimento das demandas das parcelas mais pobres, utilizando-se

dos recursos que outrora eram destinados à população considerada não pobre.

A justificativa para o incremento dos fundos de pensão, como bem explicam Berzoini e Reis (2003), recai na expectativa do Banco Mundial de que tais fundos poderiam financiar o desenvolvimento do país. As receitas acumuladas, provenientes desses fundos, seriam utilizadas para investimentos na atividade produtiva e na infraestrutura, as quais também atingiriam o desenvolvimento social através da formação de novos empregos.

Assim, a destituição dos direitos, era um mal menor, visto que os benefícios futuros dessa escolha compensariam as perdas da classe trabalhadora no presente. Além disso, o governo não estaria reduzindo benefícios dos grupos mais pobres e sim daqueles trabalhadores considerados privilegiados e que recebiam benefícios previdenciários de grande valor do governo. Tais grupos de trabalhadores seriam sacrificados nos seus direitos para que no futuro o desenvolvimento gerado fosse distribuído a todos sem distinção (BANCO MUNDIAL, 1994).

No entanto, a dinâmica econômica e social apresentada na América Latina, no final de 1990, não era satisfatória de forma que muitas críticas foram dirigidas ao sistema de três pilares. Para Matijascic e Kay (2007, p. 4), “A crítica central [...] se refere ao fato de as condições estruturais do contexto social, econômico e de respeito aos direitos sociais permanecerem inalteradas após a realização das reformas [...]”. Além de tudo, especialistas do Independent Evaluation Group (IEG) afirmam que os países

que realizaram reformas estruturais não alcançaram os objetivos esperados.

- Os custos de gestão foram muito elevados e a concorrência não operou como o previsto;
- A poupança não aumentou e não foi uma influência decisiva para a retomada da atividade econômica;
- Os mercados de capitais continuaram com baixos níveis de capitalização e grande concentração em títulos emitidos pelos Estados.

Para Matijascic e Kay (2007), vários fatores mostraram que as economias da América Latina não estavam preparadas para tamanha reorientação. O primeiro ponto refere-se aos altos custos de gestão dos fundos que terminam em diminuir a rentabilidade das contas individuais dos trabalhadores. Além disso, o número de contribuintes não aumentou como previsto nas etapas iniciais da reforma e os problemas sociais não foram superados. Por fim, os níveis de capitalização permaneceram ainda muito baixos depois das reformas e talvez o mais importante fator citado pelos autores refere-se à baixa evolução do mercado de capitais da região que obstaculizou a absorção dos recursos. Há uma oferta de recursos, porém as dimensões reduzidas desses mercados faz com que tais recursos disputem as poucas opções que existem, provocando a emissão de novos títulos que não têm lastro com os investimentos produtivos.

O resultado negativo das reformas gerou um clima ainda maior, de incerteza nos países que privatizaram a previdência social,

principalmente devido ao aumento dos níveis de pobreza na região. Nesse sentido, a reavaliação das reformas constituiu-se como objetivo principal da agenda do Banco Mundial, no final da década de 1990, e fazia parte de uma estratégia maior de combate ao que a instituição denomina de círculo vicioso da pobreza (CEPAL, 2006).

Para o Banco Mundial, (2006) o aumento da pobreza, nas décadas de 1980 e 1990, representava um dos maiores entraves para o crescimento dos países da América Latina. Além disso, entre os países existia uma heterogeneidade econômica e social que obstaculizava uma receita única e infalível, como aconteceu quando a instituição prescreveu a privatização em 1994. Uma prescrição rígida e orientada apenas por um posicionamento externo não atendia às reais demandas sociais dos países. Então era necessário flexibilizar as prescrições para atender a um número maior de demandas sociais e que como consequência resgataria novamente a influência e a confiança depositada nos projetos da instituição.

Dessa forma, para atuar nessa nova dinâmica, o Banco Mundial passou a adotar um conceito de pobreza que vai além da dimensão convencional da desigualdade de renda. A instituição passa a agregar conceitos como saúde, mortalidade, educação, segurança e capital humano que provocou uma mudança nos instrumentos através dos quais a pobreza seria combatida. Considerando-se essa ótica, a pobreza persiste porque os governos, até o momento, não investiram, suficientemente, nos pobres (BANCO MUNDIAL, 2006).

Tais investimentos concorrem para o combate da “insuficiência de ativos”, que constitui a dimensão da pobreza a qual impede a melhora dos níveis de produtividade. Dessa forma, o investimento social, requerido pelo Banco Mundial, perpassa pelo desenvolvimento de capital humano e social, visando uma maior produção de oportunidades. Ainda, quanto maiores os avanços nos quesitos recursos técnicos e na capacidade humana, mais competitiva será aquela economia e mais chances terá de se desenvolver. (FRENCH-DAVIS, 2007).

