

# Banco Mundial, riscos e previdência social

O Banco Mundial vem demonstrando persistência peculiar na promoção de sistemas privatizados de previdência social. Desde a década de 1980, políticas de privatização para os sistemas de aposentadoria foram consistentemente implementadas – mesmo diante de estudos do próprio banco indicando que não há como comprovar o sucesso dessas reformas. Esse enfoque, atualmente rotulado de “gestão do risco social”, pretende complementar os sistemas de proteção social existentes. Contudo, o papel dos governos é limitado à compensação das falhas do mercado.

---

Antonio Tricarico \*

---

Desde a década de 1980, as reformas estruturais realizadas pelo Banco Mundial deslocaram sistematicamente o equilíbrio do risco social das instituições estatais para os ombros dos indivíduos. Por exemplo, a política do Banco Mundial de priorizar a reestruturação e o desenvolvimento dos sistemas financeiros é dirigida, cada vez mais, à reforma das instituições públicas de previdência social, envolvendo a privatização dos sistemas de aposentadoria. Essa política eleva os riscos da longevidade para os indivíduos, especialmente quando reduz o papel da participação comum na cobertura dos riscos e torna os indivíduos responsáveis por possuírem economias pessoais suficientes para cobrir as necessidades de consumo durante a aposentadoria.

Em 12 países latino-americanos, a começar pelo Chile, em 1981, os sistemas públicos de aposentadoria de caráter beneficiário e de repartição simples – nos quais a aposentadoria da população idosa é financiada por contribuições pagas pela classe trabalhadora – foram substancialmente reduzidos. Além disso, contas de poupança individuais obrigatórias e planos de previdência voluntários foram acrescentados à reforma previdenciária em um processo conhecido como regime de “múltiplos pilares”.

Essa obstinação do Banco Mundial em promover sistemas privatizados tem sido peculiar, pois as evidências – incluindo dados do próprio banco – indicam que sistemas bem administrados do setor público, como o sistema de previdência social dos Estados Unidos, são bem mais eficientes que os sistemas privatizados. Na verdade, as despesas administrativas adicionais dos sistemas privatizados vêm diretamente do dinheiro que as pessoas aposentadas, de outra forma, receberiam, baixando os benefícios da aposentadoria em até um terço quando comparados com um sistema de previdência social pública bem administrado.

As despesas administrativas drenadas das economias da classe trabalhadora em um sistema privatizado são os honorários e as comissões da indústria financeira – o que explica o interesse

em promover a privatização nos Estados Unidos e em outros lugares. Por exemplo, empresas americanas, como a Merrill Lynch, são algumas das maiores beneficiárias da privatização da previdência social em países em desenvolvimento como o Chile.

O Banco Mundial tem sido muito bem-sucedido na promoção dessa abordagem neoliberal no campo da política social, entrando em um campo da ação pública dominado, até a década de 1990, pela agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A oportunidade surgiu com a avaliação crítica da adequação contínua e universal da Convenção 102 da OIT sobre padrões mínimos na previdência social, assinada em 1952.

Conforme definido por essa convenção, as abordagens contributivas convencionais para a provisão da previdência social são mecanismos inerentemente insatisfatórios para o financiamento e a oferta de proteção social à maioria das populações dos países menos desenvolvidos. Em especial, a baixa cobertura da população – cerca de 10% contra 80% nos países industrializados – continua a solapar a legitimidade dos planos de contribuição obrigatória.

Estima-se que os problemas de pobreza crônica e a insegurança por ela trazida afetam mais de três quartos da população mundial sem acesso a programas formais de previdência – incluindo mais de um terço da população mundial sem qualquer forma de proteção social.

## Previdência pública na mira

É bastante irônica a rapidez com que o Banco Mundial substituiu a OIT na tradicional função de repositório institucional do conhecimento no campo da política de proteção social e, em particular, na área de aposentadorias. Não deve ser ignorado que um fator contributivo para o fracasso dos mecanismos de previdência social convencionais em fornecer cobertura mais adequada é o impacto negativo das agendas políticas antiestatais – e de inspiração neoliberal – dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) do Banco Mundial sobre as taxas de emprego no setor formal nas economias em processo de ajuste e em transição.

