

A AGENDA DO BANCO MUNDIAL PARA O SÉCULO XXI: O FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, À BOA GOVERNANÇA E AO CAPITAL SOCIAL¹

*Debora Cardoso Pulcina**

Resumo

O presente artigo verifica a trajetória do Banco Mundial desde a década de 40, buscando evidenciar o argumento de que há uma mudança de paradigma na concepção sobre o desenvolvimento e nas estratégias de ação adotadas pelo Banco Mundial. Após uma primeira fase em que o Banco Mundial tinha o papel de financiador de empréstimos para a reconstrução no período pós-guerra, uma segunda em que predominam as reformas estruturais e ajustes econômicos, o Banco Mundial encontra-se numa terceira fase em que vem incorporando os conceitos de capital social e governança como estratégias para o desenvolvimento e a redução da pobreza.

Palavras-chave: capital social, desenvolvimento, Banco Mundial

Abstract

This article analyses the World Bank trajectory since the 1940's, trying to confirm the change in the hypotheses on the strategies and action adopted by the WB. After what can be called a first phase in which the WB had the role of borrowing money for the pos-war recovery, a second phase in which the structural reforms, as well as,

¹ Artigo elaborado a partir da Dissertação de Mestrado intitulada "O Banco Mundial e o Capital Social: Novas Concepções sobre o Papel do Estado e da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento", defendida em junho de 2002 pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política (PPGACP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), tendo como orientadora a Professora Doutora Maria Antonieta Leopoldi (UFF) e como membros da Banca Examinadora a Professora Doutora Maria Celina D'Araújo (UFF), o Professor Doutor Renato Raul Boschi (IUPERJ) e respectivos suplentes o Professor Doutor Eduardo Rodrigues Gomes (UFF) e o Professor Doutor José Ribas Vieira (UFF).

* Mestre em Antropologia e Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

the economic adjustments prevail, finally a third phase in which it incorporates concepts such as Social Capital and governance as strategies for development and poverty reduction.

Keywords: social capital, development, World Bank

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 90 é crescente e variada a literatura que trata do conceito de capital social. Alguns trabalhos representam um importante esforço teórico, que busca levar adiante a reflexão em torno da relação entre o Estado e a sociedade civil numa nova ordem econômica e social. Existem também alguns estudos empíricos, que buscam avaliar se uma comunidade é dotada de capital social e quais as implicações da existência deste capital. Mais recentemente os estudos se voltam para a tentativa de mensurar o capital social através de indicadores. Há os que questionam a viabilidade da criação do capital social, qual o seu impacto para o desenvolvimento, quais as políticas que podem promover o desenvolvimento e que papel o capital social tem nestas políticas.

Quando falamos em capital social, referimo-nos as normas de confiança, de cooperação e de reciprocidade que ao serem fortalecidas numa comunidade, podem contribuir para o bom desempenho do governo e das instituições democráticas. O capital social pode também auxiliar o desenvolvimento econômico e social sustentáveis, na medida em que possibilita o uso de novos formatos de gestão pública e de ações estratégicas de combate à pobreza.

O objetivo do presente artigo é investigar o movimento de produção de conhecimento que vai da Academia para outras organizações, que levam adiante a teoria e fazem uso prático do conceito, como é o caso das instituições multilaterais, preocupadas com a governança e as políticas voltadas para a redução da pobreza. Tratamos especificamente do movimento que o conceito de capital social faz da Academia para o Banco Mundial, que dele se apropria para orientar políticas aos países aos quais fornece créditos.

