



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Pobreza e desigualdades no capitalismo contemporâneo.

**O BANCO MUNDIAL, A MULTISSETORIALIDADE E O FALSO
COMBATE À POBREZA**

Cassiane Cominoti Abreu¹

Resumo

O objetivo do trabalho é compreender qual o significado de multisetorialidade apreendido pela agência internacional Banco Mundial. Foi utilizada a pesquisa documental. O estudo aponta que o significado de multisetorialidade está relacionado a uma estratégia de intervenção/gestão que busca através da articulação entre setores, programas e políticas sociais fomentar sistemas de proteção social voltados para o combate à pobreza e o desenvolvimento do capital humano; contribuindo para a reprodução de políticas sociais focalizadas e em consonância aos pressupostos da ideologia neoliberal e de reprodução do capitalismo.

Palavras-Chave: Sistema de proteção social. Multisetorialidade. Banco Mundial.

The World Bank, Multisectoriality and the false fight against poverty

Abstract

The objective is to understand the meaning of multisectorality seized by the international World Bank agency. Documental research was used. The study points out that the meaning of multisectorality is related to an intervention strategy / management to search through the articulation between sectors, programs and social policies to foster social protection systems aimed at combating poverty and development of human capital; contributing to the reproduction of targeted social policies and in line with assumptions of neoliberal ideology and reproduction of capitalism.

Keywords: Social protection system. Multisectorality. World Bank.

1. Introdução

Embora a discussão sobre a multisetorialidade como ferramenta de gestão/intervenção para a implementação de políticas sociais tenha seu surgimento atrelado à política de saúde no século XIX, sua discussão se dissemina no século XX (mais especificamente a partir do final da década de 70 com as conferências internacionais de saúde) (ABREU, 2012). Tais conferências ocorrem com o patrocínio e organização de Agências Especializadas vinculadas à Organização das Nações Unidas como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial

¹ Doutoranda em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista da CAPES e Assistente Social do Instituto Federal do Espírito Santo, Campus Guarapari. E-mail: <cassiane@gmail.com>.

de Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), em um contexto marcado por uma das crises do capitalismo (ANDRADE, 2006).

No campo teórico a multisetorialidade é compreendida como: a) *a articulação coordenada entre setores*, programas ou políticas sociais, e; b) como uma *intervenção coordenada de instituições em ações* destinadas a abordar um problema para alcançar efeitos sinérgicos em situações complexas (OMS, 1986). Esses significados foram disseminados via OMS, principalmente sob o argumento de que os países considerados em desenvolvimento precisam estruturar políticas sociais articuladas e com maior eficácia e eficiência para combaterem os baixos indicadores de saúde e a pobreza das populações.

Mas, será que outros organismos internacionais também buscam disseminar a multisetorialidade? Em caso positivo, qual o significado da mesma? Especialmente, como o Banco Mundial (BM) concebe a multisetorialidade?

Para realizarmos a reflexão e respondermos a estes questionamentos utilizamos o documento intitulado *UNICEF e Banco Mundial: abordagens para a construção de sistemas de proteção social*². Buscamos identificar palavras-chave como: articulação entre setores, intervenção entre setores, multisetorialidade, multisetorial, intersetorial, mais de um setor, mais de uma política social, mais de um programa social, mais de uma agência. Estas foram fundamentais para realizarmos, posteriormente, a análise de conteúdo.

Como estratégia de estruturação do trabalho, inicialmente apresentaremos algumas mudanças sociais e econômicas desencadeadas mundialmente, na periodicidade compreendida entre os anos posteriores a 1970. Essas acarretaram um redirecionamento nas formas de pensar a política social e sua forma de gestão. Logo em seguida,

² O documento foi selecionado através de uma pesquisa documental no site do BM envolvendo os documentos que continham a palavra-chave multisetorial. Na pesquisa identificamos que os temas mais abordados relacionados com a multisetorialidade foram HIV/AIDS, educação, nutrição, saúde e sistema de proteção social. A escolha do documento alvo da análise justifica-se pelo mesmo abordar a multisetorialidade pelo Banco Mundial (objeto do trabalho) e por englobar os principais temas que a discussão da multisetorialidade aparece atrelada nos documentos do BM.

abordaremos a influência dos Organismos internacionais na proposição de condicionalidades e modelos de proteção social sob a influência do ideário neoliberal. Daremos enfoque primordial ao Banco Mundial por ser o objeto (associado à variável multisetorialidade) de nossa análise.