O ataque do Banco Mundial aos sistemas de previdência social do setor público é tanto direto como indireto. Os ataques indiretos são mais

importantes para os países industrializados. O Banco Mundial promoveu vigorosamente a idéia de que sistemas de previdência social, como o dos Estados Unidos, são insustentáveis. Isso foi feito claramente em um decisivo livro sobre a reforma previdenciária, publicado em 1994, com o título *Averting the old age crisis* (Banco Mundial, 1994) – *Como evitar a crise da velhice*. O título deixa implícito que vidas mais longas, resultantes de riqueza e de tecnologia médica aprimorada, vão impor às nações um ônus insuportável, a menos que os sistemas de previdência social sejam radicalmente modificados.

A premissa básica do livro tem sido amplamente criticada (ver Baker, 2001). Há mais de um século, a esperança de vida cresce rapidamente nas nações industrializadas. Na maioria dos países industrializados – incluindo os Estados Unidos –, o aumento nos gastos com programas de previdência social nos últimos 30 a 40 anos foi efetivamente maior (quando medido com relação ao tamanho da economia) que o projetado para os próximos 30 a 40 anos. Conclui-se que o Banco Mundial poderia ter escrito *Averting the old age crisis* com maior propriedade em 1960 de que em 1994.

A falta de evidências para fundamentar essa premissa básica não impediu que o livro fosse extremamente útil para grupos políticos interessados na privatização dos sistemas de previdência social em todo o mundo. Vale observar que Estelle James – que liderou a equipe de pesquisadores(as) responsável pela publicação – é, atualmente, integrante da comissão presidencial de George W. Bush para privatizar a previdência social norte-americana.

O papel do Banco Mundial na promoção da privatização e de reformas estruturais de sistemas de previdência social no mundo em desenvolvimento tem sido bem mais direto. Além de fornecer apoio retórico aos interesses ideológicos e financeiros que defendem a privatização, o Banco Mundial também forneceu empréstimos e assistência técnica às nações que privatizaram os sistemas de previdência social, principalmente na América Latina, no Caribe e nos países do Leste Europeu. (BGRF, Bepa OC 2007)

Entretanto, em 1999, as primeiras vozes críticas começaram a surgir dentro do banco contra o enfoque ideológico para a reforma estrutural

---

\* Campanha pela Reforma do Banco Mundial – Itália.

dos sistemas de aposentadoria. Em especial, o então economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, que procurou alterar o apoio obstinado do banco aos sistemas privatizados de previdência social, sendo co-autor de um documento no qual enfatizava que muitas das razões oferecidas para preferir sistemas privatizados de previdência social não tinham bases reais. Ele estimulou abertamente a instituição a repensar a abordagem do assunto ao desmontar criticamente dez mitos sobre os sistemas de previdência social (Orszag; Stiglitz, 2001).<sup>1</sup>

Embora reconhecendo que os problemas motivadores das reformas previdenciárias eram reais, Joseph Stiglitz observou que os argumentos mais utilizados para promover contas de aposentadoria individuais não são comprovados – nem na teoria nem na prática. O estudo concluiu que “os formuladores de políticas precisavam adotar um enfoque com bem mais nuances quanto à reforma previdenciária que aquele oferecido pela interpretação comum de *Averting the old age crisis*”. Ademais, Joseph Stiglitz deixou claro que o critério uniforme promovido pelo banco até então poderia não se adequar a contextos e situações diferentes.

### Nova “gestão do risco social”

Para reagir a essas críticas e enfrentar as preocupações a respeito das limitações de cobertura dos sistemas de proteção social de contribuição formal e semiformal, o Banco Mundial conceitualizou sua nova abordagem à proteção social com base no enfoque de “gestão do risco social” (GRS). Em 2000, o relatório produzido pelo banco sobre o desenvolvimento mundial do Banco Mundial apresentou seu novo marco de referência de política para “atacar a pobreza” (que também era o título do relatório). Significativamente, por ocasião da definição das MDMs (Haarbrink OC 2007) na Declaração do Milênio da ONU, o banco declarou a intenção de reconceitualizar a política social como gestão do risco social.