Em termos práticos, as mudanças no posicionamento do Banco Mundial não significaram uma alteração nos princípios gerais do neoliberalismo adotados até então. Trata-se de modificar apenas a extensão das políticas sociais para assegurar uma maior aceitação e credibilidade, sendo que as causas das desigualdades sociais permanecem intocadas. Não se trata de alcançar as desigualdades provenientes das relações de exploração do capital sobre o trabalho, ou ainda, sobre a incapacidade inerente do sistema capitalista de atender a todos, mesmo aqueles com suficiência de “ativos”, pobres ou não pobres.

Além disso, para potencializar o investimento em ativos, a orientação do Banco Mundial (2006) considera também a necessidade de adotar programas de transferência condicional de renda. Todavia, a importância de tais programas vai muito além de disponibilizar renda, uma vez que significa

uma aproximação maior dos pobres à educação e à saúde, orientados pelas condicionalidades. Ou seja, não se constitui um direito para todos que necessitam, mas uma forma a mais de agregar ativos que poderão gerar novas oportunidades de renda no futuro, seja ele no mercado formal ou como empreendedor individual. O mais importante é dotar os pobres de capacidades e habilidades para gerenciar seus próprios riscos.

Para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), houve um reposicionamento do Banco Mundial frente às lacunas deixadas pelas estratégias de mercado (CEPAL, 2006). A função primordial do Banco Mundial, que é apoiar o desenvolvimento dos países da periferia, necessitou passar por uma ação planejada⁴ de forma que as decisões seriam orientadas pelo conhecimento maior das necessidades de cada país e da população alvo. Assim, as rápidas mudanças no contexto econômico e social não serão mais um problema tão grave porque o Banco Mundial estará preparado para agir, seja de forma residual ou mais integral. Sua ação dependerá muito mais dos limites encontrados nos próprios países e dos resultados que se quer alcançar.

Um importante passo do Banco Mundial nessa direção foi a utilização de critérios sociais e humanos na concessão dos empréstimos aos países mutuários. No docu-

⁴ Para RUIZ CARO (2002, p. 28), “[...] planificar es simplemente ensayar los efectos de decisiones y alternativas, es adelantarse a situaciones hipotéticas y ver qué decidiría uno en esa instancia. Este ejercicio tiene que tener presente cuales son los tipos de de-

cisiones que disponen en función de las perspectivas de corto y largo plazo o si se toman las decisiones focalizadas o integrales en término de desarrollo”.

mento *Propuesta de um Marco Integral de Desarrollo*, publicado em 1999, o Banco Mundial considera que, além dos indicadores econômicos, passa a ser necessário avaliar, também, na concessão de empréstimos, o alcance e a eficiência do setor social.

O marco integral do desenvolvimento prevê uma relação de complementaridade entre a política social e a política econômica, diferentemente do que antes fora estabelecido no início da década de 1990. Tal medida significa que ao mesmo tempo em que o Banco Mundial pressiona os países para a adoção de políticas mais amplas no combate à pobreza abre-se um caminho para que a instituição apresente as políticas que melhor atendam às suas necessidades e tangencialmente às demandas da população. Nesse processo, ganha peso e amplitude as políticas consideradas “corretas” para o Banco Mundial que, além de proporcionar equidade e justiça social, não desrespeitam as condições econômicas e sociais pré-determinadas.

Nessa etapa, denominada de terceira geração de recomendações, como trataremos aqui, o Banco Mundial recruta também uma participação maior do Estado que anteriormente fora condenado pela ortodoxia neoliberal. No entanto, a evocação desse pilar não significou uma mudança radical em favor da adoção de políticas mais universais que teve o Estado como principal gerenciador. A função do Estado, requerida pelo Banco Mundial, se assenta sobre a promoção do capital humano e social através de uma maior intensificação das políticas de saúde básica, educação para as crianças e educação profissional para os jovens.

Além disso, nessa proposta, o Estado funcionaria também como uma espécie de força potencializadora dos mercados de forma que sua missão consistiria em dirigir as ações do mercado às instituições e políticas adequadas (TARASSIOUK, 2006). Dessa forma, os limites do mercado na promoção do bem-estar seriam “compensados”, pelo menos na aparência, através da força complementar do Estado nesse processo. Como consequência de tal articulação, as políticas sociais focalizadas não seriam julgadas por atenderem às necessidades do capital e sim como uma escolha correta conjunta em face das limitações e necessidades daquela sociedade.