Em seguida, buscaremos explicitar as relações existentes entre o Banco Mundial, a pobreza, os sistemas de proteção social e a multisetorialidade. Partimos do pressuposto que longe de ser uma estratégia de intervenção neutra e “salvadora da pobreza mundial”, a mesma está imbricada a significações que buscam restringir os sistemas de proteção social aos mais pobres e vulneráveis, contribuindo para disseminar políticas sociais focalizadas em consonância ao momento peculiar vivenciado pelo modo capitalista de produção.

Por fim, apresentamos as considerações finais, que expressam o significado de multisetorialidade e o contexto em que a mesma está envolta.

2. Anos de 1970: Crise do Capital, Reestruturação Produtiva e Neoliberalismo

Após os chamados “trinta anos gloriosos” o sistema capitalista passa a vivenciar uma grave e profunda crise que perdura até o momento atual. Desde meados dos anos de 1960 até o início da década seguinte, como em todo período de esgotamento de uma fase expansiva, a queda nas taxas de lucros já começava a se evidenciar. Aliado a isso, logo no início da década de 1970, a força e a insatisfação do movimento sindical em vários países (típico da estrutura de produção fordista-taylorista) e a ascensão de novos atores sociais insatisfeitos anunciam o fim de um período de tréguas entre classes. O denominado pacto keynesiano dá sinais de seu esgotamento (HARVEY, 1989).

Entre 1971 e 1975, registra-se uma recessão generalizada. A fase expansiva se transforma em uma fase recessiva. Imediatamente, naquele momento, as classes capitalistas buscaram minimizar os impactos de um conjunto de menores crises que passam a suceder a partir de então visando a restauração do poder econômico da classe alta. Várias medidas entram em cena no chamado capitalismo contemporâneo com o

claro objetivo de restaurar o capital, através da retomada das altas taxas de lucro (BRAZ; NETTO, 2006).

Braz e Netto (2006) elucidam que esse conjunto de medidas em defesa da acumulação dos setores monopolistas (o que denominam de terceira fase do estágio imperialista) está embasado em uma estratégia articulada sobre um tripé: a reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal.

A reestruturação produtiva, tendo como sua característica principal a flexibilização das relações de trabalho e de produção, alterou os processos de trabalho, de produção e de consumo, apoiando-se em novos mercados e alta inovação tecnológica, comercial e organizacional. Foram flexibilizados os direitos trabalhistas, o contrato de trabalho (parcial, temporário, terceirizado) e o próprio trabalhador, que se tornou polivalente, passando a operar simultaneamente em várias funções no processo produtivo. Os processos de flexibilização/desregulamentação podem ser entendidos como uma forma de derrubar as barreiras que dificultariam o movimento de capitais e à acumulação (ANTUNES, 1995).

Associado a isso, uma importante transformação na economia foi acarretada pelo processo que alguns analistas designam como financeirização do capital. Essa vai desencadeando processos como a desregulamentação e liberalização dos mercados no mundo capitalista e um aumento exponencial das atividades financeiras que ampliam o leque dos chamados investidores institucionais. Um exemplo que podemos citar é o crescimento do investimento em fundos de pensões. Ela representa também uma alteração nas configurações econômicas, sobretudo, a partir da década de 1980, quando ocorre um crescimento de transações financeiras por meio da liberalização e desregulamentação de mercados e de atividades financeiras. Isso porque do período posterior a Segunda Guerra Mundial até antes da virada dos anos de 1970 as finanças eram muito mais restritas devido aos controles impostos pelos países. Em contrapartida, progressivamente a especulação e as transferências de riqueza da produção para os mercados financeiros tomarão proporções maiores a partir dos anos 70 do século XX (LAPYDA, 2011).