Novos paradigmas emergentes afetam as relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Paralelamente à discussão da mudança do significado de conceitos como desenvolvimento e gestão pública, visamos compreender a concepção de capital social articulada a esses conceitos. Desenvolvimento durante boa parte do século XX equivalia à idéia de crescimento econômico. Na visão desenvolvimentista, que tendeu a predominar na Academia Brasileira, na CEPAL e no próprio governo brasileiro dos anos 50 aos 70, as idéias de crescimento econômico, planejamento estatal e industrialização como motor do crescimento econômico apareciam ligadas de forma indissociável. Daí que a tarefa de desenvolvimento era vista como da responsabilidade do Estado. Nos anos 80 e 90, esta perspectiva foi mudando e surgiram teorias e orientações governamentais de caráter

neoliberal, que atribuíram maior importância ao mercado. Este seria o âmbito mais preparado para pensar o desenvolvimento econômico, agora sem o recurso do planejamento, tido como instrumental do passado. A falência de algumas economias que se orientaram por políticas neoliberais nos anos 90 levou a uma reconceituação da ação do Estado no processo de desenvolvimento e a uma rediscussão sobre o significado do que é desenvolvimento. Atualmente, é cada vez mais recorrente entre cientistas políticos, sociólogos e economistas a compreensão de que o desenvolvimento perpassa não só a esfera econômica, como também as esferas social, política, cultural e até ambiental. Passa-se assim de uma concepção desenvolvimentista econômica para uma concepção de *desenvolvimento como liberdade* ou *desenvolvimento sustentável*. Nessa perspectiva, além do crescimento econômico, inclui-se a preocupação com a redução da pobreza e da desigualdade, com a inserção de mais pessoas no mercado, com a democratização, com a criação de valores democráticos e com a preservação ambiental, entendidos como elementos que melhoram a qualidade de vida e intensificam as oportunidades dos seres humanos tanto no âmbito da comunidade local, quanto no mundo globalizado (SEN, 2000; KLIKSBERG, 2000).

Ao lado desse novo significado do termo desenvolvimento surge uma perspectiva inovadora da gestão pública, que envolve a redefinição da relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. As políticas públicas não derivam mais fundamental e exclusivamente do *Estado-coordenador*, nem são responsabilidade apenas do mercado. Passa-se a tratar de uma *coordenação por redes* em que os três agentes, o Estado, o mercado e a sociedade civil atuam conjuntamente, com ênfase em redes horizontalizadas, em contraposição às redes verticalizadas. Esse processo de descentralização da gestão pública não significa um esvaziamento do papel do Estado. Pelo contrário, faz-se necessário um Estado forte capaz de elaborar, implementar e corrigir *polícies* em parceria com os outros agentes (STRANGE, 2001; SKIDMORE, 2001; CASTELLS, 1999; REILLY, 1999; LECHNER, 1997).

Ligado a esta nova perspectiva de gestão pública aparece o conceito de *governança*, entendido como um formato de gestão pública que compreende uma nova interação entre o público e o privado e entre as esferas local e nacional do poder público. A *governança* liga-se ao conceito de *capital social* e ao modelo de *coordenação por redes* na medida em que representa um ingrediente social e cultural que pode fazer diferença para o sucesso de desenhos institucionais e para a realização de *polícies*.

Elegemos o Banco Mundial para observar mais de perto como o conceito de capital social caminha para políticas concretas de redução da pobreza e desenvolvimento sustentável. O Banco Mundial incorpora o conhecimento da Academia não apenas demonstrando articulação com a literatura produzida, como também chamando para assessorar seus quadros, nomes como o de Mancur Olson, Amartya Sen, Robert Putnam e Judith Tendler. Além disso, o Banco Mundial mantém vários núcleos de pesquisa, muitos deles destinados ao estudo da redução da pobreza e à promoção do desenvolvi-

mento sustentável². Podemos observar assim uma aproximação entre as teorias produzidas na Academia e as recomendações de *policies* do Banco Mundial.

O Banco Mundial tem adotado o conceito de desenvolvimento sustentável e investido em estudos sobre a pobreza e o papel das instituições no processo de mudança social, incorporando o conceito de capital social e de governança como parte de uma ação estratégica que busca a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável. O melhor funcionamento das instituições pode contribuir, inclusive, para a maior participação das pessoas pobres no mercado. Isso constitui uma grande mudança na história dessa instituição. Assim, analisamos a trajetória do Banco Mundial apontando três fases distintas, de acordo com as concepções e as estratégias para o desenvolvimento adotadas por essa instituição.