O objetivo político central da GRS – cujo marco conceitual utiliza a terminologia comum da gestão de riscos e do seguro comercial e se inspira nas abordagens do bem-estar baseadas nos ativos – é o alívio da pobreza extrema por meio da melhor administração dos riscos, definida de maneira ampla para incluir a proteção contra os perigos ou eventos de risco sociais, econômicos, políticos, ambientais, do mercado de trabalho e outros riscos não trabalhistas.

1 Esse texto foi apresentado na conferência denominada “New ideas about old age security” (Novas idéias sobre a aposentadoria), realizada no Banco Mundial, nos dias 14 e 15 de setembro de 1999, em Washington, DC.

## A PRIVATIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA DO SUL

Andrea Baranes \*

Há mais de 30 anos, a dívida externa de muitos países do Sul – especialmente a de alguns dos países mais pobres – vem impedindo o desenvolvimento, a luta contra a pobreza e o financiamento da seguridade social dessas nações.

Os governos do Norte e as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – principais responsáveis por essa situação insustentável –, declararam, repetidamente, sua disposição de libertar os países mais pobres do ônus dessa dívida e confirmaram a necessidade de encontrar uma solução apropriada. No entanto, as declarações feitas e as iniciativas formuladas, como as que surgiram durante a Cúpula do G-8 em Gleneagles, Escócia, em 2005, produziram poucos resultados.

Atualmente, os países pobres e altamente endividados enfrentam nova ameaça ao serem obrigados a negociar com novos credores que prestam ainda menos atenção às suas necessidades e reivindicações: as instituições financeiras privadas.

Nos últimos anos, parte crescente da dívida externa em poder de agências de crédito para exportação, de bancos privados e, em alguns casos, até de países do Norte foi vendida nos mercados financeiros secundários e é

controlada por instituições altamente especulativas, como os fundos PE e os fundos de *hedge* (Carvalho OC 2007).

O mecanismo por meio do qual essa dívida escapou de instituições publicamente controladas, como as agências de crédito para exportação, para os mercados especulativos é denominado securitização. Trata-se de um instrumento utilizado por uma instituição financeira para vender créditos de risco a um preço com desconto para outra empresa financeira ou para o mercado financeiro secundário.

Após esse processo, fica muito difícil – e, em alguns casos, quase impossível – saber quem controla uma parte significativa da dívida externa de alguns dos países mais pobres. Como resultado, qualquer iniciativa futura tomada no âmbito internacional para eliminar parte da dívida poderia ser seriamente frustrada por esses novos mecanismos financeiros.

Muitos países do Sul precisam lutar contra essa nova ameaça à concretização de seus direitos humanos e sociais fundamentais. A securitização e a privatização da dívida são apenas um dos mecanismos financeiros que produzem impactos adversos graves sobre os habitantes mais pobres do planeta. É urgente estabelecer e fazer cumprir regras adequadas, nacionais e internacionais, para regular e controlar as potências financeiras e econômicas, a fim de trazê-las de volta a seu papel original: ajudar as pessoas a melhorar suas vidas, em vez de ameaçá-las seriamente. ■

\* Fundação Cultural Responsabilidade Ética. *Social Watch* Itália.

A gestão do risco social foi apresentada como tendo papel duplo: a proteção da subsistência básica e a promoção da aceitação do risco. Como tal, o enfoque GRS para a proteção social difere das abordagens de política social convencionais, nas quais as razões fundamentais para a intervenção da política social são explicadas por questões tão variadas quanto as falhas do mercado, a solidariedade e a obrigação mútua.

Por meio da ênfase no papel duplo dos instrumentos de gestão de risco, a GRS pretende empoderar a pessoa pobre crônica desenvolvendo-lhe a capacidade para aliviar os riscos previsíveis do mercado de trabalho – e outros riscos de mercado não trabalhistas – com base no acesso crescente a uma gama diversificada de ativos, ao mesmo tempo que estimula uma atitude (empresarial) de aceitação de maiores riscos.