Deve-se mencionar que a financierização tem o objetivo de propiciar a restauração das altas taxas de lucros a favor das classes abastadas. E, em termos ideológicos, esse processo é alavancado pelo neoliberalismo, que pode ser definido como:

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. (HARVEY, 2008, p.12).

Vale destacar, que um peculiar acontecimento econômico e político nos anos de 1970 também auxiliou o processo de neoliberalização. Trata-se da elevação dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esse fato colocou vastas parcelas de poder financeiro à disposição de países produtores de petróleo como a Arábia Saudita, o Kuwait e o Abu Dhabi. Posteriormente, a partir de relatórios das agências de informação britânica, descobriu-se que havia um plano dos Estados Unidos para invadir esses países e restaurar o fluxo do petróleo bem como, baixar os preços (HARVEY, 2008). Entretanto, isso não foi necessário tendo em vista que houve um acordo (sob pressão militar dos EUA) em que os países concordaram em reciclar todos os seus petrodólares por meio dos bancos de investimento de Nova York. Essas instituições financeiras viram-se repentinamente com amplos recursos para os quais precisavam encontrar aplicações lucrativas. As opções dos EUA, dadas as condições econômicas de depressão e as baixas taxas de retorno na metade dos anos 1970, não eram boas. Era necessário buscar, no exterior, oportunidades mais vantajosas (HARVEY, 2008).

E, muitos governos do mundo “em desenvolvimento” vivenciando crises econômicas e políticas e até então desesperados por recursos, estavam ansiosos o bastante para se endividar. Segundo Harvey (2008):

[...] Ávidos por crédito, os países em desenvolvimento foram estimulados a se endividar pesadamente, com taxas vantajosas para os banqueiros de Nova York. Mas, como os empréstimos eram em dólares norte-americanos, todo aumento modesto, para não falar dos acentuados, nas taxas de juro nos EUA podia facilmente levar países vulneráveis à inadimplência, expondo os bancos de investimento de Nova York a sérias perdas. O primeiro grande teste disso veio na esteira do choque Volker, que levou o México à moratória em 1982-84. O governo Reagan, que pensara seriamente em retirar o apoio ao FMI no primeiro ano de mandato, descobriu uma maneira de unir os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade

rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas neoliberais. (HARVEY, 2008, p. 38).

O FMI e o Banco Mundial se tornam, a partir de então, centros de propagação e implantação do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis de mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim as políticas de ajustes estruturais neoliberais.

Segundo Soares (2003), as políticas de corte neoliberal são caracterizadas por um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

O ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Passa a existir outro projeto de “reintegração social”, com parâmetros distintos àqueles que entraram em crise a partir do final da década de 1970 (MOTA, 2005). Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente, que inclui como características a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e a focalização das políticas sociais.

Deve-se mencionar que os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência no campo da educação, nos meios de comunicação, em conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, bem como em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que regulam finanças e o comércio globais (HARVEY, 2008).

Especialmente o Banco Mundial, com um discurso que na aparência preconizava o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, a partir da década de 80 do século XX inicia um processo de financiamento de propostas não mais ligadas apenas à infra-

estrutura, mas ao suporte financeiro a políticas sociais como necessário ao alcance do tão sonhado desenvolvimento econômico para os países do terceiro mundo e o combate à pobreza (RIZZOTTO, 2000). Mas, qual o significado de pobreza apreendido pelo Banco Mundial? Em que medida este significado relaciona-se com a multisetorialidade? Na seção seguinte buscaremos discutir esses questionamentos.

2.1 Banco Mundial, pobreza e sistemas de proteção social

Um marco importante para a aproximação do BM com questões que envolviam a pobreza foi o surgimento, por proposta dos Estados Unidos, da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), concebida para responder demandas dos países do Terceiro Mundo e das Nações Unidas, cuja maior parte do debate era centrado na ampliação dos empréstimos sociais (MAURIEL, 2008).