Por outro lado, o que significou esse reordenamento econômico e social para a política de previdência social? Até então, os sistemas de repartição eram apresentados pelo Banco Mundial como “[...] meros sistemas de transferência de impostos, que criam desincentivos prejudiciais e distorções em mercados de trabalho e no esforço de se realizar poupança, o que reduz os níveis de investimento e de produção” (HOLZMANN, 2005). Contudo, o projeto do Banco Mundial para substituir esse sistema fracassou de modo que alguns especialistas da própria instituição chegaram a afirmar que se trocou um mito por outro.

Além das reformas dos sistemas de pensão não atingirem as metas preconizadas pelo Banco Mundial, seus princípios não corresponderam às especificidades regionais e estruturais da América Latina. O arranjo pouco flexível do sistema de três pilares não abarcava as diferenças econômicas e sociais entre os países e dentro dos países

e, além disso, não havia uma integração entre os pilares, de forma que os objetivos econômicos estavam desvinculados dos objetivos sociais. Além disso, o Banco Mundial (2006) passou a valorizar as experiências inovadoras, em curso na América Latina, uma vez que os caminhos para o crescimento estavam muito mais vinculados às realidades concretas do que apenas a estudos e elaborações vindos de fora.

No documento *Soporte del ingreso economico en la vejez em el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de suas reformas*, publicado em 2005, o Banco Mundial sugere o sistema de múltiplos pilares como uma reatualização nas reformas dos sistemas de repartição. A principal mudança reside na flexibilização dos arranjos institucionais, de forma que não há uma prescrição rígida e nem um modelo considerado ideal, como aconteceu em 1994. Porém, é necessária a instituição de políticas mais fortes de combate à pobreza combinadas com esquemas de capitalização obrigatórios ou de forma voluntária. O documento do Banco Mundial (2006, p. 18) destaca “[...] la reducción de la pobreza y la suavización del consumo y de enfrentar más efetivamente los riesgos de tipo econômico, político y demográfico que afronta todo sistema de pensiones”.

Para o Banco Mundial (2006, p. 23), as reformas devem ser produzidas para potencializar o crescimento e o desenvolvimento e reduzir as distorções do mercado de trabalho e de capitais. Nota-se que os objetivos do Banco Mundial (2006, p. 19), ao adotar o sistema de múltiplos pilares, vão além da “pressão fiscal e dos desafios demográficos”,

que paradoxalmente foram os grandes impulsionadores das privatizações na década de 1990. Nessa nova etapa, a atenção maior repousa sobre os riscos a que estão submetidos os grupos de renda mais baixa, idosos e não idosos, como afirmam alguns estudiosos.

A ‘grande novidade’ é a introdução de um ‘ pilar básico’, inexistente no documento de 1994, e dirigido aos que não podem prover suas aposentadorias por contribuição, seja em sistemas públicos ou privados [...] (GRANEMANN, 2007, p. 62).

Ressalta-se que a pobreza, até meados da década de 1990, não era o foco principal dos programas e projetos do Banco Mundial. Existia sim uma preocupação mundial com o crescimento da pobreza, mas não era alvo de ações sistematizadas como aconteceu a partir do final da década de 1990 e nos anos 2000. Assim, no sistema de três pilares, o foco foi o fomento aos sistemas de capitalização e, no sistema de múltiplos pilares, o fundamento é o combate à pobreza. São os ajustes sofrendo “ajustes” dentro da realidade em processo que o Banco Mundial atua. Ou seja, o Banco Mundial necessita modificar-se para acompanhar as mudanças em curso. Na atualidade, o Banco Mundial utiliza-se do modelo previdenciário de repartição para reafirmar e fortalecer as ações para o combate à pobreza, como bem coloca Vianna.

A ênfase no pilar zero expressa o reconhecimento de que a pobreza está incluída na agenda das reformas do sistema de proteção social dos países da região [...], sugere que a dissociação antes obser-

vada entre políticas de previdência e políticas de pobreza, foi minimizada. Nos anos 90, os documentos do Banco Mundial que analisavam e prescreviam políticas para a pobreza eram específicos para tal. Documentos sobre as reformas da previdência tinham como núcleo a introdução de um pilar obrigatório de capitalização. Atualmente, tratam, a um só tempo, de ambos os temas. Benefícios não contributivos (para os idosos pobres) e programas de transferência condicionada de renda (para famílias pobres com crianças) passam a integrar o pacote de sugestões, ao lado das reformas (VIANNA, 2010, p. 37).