A GRS tem como meta reduzir o papel estatal na distribuição de riscos e, ao mesmo tempo, estimular maior protagonismo do setor privado na concessão de instrumentos de diminuição do risco individual. Esse enfoque da GRS tem importância porque, ao priorizar o repasse pelo setor privado dos instrumentos de alívio dos riscos individuais, os indivíduos sem meios financeiros suficientes para adquirir produtos de previdência comercial terão maior probabilidade de tolerar graus mais acentuados de risco. Portanto, a meta geral do novo enfoque é a diminuição do risco, e não a satisfação das necessidades.

Em geral, a preocupação com a abordagem da GRS – e, em especial, com seu desejo explícito de limitar ainda mais o escopo da previdência social formal – é que, provavelmente, um número maior de indivíduos será cada vez mais dependente dos

## OS FATOS FALAM

Dez anos após teorizar sobre a abordagem extrema à reforma previdenciária no livro *Averting the old age crisis*, o Banco Mundial realizou revisão preliminar da experiência em reforma previdenciária na América Latina, com alguns resultados surpreendentes (ver Gill; Packard; Yermo, 2004).

De acordo com o banco, os governos da América Latina que efetuaram uma renovação estrutural em seus sistemas previdenciários nacionais melhoraram sua posição orçamentária, tornaram as aposentadorias públicas mais equitativas e estimularam a poupança e o investimento. Mas o economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe, Guillermo Perry, admitiu abertamente que “o fracasso em estender a cobertura a um segmento mais amplo da sociedade torna prematuro chamar de sucesso essas reformas. A pobreza na velhice permanece um risco significativo para os cidadãos e as cidadãs da região” (Banco Mundial, 2004). Ademais, o estudo do banco ressaltou que mais da metade de todos os trabalhadores e trabalhadoras é excluída até da mera aparência de uma rede de proteção social durante sua velhice.

No caso específico do Chile (ver Anrig; Wasow, 2004), foi verificado que as contas de investimento de pessoas aposentadas eram bem menores que o originalmente previsto – tão baixas que 41% das pessoas com direito a receber pensões continuavam a trabalhar. Comissões extorsivas e outros custos administrativos haviam engolido grandes parcelas dessas contas (até 50%), e os custos de transição para um sistema privatizado foram bem mais elevados do que originalmente projetados, em parte porque o governo foi obrigado a fornecer subsídios para trabalhadores e trabalhadoras que deixassem de acumular dinheiro suficiente em suas contas para receber uma pensão mínima.

Contudo, o banco limitou a autocrítica à necessidade geral de melhorar os mecanismos baseados no mercado para consertar os problemas pendentes do sistema privatizado e à necessidade particular de prestar mais atenção e assegurar que os planos de previdência administrados pelas empresas privadas fossem eficientes, oferecendo a trabalhadores e trabalhadoras afiliados, e a suas famílias, a melhor cobertura possível a preços competitivos. Ao fazer isso, o banco evitou responder à pergunta original que o levou ao negócio de reforma da previdência social: como ampliar a cobertura para a pessoa idosa pobre? Apesar disso, finalmente reconheceu, após uma década, que os governos devem prestar muito mais atenção à função de prevenção da pobreza dos sistemas de aposentadoria nacionais. ■

em duas premissas. Primeiro, há a premissa de que as instituições estatais nos países em desenvolvimento nunca estarão em posição de fornecer nada além das formas mais limitadas de proteção social. De modo problemático, essa perspectiva parece negar a possibilidade do progresso social. Segundo, o marco da GRS parece ter sido construído com base na premissa de que os países em desenvolvimento devem buscar, ativamente, implementar estratégias de proteção social que limitem a ação estatal apenas aos gastos sociais focalizados.