As circunstâncias que levaram o BM a ampliar sua atuação nesse âmbito estavam diretamente relacionadas à ameaça política internacional (período de Guerra Fria), inovação intelectual e mudanças organizacionais, que se sobrepunham às justificativas de cunho apenas moral de ajuda dos países ricos para com os países pobres. Aliado a isso, as elites dos países subdesenvolvidos procuravam financiar educação, saúde e habitação para minimizar conflitos entre classes sociais, sendo a AID o canal de obtenção de recursos nesse âmbito (MAURIEL, 2008).

Ademais, os Estados Unidos irão utilizar a AID como um instrumento para configurar uma nova lógica de empréstimos, impondo critérios sociais contra os próprios do banco, a fim de assegurar a ordem internacional e conter a ameaça socialista. Foi assim, que a pobreza, como critério explícito para empréstimos, começou a sair das sombras das considerações econômicas e ganhou espaço próprio nas discussões sobre políticas setoriais – educação, saúde, água, etc (MAURIEL, 2008).

Desse modo, o BM passa progressivamente a ampliar o leque de empréstimos e de suas funções no âmbito das políticas sociais com o objetivo aparente de “lutar contra a pobreza”. Mesmo após o fim da Guerra Fria, a instituição mantém esse objetivo aparente que perdura até o momento atual. Entretanto, a intencionalidade real para a adoção desse objetivo pode ser expressa pelos seguintes motivos: a constatação dos

altos custos do ajuste imposto aos países; a proliferação das críticas ao consenso de Washington e à globalização neoliberal e os questionamentos da legitimidade dos organismos internacionais (UGÁ, 2008).

Nesse sentido, o Banco Mundial vai atuando cada vez mais como órgão político central, tornado-se uma espécie de coordenador global no processo de desenvolvimento. Para tanto, o Banco elabora documentos políticos, nos quais se destaca uma considerável produção teórico-conceitual na área da política econômica e social. Nesse contexto, os organismos internacionais (como o BM) passam a atuar como disseminadores da ideologia legitimada pelos países capitalistas dominantes (a globalização neoliberal), propiciando interferências na condução das políticas econômicas e sociais desses países³, utilizando-se de uma ampla agenda que se baseia no fundamentalismo ideológico de mercado sob o discurso aparente de combate à pobreza (UGÁ, 2008). Mas, em termos teóricos, como o BM define a pobreza?⁴

Em se tratando de definição teórica em 1990 o Banco Mundial definiu a pobreza como: a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo. Segundo Ugá (2008) desta definição, podem ser destacadas duas questões diferentes: a) o que é um padrão de vida mínimo?; b) o que se entende por incapacidade? A autora descreve que o primeiro questionamento se coloca como uma questão mais de caráter metodológico; já a segunda pergunta envolve temas amplos e diz respeito às causas da pobreza e também às estratégias de combate à pobreza.

Em relação à primeira questão, o Banco Mundial (como demanda a ideologia neoliberal) apresenta a seguinte resposta: o padrão de vida mínimo deve ser analisado pelo consumo, isto é, a despesa imprescindível para que se obtenha um mínimo padrão de nutrição e outras necessidades básicas, além de uma quantia que permita a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Assim, evidencia-se portanto, que a definição de pobreza nesta periodicidade (anos de 1990), baseia-se em critérios monetários (rentabilidade) mínima (UGÁ, 2008).

³ Ugá (2008) nos faz lembrar que a adoção de políticas de ajuste estrutural nos países periféricos não resulta apenas de uma imposição externa. Houve a adesão ao caminho neoliberal por parte dos governos latino-americanos.

⁴ Para aprofundamento sobre o tema ler Ugá (2008).

Ugá (2008) esclarece ainda que para transformar a definição de padrão de vida mínimo em um instrumento mais objetivo - a favor da quantificação e medição dos pobres, o BM propõe a utilização da linha de pobreza, que separa os pobres dos não pobres a partir de um valor estipulado para o padrão de vida mínimo. O valor proposto é em torno de US\$ 1 por dia por pessoa.