2 A CRIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL E AS DIFERENTES FASES DE SUA TRAJETÓRIA

Criado em Bretton Woods, em julho de 1944, resultante de um encontro de 44 representantes das Nações Unidas e países aliados na Guerra, o Banco Mundial surge com uma proposta de ajuda aos países em desenvolvimento no pós-guerra, concedendo empréstimos para a reconstrução da Europa e a promoção do crescimento econômico no mundo, através da estratégia da industrialização³. O financiamento para o investimento

² Em meados dos anos 90 foi criada pelo Banco Mundial a rede *Environmentally and Socially Sustainable Development (ESSD)*, composta de três grupos: *Environment (Meio Ambiente)*, *Rural Development (Desenvolvimento Rural)* e *Social Development (Desenvolvimento Social)*. É neste último, que concentram-se os estudos sobre o capital social. Integrados ao *Social Development Group (SDG)* estão a rede *Poverty Reduction Strategy and Economic Management (PREM)*, o *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)* e o *Social Capital for Development (SCD)*, todos disponíveis na *Poverty Net Home*. O *Local Level Institutions Study (LLI)* e a *Social Capital Initiative (SCI)* estão integradas a um núcleo de pesquisa mais amplo denominado *Social Development Family*, que por sua vez está integrado ao *Environmentally and Socially Sustainable Development Network of the World Bank*, que atua na linha de estudos sobre a pobreza e o desenvolvimento. Sendo criado também o *Social Capital Thematic Group of the Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network of the World Bank*. Informações sobre esses núcleos de pesquisa e seus estudos podem ser obtidas através do site do Banco Mundial <http://www.worldbank.org/poverty/scapital> e em PULCINA, Debora. O Banco Mundial e o Capital Social: Novas Concepções sobre o Papel do Estado e da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento (Dissertação de Mestrado. UFF, 2002).

³ Mason e Asher (1973) explicam que a idéia de criar uma instituição de ajuda internacional surge já em dezembro de 1941, quando o Secretário do Tesouro Americano Harry White elaborou o "Suggest Program for Inter-Allied Monetary and Bank Action". Em 1942, Luther H. Gulick, Presidente do Instituto de Administração Pública, e Alvin H. Hansen, Professor da Universidade de Harvard, que tinham sido enviados a Londres em uma missão do Departamento de Estado dos Estados Unidos, propuseram a criação de uma Corporação de Desenvolvimento Internacional. Membros do Departamento de Estado, do Tesouro e Agência Federal de Financiamento dos Estados Unidos, apresentaram a proposta de criação de um Banco

em infra-estrutura e desenvolvimento industrial, pode assim ser entendido como o objetivo do Banco Mundial no momento de sua criação (MASON E ASHER, 1973; BRESSER PEREIRA, 1995; KRUEGER, 2002). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) tornou-se um grupo maior com a criação do International Finance Corporation (IFC) em 1956 e da IDA (International Development Association) em 1960 (MASON E ASHER, 1973).

A contar do momento de sua criação, podemos falar em três fases da trajetória do Banco Mundial. A primeira fase, que vai da criação do Banco em 1944 até o início da década de 80, é caracterizada pela ajuda aos países em desenvolvimento. Nesse período o Banco Mundial recomenda forte atuação do Estado na coordenação das ações estratégicas de crescimento econômico e industrialização orientadas pelo Banco Mundial. A segunda fase é desencadeada com a crise da dívida externa nos anos 80 e com os desequilíbrios macroeconômicos a ela ligados. O Banco Mundial passa então a recomendar a adoção de políticas de ajuste e reformas estruturais de caráter neoliberal. A terceira fase, começa a se desenhar na década de 90, quando sob intensa crítica, o Banco Mundial começa a mudar a sua atuação, voltando-se para temas sociais, especialmente a pobreza. Essa tendência aparece claramente nos Relatórios do Banco Mundial de 2000/2001 e 2002, nos quais surgem propostas ligadas ao desenvolvimento sustentável e à redução da pobreza, que envolvem a interação entre Estado, mercado e sociedade civil na construção e implementação de instituições para o desenvolvimento. Contudo, a despeito da nova preocupação com o social, a agenda neoliberal ainda permanece nessa fase.