Esses pressupostos possuem implicações graves para os grupos mais vulneráveis da sociedade. Para as pessoas pobres idosas, a GRS poderá ser duplamente problemática. Por um lado, essas pessoas, particularmente nos países menos desenvolvidos, têm probabilidades cada vez maiores de se tornarem atores marginais nos mercados de trabalho e nas economias domésticas à proporção que envelhecem. Por outro, têm, progressivamente, menor probabilidade de acesso a “ativos” que pudessem ser utilizados para aliviar esses riscos, previstos ou não. Assim, parte da solução do problema de baixa cobertura de proteção social para as pessoas mais idosas, especialmente nos países menos desenvolvidos, deve estar na provisão universal de benefícios em dinheiro financiado por impostos – algo altamente criticado pelo banco.

Nos países em desenvolvimento, a proteção das pessoas idosas deve ser vista como de importância estratégica nos programas de desenvolvimento econômico e social. É reconhecido que as pessoas idosas têm um papel importante em grupos familiares extensos ajudando a reduzir as influências desestabilizadoras da crescente urbanização, da migração da força de trabalho – e, na África Meridional, em especial, dos impactos debilitantes do HIV/Aids. Isso ocorre porque a família tem sido, tradicionalmente, o mecanismo de proteção social disponível mais importante, e às vezes o único, para muitas pessoas no mundo em desenvolvimento. Portanto, prover as pessoas mais idosas de “ativos” na forma de benefícios em dinheiro garantirá que elas continuem a ter valor na função de cuidar da família e como membros da comunidade.

Finalmente, ainda está por ser comprovado que as abordagens da GRS à proteção social podem fornecer um marco de referência para retirar as pessoas da pobreza a longo prazo. De uma perspectiva conceitual, o marco da GRS depende, excessivamente, de estratégias paliativas para responder seu autoproclamado papel na gestão do risco social. Para as pessoas mais idosas pobres e marginalizadas, sem qualquer acesso às oportunidades do mercado de trabalho ou aos ativos aliviadores de risco, o único mecanismo institucional viável para a proteção social permanece sendo o Estado.

mecanismos paliativos da rede de proteção social pública, ainda que complementados por estratégias informais de sobrevivência potencialmente ilegais.

Certamente, um sistema eficaz de gestão do risco social deveria reduzir a necessidade de estratégias paliativas, e não aumentar. Tal situação é claramente indesejável e, na verdade, vai contra o mantra neoliberal de aumentar o empoderamento individual ao reduzir a dependência de instituições estatais.

Um grau similar de incerteza permanece com relação à expectativa da GRS de que a propriedade de ativos estimulará uma bem-sucedida aceitação dos riscos. Dentro do marco da GRS, pressupõe-se que, se as pessoas pobres pudessem se envolver em atividades mais arriscadas e de retorno potencialmente mais elevados, teriam possibilidade de sair da pobreza crônica. Parece bastante inapropriado, e é uma generalização desmedida, sugerir que as pessoas mais pobres, por falta de ativos e de capital social, evitam “envolver-se em atividades mais arriscadas, porém de retorno mais alto” (Holgmann; Jorgensen, 2000).

## Estado e pobreza

Um problema-chave na análise da GRS é a dificuldade em delimitar os parâmetros da ação estatal. Apesar da intenção declarada da GRS de complementar os sistemas de proteção social existentes, o papel “reposicionado” de proteção social do governo é apresentado de modo um tanto prescritivo e limitado, apenas como um meio de compensar a falha do mercado.

Por exemplo, Robert Holzmann e Steen Jorgensen referem-se ao papel do governo como fornecedor de instrumentos de gestão de risco quando o setor privado falha ou como operador da redistribuição da renda se os resultados do mercado são considerados inaceitáveis do ponto de vista do bem-estar societal. No entanto, as expectativas limitadas do banco no tocante ao papel desejado para os governos na provisão de proteção social são apresentadas mais claramente quando sugere que o Estado deve fornecer “redes de proteção social para lidar com o risco” (Holgmann; Jorgensen, 2000). A ênfase dada pelo banco a estratégias paliativas sugere que o marco da GRS é construído com base

Portanto, o desenvolvimento de política nos países menos desenvolvidos, que dão prioridade ao papel estratégico da provisão universal de aposentadorias financiadas por impostos, forneceria um mecanismo mais imediato para ajudar a aliviar os riscos do ciclo de vida e ajudar a retirar as pessoas idosas da pobreza (McKinnon, 2004).