Já no que diz respeito à incapacidade ela remete ao que o BM denomina como causas da pobreza. Pode-se ratificar que a renda insuficiente do pobre é explicada a partir de duas noções relacionadas entre si: a primeira é a falta de ativos e a segunda é a falta de oportunidades (UGÁ, 2008). Em relação aos ativos considera-se que eles podem ser de múltiplos tipos. Entretanto, os dois ativos mais importantes para a criação de oportunidades para os pobres são o capital humano⁵ (para o pobre urbano) e o acesso à terra⁶ (ao pobre rural).

Para aumentar o capital humano seria necessário o aumento da educação dos trabalhadores, para que seus conhecimentos, habilidades, competências e capacidades fossem melhorados. Isso porque quanto maiores às habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador, e essa maior produtividade geraria maior competitividade e oportunidades para os indivíduos e assim, maiores rendas (UGÁ, 2008).

Por tudo isso, podemos evidenciar que na década de 1990 o BM utiliza-se de um conceito de pobreza como ausência de renda associada ao consumo e ratifica que se faz necessário o aumento dos ativos dos pobres (através do aumento do capital humano a ser medido pelos níveis de educação e saúde) visando a saída dos mesmos da condição de pobreza. Entretanto, esse conceito – apesar de não ser descartado – terá um significado agregado a ele a partir do relatório do BM de 2000/2001.

⁵ Capital humano é o termo utilizado para designar o conhecimento, as habilidades e as competências das pessoas. Acredita-se que quanto maior o capital humano, maiores serão as oportunidades que um pessoa terá no âmbito econômico e pessoal.

⁶ O acesso à terra não tem o sentido de realizar reforma agrária para distribuir terras para os que não a possuem, mas sim fornecer capacidade de crédito, por exemplo, para que o indivíduo possa comprá-las.

A partir do relatório de 2000/2001 a pobreza passa a ser concebida como privação acentuada de bem-estar, possuindo múltiplas dimensões que devem ser compreendidas através de 3 eixos: a) falta de renda e recursos para atender necessidades básicas, incluindo níveis aceitáveis de educação e saúde; b) falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade; c) vulnerabilidade a choques adversos e exposição a riscos, combinados com uma incapacidade de enfrentá-los (UGÁ, 2008).

É a partir deste entendimento da pobreza como detentora de múltiplas dimensões que o Banco Mundial buscará propor aos países formas de intervenção sobre a mesma. Nesse sentido, publica uma nota em parceria com a UNICEF em janeiro de 2013. O documento trará à tona a necessidade dos países construírem sistemas de proteção social para abordarem as múltiplas dimensões da pobreza e da miséria visando a aumentarem a igualdade de oportunidades. Tais sistemas buscarão adotar para o seu desenvolvimento eficaz a estratégia da multisetorialidade.

Parte-se da ideia de que lidar com um conceito de pobreza multidimensional a partir de um único setor, programa ou política, não seria adequado para resolver os problemas de pobreza ou vulnerabilidades múltiplas (WORLD BANK, 2013).

Segundo o World Bank (2013) a nota produzida (em parceria com a Unicef) relaciona-se a um compromisso mais amplo de ambas as agências com o intuito de aumentar a colaboração entre as diferentes partes interessadas: governos, parceiros de desenvolvimento dos países emergentes e outros no desenvolvimento de sistemas de proteção social.

O Banco Mundial refere-se ao sistema de proteção social como um conjunto integrado de programas/políticas sociais que podem relacionar-se umas com as outras para oferecer igualdade e oportunidade aos pobres mediante uma resposta coordenada e harmonizada às vulnerabilidades multi-dimensionais da pobreza. Segundo o documento tal abordagem tem o potencial de aumentar a resiliência, dar equidade e cobertura para atender as necessidades heterogêneas, bem como para promover a oportunidade de construir e proteger o capital humano, as habilidades e a produtividade. Também visa

melhorar a eficiência e a sustentabilidade dos programas de proteção social voltados para alcançar os mais pobres (WORLD BANK, 2013).