Tal dinâmica traz em seu bojo uma estratégia ainda mais importante adotada pelo Banco Mundial que diz respeito ao fortalecimento e apoio dos projetos nacionais. Essa adesão concorre para qualificar e solidificar a influência do Banco Mundial sobre as nações. O papel de apoiador é mais “justo” e mais “leve” do que o papel de credor internacional. E como consequência desse processo, o Banco Mundial vai resgatando novamente sua credibilidade.

3 Considerações finais

Compreender a evolução da aproximação do Banco Mundial nas reformas da previdência social na América Latina não é uma tarefa fácil, visto que depende de múltiplas determinações. Dentro das três décadas abordadas neste artigo, importantes mudanças econômicas, políticas e sociais aconteceram, no plano mundial, como também nas economias da América Latina que nortearam a ação do Banco Mundial na proposição das reformas.

A partir disso, podemos afirmar que esse processo não aconteceu de forma linear; houve momentos de avanços nas propostas de cunho liberal do Banco Mundial, mas também, de reavaliações provenientes dos problemas decorrentes da dureza das prescrições, da heterogeneidade dos países e das próprias contradições internas da instituição Banco Mundial, sem contudo alterar sua base teórico-conceitual.

Por isso, tratamos aqui de três gerações de recomendações, não no sentido de reduzir três décadas a períodos bem marcados onde termina uma fase e começa outra, mas com o intuito de apontar, de forma sucinta, sem a pretensão de esgotar o assunto, as principais mudanças econômicas, sociais e políticas em cada período as quais impactaram nas ações do Banco Mundial sobre as reformas da previdência social.

Por fim, procuramos apontar os determinantes que fizeram com que o Banco Mundial se afastasse do ideário de privatização, como um modelo único para a América Latina e se aproximasse, cada vez mais, de um modelo de reforma mais gradual. O objetivo, pelo menos no discurso, consistia em abarcar as especificidades de cada país, porém, na prática, o intuito principal residia, mais uma vez, em legitimar suas práticas junto aos governos.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Envejecimientos in crisis:** políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BANCO MUNDIAL. **Reducción de la pobreza: círculos virtuosos y círculos viciosos.** Washington: Oxford University Press, 2006.

BERZOINI, R.; REIS, A. A nova previdência complementar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2003.

BHERING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BHERING, E.; BOSQUETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2007.

BROOKS, S. M. Proteção social e integração econômica: a política de reforma previdenciária na era de mobilidade de capital. In: COELHO, V. S. P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina.** Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 187-226.

CEPAL. **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.** Montevideo: Naciones Unidas, 2006.

COELHO, J. C. C. **Economia, poder e influência externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina.** São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 86, p. 86-98, 1993.

FRENCH-DAVIS, R. Rumo ao crescimento com equidade: reformas das reformas do Consenso de Washington. **Nueva Sociedad**, Caracas, p. 140-155, out. 2007.

GRANENANN, S. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Revista da Faculdade de Serviço Social**, Rio de Janeiro, n. 20, 2007.

HOLZMANN, R.; HINZ, R. **Soporte del ingreso economico en la vejez em el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de suas reformas.** Washington: Banco Mundial, 2005.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **Pension and the development of pension systems: an evaluation of World Bank assistance.** Washington: World Bank, 2006.

KAY, S. J. Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul. In: COELHO, V. S. P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina.** Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 27-63.

LO VULO, R. M. El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social: una alternativa para los países del Cono Sur? In: FILGUEIRAS, C. H.; MIDAGLIA, C.; PETERSEN-THUMSER, J. (Org.). **Desafíos de la seguridad social.** Montevideo: Trilce, 1997.

MAGIONI, Mirella, J. **A influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social no Brasil: causas e consequências.** 2013. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, 2013.

MARINI, R. M. **A dialética da dependência.** São Paulo: Vozes, 2000.

MÉDICI, A. C.; MARQUES, R. M. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 85, p. 57-114, maio/ago. 1995.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. **Seguridade, previdência e a reforma das reformas**. 2007. Disponível em: <<http://www.minds.org.br/events/Steve%20Milko%20Rio%20paper%20v3%20FINAL-.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

RACHED, G. As alterações na política de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 9, n.1, p. 41-65, 2010.

RUIZ CARO, Ariela (2002) "Concertación Nacional y Planificación Estratégica: Elementos para un "Nuevo Consenso" en América Latina", Serie Gestión Pública 28, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

STEIN, R. H. **Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana**. 2003. Disponível em: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf.2003>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

VIANNA, M. L. T. W. Que reforma? O sistema de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social**, Brasília, v. 11, n. 11, p. 75-104, jul./dez. 2002.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 1980. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan./mar. 1992.