### Estratégia controversa

O marco da GRS e seus pressupostos equivocados também estão no cerne do enfoque da Estratégia de Saúde, Nutrição e População do Banco Mundial, elaborada em 2006 para o período de dez anos, que apresenta um diagnóstico incorreto e, conseqüentemente, uma proposta incorreta de reforma (Oxfam Great Britain, 2007).

Mais uma vez (como no caso da política de previdência social e a OIT), o banco cooperou pouquíssimo com a Organização Mundial de Saúde (OMS) e ignorou a maior parte da pesquisa, assessoria política e assistência técnica já oferecidas por essa instituição aos governos dos países em desenvolvimento.

A seleção tendenciosa de pesquisa e análise para fundamentar a nova estratégia de saúde está levando o banco a agravar ainda mais as carências existentes de trabalhadores(as) da saúde, a solapar ainda mais os sistemas de saúde pública, particularmente em países de baixa renda, e a reforçar sistemas de dois patamares, a cujos benefícios as pessoas pobres continuarão sem acesso.

A análise feita pela equipe do banco para a nova estratégia de saúde supõe que os patamares de pagamento em dinheiro são uma indicação da capacidade e da disposição de pagar pelo serviço, apesar de uma pesquisa citada no mesmo documento demonstrar que esses pagamentos levaram milhões de pessoas marginalizadas à pobreza mais profunda.

A análise ainda propõe aumentar a contratação terceirizada de serviços de saúde do setor privado e a promoção de sistemas de seguro social. O diagnóstico considera a atual situação como fato consumado para o futuro e não procura meios de melhorar a capacidade do sistema público. Por exemplo, não resolve a aguda escassez de profissionais da saúde. De acordo com a OMS, são necessários mais 4,2 milhões de médicos(as), enfermeiros(as) e trabalhadores(as) de apoio no mundo todo.

Esse diagnóstico também não trata da capacidade do setor público para coordenar, regulamentar e harmonizar sistemas de saúde sustentáveis e robustos. Ao fazer isso, a abordagem do banco ignora as evidências de que os governos de países pobres não são capazes de regulamentar, com eficácia, os provedores de saúde privados e incentivá-los a ofertarem acesso equitativo aos serviços para todas as pessoas. Tais países necessitam do

enfoque oposto: investimento maior em instituições públicas que forneçam serviços diretamente financiados pelas receitas nacionais. Na verdade, essa é a única maneira pela qual os serviços de saúde dos países – incluindo os países desenvolvidos – obtiveram sucesso no fornecimento de serviços de saúde com base na necessidade, e não na capacidade, de pagamento.

Aparentemente, esse viés ideológico na pesquisa do Banco Mundial não é exceção. Recente auditoria independente na pesquisa do banco – que examinou mais de 4 mil atividades realizadas de 1998 a 2005 – verificou que em vez de as políticas serem formuladas com base em análise equilibrada de ampla gama de pesquisas eram, muitas vezes, formuladas com base na preferência histórica e apoiadas por pesquisa seletiva e análise distorcida (Banerjee *et al.* 2006).

O painel que realizou a avaliação, composto de figuras acadêmicas eminentes, fez críticas substanciais à maneira como a pesquisa do Banco Mundial foi utilizada para fazer proselitismo em prol das políticas da própria instituição, muitas vezes sem ter uma visão equilibrada das evidências e a ponto de o “grau de auto-referência atingir quase o nível da paródia”. Essas conclusões também são apoiadas por pesquisa recente realizada pelo governo da Noruega sobre as condicionalidades da política econômica do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI): “a fraqueza mais grave dos relatórios das instituições financeiras internacionais é seu ponto de partida bastante estreito do ponto de vista metodológico e disciplinar” (Bull *et al.* 2007).