E, ao focar especialmente nas crianças, os sistemas de proteção social fornecem um conjunto de intervenções coordenadas para responder a natureza dinâmica do risco e da vulnerabilidade enfrentada por elas. Mas, por que investir primordialmente nas crianças? Segundo a nota há um consenso crescente de que o investimento na proteção social das crianças faz sentido não apenas em uma perspectiva de direitos, mas também de uma perspectiva de desenvolvimento econômico e humano. Sobre o assunto:

[...] Há altas taxas de retorno se os países investirem na proteção social para o desenvolvimento da criança desde a primeira infância e altos custos se os países deixarem de fazer o investimento. Assim, para se garantir/colher os benefícios a longo prazo é necessário criar um ambiente propício no presente para colhê-los no futuro. (WORLD BANK, 2013, p. 3).

Aliado a justificativa de ganhos econômicos futuros através do investimento na educação e saúde das crianças, o BM menciona a necessidade da adoção do sistema de proteção social quando é avaliada a necessidade de um conjunto de intervenções para tratar as múltiplas dimensões da pobreza infantil. Para tanto, a intervenção de um único setor, programa ou política não seria capaz de resolver os problemas de pobreza como múltiplas vulnerabilidades. Desse modo, as agências propõem as intervenções multisetoriais (de mais de um setor, programa ou política social) visando a enfrentar os problemas relacionados com a pobreza.

Apesar de toda a aparente boa intenção que circunscreve a multisetorialidade no documento, é preciso desnudarmos o sentido do termo no interior desse discurso que propõe através da mesma tratar as múltiplas dimensões da pobreza (especialmente a infantil).

2.2 A Multisetorialidade no documento do Banco Mundial em Parceria com a UNICEF

As palavras multisetorialidade e multisetorial aparecem 13 vezes no documento e seus significados remetem a considerá-las como **estratégias de gestão** que visam à

coordenação entre setores, agências, políticas e programas sociais no planejamento ou implementação de um sistema de proteção social voltado ao combate à pobreza.

Esse significado de multisetorialidade ou multisetorial nos possibilita realizar uma reflexão sobre as intencionalidades que estão subjacentes a este conceito. Primeiramente deve-se mencionar que em nenhum momento do documento busca-se relacionar a estratégia da multisetorialidade a efetivação de direitos sociais como: saúde, educação, nutrição em caráter universal, mas, ao contrário, o documento deixa claro que os sistemas de proteção social “multisetoriais” devem ser implementados ou reformados para atender exclusivamente aos mais pobres.

Fica explícito que a justificativa para a criação/reestruturação da abordagem de sistemas busca atacar a aparência da pobreza, ou seja, suas consequências e não as causas reais/essência do fenômeno da pobreza. Estas estão relacionadas ao sistema sócio econômico capitalista em sua fase atual, cuja pobreza torna-se inerente a ele. Fala-se no documento até mesmo em equidade entre as frações de pobreza ao dividi-la em pobreza crônica e pobreza. Assim, aos pobres crônicos devem receber uma atenção melhor do sistema do que os pobres somente.

Ademais, os sistemas de proteção social com suas ferramentas de gestão multisetoriais buscam realizar um controle estatístico criterioso para identificar os pobres ao recomendar que os países mantenham sistemas de identificação e registros de beneficiários, esquemas de segmentação, monitoramento e avaliação. O documento cita o Brasil como exemplo de utilização de um cadastro e número de identificação social único que pode ser utilizado por vários setores/programas de proteção social. Controlar onde estão os pobres, oferecer-lhes uma condição mínima e depreciable de proteção social e incentivá-los a melhorar o seu capital humano a fim de que eles possam se inserir em empregos flexíveis são contextos em que a multisetorialidade está envolta no texto já que não se deve apenas investir na criança (apesar desta ser prioridade), mas também na família e na comunidade utilizando-se como ferramenta de gestão a multisetorialidade.