Para compreender as mudanças ocorridas no papel do Banco Mundial e da sua estratégia de ação é preciso lançar um olhar sobre as teorias do desenvolvimento predominantes em cada período, as crises econômicas e as críticas sofridas pelo Banco Mundial. Este definiu e ampliou crescentemente sua estratégia com relação ao desenvolvimento econômico. Vejamos cada uma dessas fases.

de Desenvolvimento Inter-Americano, aceita, anteriormente, em fevereiro de 1940 pelo Inter-American Financial and Economic Advisory Committee. Em abril de 1942, uma versão de White resultou na "Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations". Mason e Asher sustentam que a viabilização de um Banco Internacional em 1942 teve dois possíveis precedentes: o Banco Internacional para Liquidação de Contas, estabelecido em 1930, e o Banco Inter-Americano, proposto em 1940. Em novembro de 1943 já se conhecia algumas das propostas que seriam apresentadas em Bretton Woods em 1944. Em janeiro de 1944, o Tesouro Americano distribuiu para poderosos aliados e associados um conjunto de questões e respostas com relação ao Banco, que tiveram várias edições antes do encontro de Atlantic City, acontecido em junho de 1944, precedendo e preparando a agenda para o encontro de Bretton Woods em julho de 1944. Assim, como apontam Mason e Asher, quase todo trabalho preliminar sobre a proposta do Banco foi feita pelo governo americano no encontro de Atlantic City, tornando superficial a participação de outros países no encontro de Bretton Woods.

2.1 Primeira fase (1944-1982): o auxílio ao desenvolvimento

A urgência de reparar os danos da Guerra deu início a um debate sobre a necessidade de cooperação econômica internacional. Os objetivos iniciais do Banco Mundial referiam-se à provisão de capital para a reconstrução da Europa e à promoção do desenvolvimento mundial no período do pós-guerra. O Banco Mundial ajudou não só os países diretamente envolvidos na guerra, como também aqueles que apesar de não terem se envolvido diretamente no conflito, precisavam superar as suas conseqüências. Destacou-se ainda como agente da idéia do livre comércio, orientação que não passou do discurso, uma vez que suas políticas de financiamento nesse período visavam apoiar o desenvolvimentismo dos países emergentes.

Os empréstimos obtidos pelos países não deveriam mais ser alocados para prover o equilíbrio do balanço de pagamentos, como ocorrera nos anos 20, após a Primeira Guerra Mundial, mas sim para o investimento em infra-estrutura (energia elétrica, estradas, estradas de ferro, fornecimento de água e esgoto e controle da poluição).

Nos seus primeiros anos o Banco Mundial operou concedendo empréstimos ligados a projetos específicos, realizados pelo país interessado através de aprovação e acompanhamento do staff do Banco Mundial. Cada empréstimo do Banco Mundial era acompanhado de uma contrapartida em valor equivalente, dada pelo país que fazia o empréstimo. O beneficiário se comprometia a criar fundos especiais para cada projeto, os quais deveriam ser geridos, por exigência do Banco Mundial, por um banco de desenvolvimento local.

Da década de 40 até o final dos anos 70, predomina no Banco Mundial o que Bresser Pereira chama de Teoria do Desenvolvimento Econômico (TDE). Esta teoria surgiu nos anos 40 como uma crítica à economia neoclássica e defendia o fomento à industrialização, à elevação da capacidade de poupança e de investimento dos países em desenvolvimento e o crescimento econômico como estratégias para alcançar o desenvolvimento. O Banco Mundial tinha por princípio a combinação da ação do Estado (cujo papel era visto como fundamental para o desenvolvimento) com a de agentes privados (BRESSER PEREIRA, 1995; CARDOSO E HELWEGE, 1993).