Os pressupostos do enfoque da GRS também estão no cerne das soluções baseadas no mercado propostas pelo banco para ampliar o acesso à proteção social no setor da saúde. Em particular, o banco propõe a sistematização dos patamares de pagamentos em sistemas formais com base em seguro. Nos países pobres, onde a maioria da população vive com menos de US\$ 2 por dia, não há evidências de que esse enfoque ajude a construir sistemas de saúde equitativos. Ao contrário, há provas de que os sistemas de financiamento público são mais capazes de fornecer acesso universal e equitativo aos serviços em contextos de baixa renda.

Ao optar por essa questionável solução, o banco reduziu deliberadamente o papel do Estado e da intervenção pública com base no pressuposto ideológico, e não comprovado, de que os provedores de saúde privados são mais responsáveis, de qualidade mais alta e mais eficientes que os provedores públicos. Trabalhadores e trabalhadoras do setor público são apresentados como corruptos, sem nenhuma análise sobre os motivos dessa corrupção ou sobre como e por que a corrupção maciça também ocorre em contratos

### LUTA INDIVIDUAL?

O elemento do marco da GRS que refocaliza a política social no estímulo à aceitação do risco individual é potencialmente problemático. O fracasso das abordagens convencionais de políticas sociais públicas em reduzir, satisfatoriamente, a pobreza nos países em desenvolvimento, e, por outro lado, sua contribuição – principalmente pelas distorções do mercado de trabalho – na criação de um segmento de pessoas despossuídas dependente da assistência social pública em economias desenvolvidas são, geralmente, retratadas como um sinal de fracasso do Estado.

De acordo com essa abordagem, deve-se supor que a ênfase da GRS na necessidade de a pessoa assumir um papel cada vez mais proativo e inerentemente arriscado na luta personalizada contra a pobreza permitirá que ela seja definida como um fracasso individual – ao menos numa perspectiva neoliberal.

Conseqüentemente, em alguns casos, o enfoque da GRS para a proteção social poderá contribuir para aumentar a exclusão social e econômica das pessoas pobres. Aqueles indivíduos que permanecerem na pobreza, por quaisquer razões, provavelmente enfrentarão um grau maior de estigmatização até serem vistos como se estivessem numa “situação patológica” (Vilas, 1996). Assim, com a possível exceção das pessoas verdadeiramente indigentes, pode-se chegar a pensar que a pobreza crônica não merece e está fora de qualquer possibilidade de ajuda. Essa visão inaceitável solapa estruturalmente a crença de que a proteção social é um direito fundamental de cidadãos e cidadãs.

As atividades de maior risco, por definição, prometem retornos mais elevados quando são bem-sucedidas, mas também a probabilidade de graves e potencialmente catastróficas perdas quando falham. Assim, em princípio, poderá ser inapropriado para uma organização internacional como o Banco Mundial estimular os indivíduos a se envolverem em atividades que contêm o potencial inerente de provocar perdas (Banco Mundial, 2004). ■

com provedores privados. A estratégia do banco ignora a evidência de reformas bem sucedidas para fortalecer o treinamento, o recrutamento e a manutenção de trabalhadores e trabalhadoras do setor de saúde pública mais motivados e bem-pagos. Propõe, apenas, evitar o setor público a favor de um setor privado falsamente valorizado. Ao promover a provisão de serviços privados, a estratégia está, praticamente, promovendo a migração interna do setor público para o privado e, assim, uma fragmentação ainda maior dos sistemas de saúde pública.

### Limitações indevidas

Deve-se observar que a nova estratégia de saúde tem por finalidade apenas aconselhar os países pobres sobre reformas dentro dos limites de sua capacidade fiscal e de absorção. Entretanto, o Banco Mundial deveria auxiliar os países beneficiários a superar essas restrições, em vez de as considerar como um fato consumado.

O banco não deve pressionar esses países a serem “seletivos e realistas” a respeito dos resultados que podem alcançar nesse campo. Pelo contrário, deve ajudá-los a oferecer um pacote abrangente de serviços de saúde para a população. Nesse particular, a estratégia deixa de reconhecer o impacto das políticas do FMI na capacidade desses países para enfrentar, de maneira adequada, a crise de recursos humanos e fornecer acesso universal ao atendimento de saúde de qualidade para todas as pessoas.