Além disso, na justificativa para a adoção de uma abordagem de sistemas de proteção social contida no documento, a multisetorialidade é compreendida como uma ferramenta de intervenção capaz de tratar a evolução, a composição e as múltiplas dimensões da pobreza infantil.

Desse modo, percebe-se na realidade o que se pretende fazer é tratar as consequências da pobreza e não suas causas reais (que como já mencionamos estão relacionadas ao modo de produção capitalista). Pretende-se com a multisetorialidade criar uma rede de proteção social articulada entre vários setores, programas e políticas, justificando que a fragmentação existente entre os setores, programas e políticas, limita a eficiência, a sinergia e o impacto sobre a pobreza, a desigualdade e a exclusão, ou seja, é um problema de má gestão e não estrutural.

Ademais, a multisetorialidade aparece atrelada à necessidade dos países investirem em proteção social para lidarem com as múltiplas necessidades das crianças. Mas, o investimento deve ser para todas as crianças? Não. A ênfase é abordar as barreiras sociais que impedem as crianças mais pobres do acesso aos serviços investindo prioritariamente na primeira infância, ou seja, o que se busca é focalizar, segmentar e seletivizar a proteção social.

Aos países com sistemas de proteção social já em execução o BM recomenda reformas, focando-as nos mais pobres. O documento cita as crises econômicas como contextos motivacionais para a realização das mesmas:

[...] as crises muitas vezes servem como fatores de motivação para a reforma e em muitos casos pode também ser mais fácil de começar a introdução de uma abordagem de sistemas onde há menos programas e atribuições e, por conseguinte, menos direitos adquiridos. (WORLD BANK, 2013, p. 6).

Assim, fica evidente que a proposta do BM é propiciar a continuidade de ajustes nos sistemas de proteção social dos países no sentido de focalizar cada vez mais as políticas sociais nos considerados pobres crônicos ou pobres, desconstruindo os direitos sociais adquiridos em prol de um falso discurso de combate à pobreza.

Ademais, segundo o documento é necessário desenvolver a intervenção multisetorial associando-a não somente aos setores governamentais, mas também aos setores privados, organizações não governamentais da sociedade civil. Segundo a nota:

[...] dada a natureza multisetorial da proteção social e da fragmentação existente nas abordagens, estas parcerias são essenciais no apoio ao desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas de proteção social. (WORLD BANK, 2013, p.17).

A partir da leitura desta nota, percebe-se o entendimento de um relacionamento harmônico entre os diferentes setores: Organizações não-governamentais (ONGs), iniciativa privada, e setor público como se os mesmos fossem dotados de interesses desprovidos de antagonismos em que todos trabalhariam em prol da execução dos sistemas de proteção sociais multisetoriais sem nenhuma outra intencionalidade, fato inexistente em uma sociedade marcada pela contradição entre as classes sociais, como a capitalista. O que se pretende é transferir parte das responsabilidades que eram conferidas ao Estado para as ONGs e a iniciativa privada, reduzindo o papel do mesmo ao mínimo e fazendo com que esses “setores” a serem articulados se apropriem do fundo público.

Além disso, o documento menciona a coordenação multisetorial como detentora da finalidade de tratar os riscos e as várias vulnerabilidades em todo o ciclo de vida (para além de intervir na infância, apesar desta deter prioridade). Retratam que com a abordagem de sistemas é possível capturar os fatores que fazem as pessoas serem suscetíveis de se tornarem pobres ou caírem ainda mais na pobreza ao longo do tempo (pobreza crônica), mediante a promoção de oportunidades em 5 vias: 1) Construir e proteger o capital humano; 2) Capacitar indivíduos pobres a investirem na criação de ativos; 3) ajudar a gerir os ciclos econômicos, promovendo empregos durante as crises; 4) Promoção de maior mobilidade no mercado de trabalho; 5) Redução da desigualdade social, tornando as reformas e o crescimento mais flexíveis politicamente.