Em julho de 2007, o grupo de trabalho do Centro para o Desenvolvimento Global que examina o FMI e gastos de saúde – presidido pelo ex-funcionário do FMI David Goldsbrough e que incluiu funcionários(as), acadêmicos(as) e representantes da sociedade civil – verificou que o FMI havia limitado indevidamente as opções de políticas dos países. O grupo analisou, em detalhe, os casos específicos de Moçambique, Ruanda e Zâmbia e concluiu que “programas fiscais apoiados pelo FMI, muitas vezes, têm sido excessivamente conservadores ou avessos ao risco. Em muitos casos, eles indevidamente estreitaram o espaço das políticas ao não investigar suficientemente opções fiscais mais ambiciosas, mas ainda potencialmente viáveis de gastos e ajuda mais altos” (Centro para o Desenvolvimento Global, 2007). O grupo de trabalho fez uma série de recomendações para as instituições financeiras internacionais, incluindo a necessidade de ajudar os países a explorar uma variedade maior de opções para o déficit fiscal e os gastos públicos e diminuir os tetos salariais de quase todos os programas sociais. ■

### Referências

- ANRIG JR., Greg; WASOW, Bernard. *Twelve reasons why privatising social security is a bad idea*. The Century Foundation, 14 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.socsec.org/publications.asp?pubid=503>>. Acesso em: 26 out. 2007.
- BAKER, Doyle. *The World Bank's attack on social security*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2001.
- BANERJEE, Abhijit et al. *An evaluation of World Bank research 1998-2005*. Washington, DC: Banco Mundial, 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1164121166494/RESEARCH-EVALUATION-2006-Main-Report.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2007.
- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.
- \_\_\_\_\_. Keeping the promise of old age income security in Latin America. Comunicado de imprensa, 13 dec. 2004. Disponível em: <<http://wbln1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbyUnid/146EBA3371508E785256CBB005C29B4?Opendocument>>. Acesso em: 26 out. 2007.
- BULL, Benedicte et al. *The World Bank's and the IMF's use of conditionality to encourage privatization and liberalization: current issues and practices*. Oslo: Centre for Development and the Environment/ University of Oslo, 2007 (SUM Report, n. 13, preparado para o Ministério de Relações Exteriores da Noruega). Disponível em: <[http://www.sum.uio.no/publications/pdf\\_fulltekst/report\\_13.pdf](http://www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/report_13.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2007.
- CENTRO PARA O DESENVOLVIMENTO GLOBAL. *Does de IMF constrain health spending in poor countries? Evidence and an agenda for action*. Washington, DC, 2007 (Relatório do grupo de trabalho sobre programas do FMI e gastos com a saúde). Disponível em: <[http://www.cgdev.org/doc/IMF/IMF\\_Report.pdf](http://www.cgdev.org/doc/IMF/IMF_Report.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2007.
- GILL, Indermint; PACKARD, Truman; YERMO, Juan. *Keeping the promise of social security in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial; Palo Alto: Stanford University Press, 2004.
- HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. *Social management: a new conceptual framework for social protection, and beyond*. Washington, DC: Banco Mundial, 2000 (Social Protection Discussion Paper, n. 6).
- MCKINNON, Roddy. Social risk management and the World Bank: resetting the 'standards' for social security?. *Journal of Risk Research*, Londres, v. 7, n. 3, p. 293-314, abr. 2004.
- ORSZAG, Peter; STIGLITZ, Joseph E. *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*. In: HOLMAN, R.; STIGLITZ, Joseph (eds.). *New ideas about old age security*. Washington, DC: Banco Mundial, 2001. p. 17-56.
- OXFAM GREAT BRITAIN. World Bank health strategy and the need for more balanced research and analysis across the bank. Oxfam *Briefing Paper* para as Organizações da Sociedade Civil apresentado na Reunião dos Diretores Executivos do Banco Mundial da União Européia. Bruxelas, 6 feb. 2007.
- VILAS, Carlos. Neoliberal social policy: managing poverty (somehow). *Nacla Report on the Americas* – Revista da North American Congress on Latin America (Nacla), Nova York, v. 29, n. 6, p. 16-25, maio/jun. 1996