Segundo o documento, a ocorrência de crises econômicas aparece como algo natural em países “em desenvolvimento”. Aos países cabe uma adaptação a essas novas circunstâncias econômicas e uma reação rápida as crises. No que tange ao sistema de proteção social, ele deve estar adaptado a identificar e monitorar o surgimento de novos

pobres, oferecendo-lhes oportunidades como empregos temporários em obras públicas, subvenções sociais (monetárias), inserção em outros programas que visam ao aumento do capital humano. Nesse sentido, o documento cita o microcrédito como um elemento eficaz para combater a pobreza, que resulta em uma maior coordenação multisetorial, sendo capaz de fornecer soluções de forma mais holística e orientada para o desenvolvimento do capital humano.

Sobre o microcrédito, concordamos com Colodeti e Leite (2012), que embora o microcrédito possa trazer alguns resultados positivos para um número reduzido de pobres é difícil vislumbrar uma redução das dimensões da pobreza mediante a concessão de pequenos empréstimos a pessoas de “baixa renda”, pois o microcrédito não toca em uma questão fundamental: a distribuição da riqueza socialmente produzida.

Outra questão que envolve a discussão da multisetorialidade é a necessidade da articulação entre as próprias agências internacionais como por exemplo, BM, OMS, UNICEF, Organização Internacional do Trabalho visando a criação de estratégias de planejamento conjunto e de fornecimento de recursos em prol da implementação de sistemas de proteção sociais multisetoriais, ou seja, pretende-se avançar cada vez mais em termos dos organismos internacionais na implementação de políticas sociais focalizadas com um discurso em prol da eficiência e da eficácia na gestão dos recursos a serem remetidos apenas as populações pobres.

3. Considerações finais

A partir da análise do documento pode-se inferir que o significado de multisetorialidade está relacionado a uma estratégia de intervenção/gestão que busca através da articulação entre setores, programas e políticas sociais fomentar sistemas de proteção social voltados para o combate à pobreza e o desenvolvimento do capital humano.

É possível identificar também que há uma relação entre neoliberalismo, políticas sociais focalizadas (nos pobres) e multisetorialidade. Esta última aparece como uma nova forma de gestão visando a acabar com a fragmentação existente entre as políticas sociais em prol de uma maior eficiência, eficácia nos gastos com os recursos humanos e

materiais. Tal significação aponta a mesma como um instrumento a favor da seletividade, da focalização e da privatização das políticas sociais.

4. Referências

- ABREU, C.C. As conferências internacionais da OMS e o debate da intersectorialidade. *In*: GARCIA, M.L.T.; LEAL, F.X.(Org.). **Análise de Políticas Públicas**: temas, agenda, processos e produtos. Rio de Janeiro: Annablume, 2012. p.117-145.
- ANDRADE, L. O. M. **A saúde e o dilema da intersectorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARAÚJO, N. S. **A política econômica do Banco Mundial para o financiamento da reestruturação dos serviços de abastecimento e tratamento de água e esgoto em contexto neoliberal**. 2008. 72f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.
- BRAZ, M.; NETTO, J. P. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.
- COLODETI, v.; LEITE, I. C. Microcrédito, informalidade e combate à pobreza. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p..., Jul./Dez. 2012. [No Prelo].
- DINIZ, E. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**: Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado de Bienestar**. Barcelona: Ariel, 2010.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1989.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2008.
- LAPYDA, Ilan. **A “financeirização” no capitalismo contemporâneo**: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey. 2011. 223f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

MAURIEL, A. P. O. “**Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**”. 2008. 341f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Programa de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, 2008.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5.ed. São Paulo: CORTEZ, 2005.

OMS. **Primeira Conferência Internacional de Promoção da Saúde**. Ottawa, 1986.

RIZZOTO, M. L. F. **O Banco mundial e as políticas de saúde nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS**. 2000. 226f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva)–Programa de Pós–Graduação da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TÁVORA, R. J. P. **FMI: origens, críticas e avaliação das políticas de estabilização**. 2002. 306f. Tese de Doutorado (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

UGÁ, V. D. **A questão social como “pobreza”**. 2008. 208f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas)–Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

WORLD BANK. **UNICEF and World Bank: approaches to building social protection systems**. Washington, 2013.