A estratégia adotada pelo Banco Mundial na era do *big push*, também chamada de estratégia de crescimento equilibrado, consistia em um aumento significativo e planejado do financiamento externo, especialmente através dos recursos do Banco Mundial. Este tinha o papel fundamental de conceder financiamento à infra-estrutura e à industrialização por substituição de importação (ISI). Os países deveriam incentivar a classe capitalista industrial e a poupança forçada, que deveria ser extraída do setor primário-exportador através de tributação, ou de toda a sociedade através da inflação, e transferida aos industriais ou às empresas estatais para investimentos em infra-estrutura (BRESSER PEREIRA, 1995).

A perspectiva desenvolvimentista que apoiava o papel indutor do Estado começa a mudar no Banco Mundial ainda nos anos 60 à medida que as indústrias deixaram de ser nascentes e a estratégia de substituição de importações acentuou o lado das políticas

protecionistas. Ao final dos anos 70, nos países em desenvolvimento, aumentaram as distorções na condução dos projetos financiados pelo Banco Mundial, que observou que muitos projetos não estavam sendo concluídos como planejado.

Mas não era só o Banco Mundial que mudava o seu conceito de desenvolvimento nos anos 70. A teoria desenvolvimentista, que defendia Estados fortes e autônomos coordenando os mercados locais, que predominara entre as décadas de 50 e 70, dá lugar a partir dos anos 80, a teorias que encaram o Estado como problema e que enfatizam as vantagens do mercado. Nos países em desenvolvimento, entre os anos 50 e 70 os Estados assumiram o papel da conduta do desenvolvimento, quer como Estados-empresários, quer como um “guarda chuva” para o setor empresarial. Enquanto o bloco socialista engajou-se na economia planejada e no controle da propriedade privada, a América Latina adotou a industrialização por substituição de importações (ISI). Na mesma época o leste asiático procurou criar indústrias voltadas para a exportação fazendo uso da coordenação estatal e da injeção de recursos nos setores econômicos. Mudanças importantes são notadas nos anos 80:

(...) a estratégia original do Banco entrou em crise, ao mesmo tempo em que as taxas de crescimento econômico diminuíram no Terceiro Mundo, o *welfare state* no Norte, o nacional-desenvolvimentismo no Sul e o estatismo no Leste Europeu foram contestados, o consenso keynesiano se rompeu, a TDE [Teoria do Desenvolvimento Econômico] entrou em colapso, a teoria neoclássica recuperou suas forças com o monetarismo, com a teoria das expectativas racionais e com a escola racional, a onda conservadora, neoliberal, ganhou os governos na Inglaterra e nos Estados Unidos e este afinal tornou-se ideologicamente hegemônico em todo o mundo, o mercado triunfou e todos os pecados econômicos foram atribuídos ao Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 13).

O processo de industrialização substitutiva de importações que caracterizou a trajetória dos países em desenvolvimento na América Latina no pós-guerra, aumentou o nível de poupança, desenvolveu o mercado interno e gerou crescimento econômico. Esse crescimento contudo, se deu paralelamente a uma grande concentração de renda, que produziu sociedades com alto grau de desigualdade. Os problemas macroeconômicos dos anos 70 foram uma combinação resultante do legado da ISI com fatores externos que trouxeram grande incerteza à economia: dívida externa elevada, problemas no balanço de pagamentos, déficit fiscal, inflação e protecionismo.

Não obstante, no final da década de 70, observa-se a primeira mudança nas teorias sobre o desenvolvimento, a qual ocorre paralela a uma mudança de paradigma na ação do Banco Mundial. O novo paradigma estabelecia que a estratégia de desenvolvimento não poderia mais ser baseada na substituição de importações, na poupança forçada, na intervenção estatal, mas sim em um desenvolvimento voltado para a exportação, na redução do papel do Estado, na disciplina macroeconômica, na educação, na promoção

do desenvolvimento tecnológico-industrial e na proteção ambiental (BRESSER PEREIRA, 1995; BATISTA, 1994; CARDOSO E HELWEGE, 1993).

2.2 Segunda fase (anos 80): forçando o ajuste econômico e impondo as condicionalidades

Se a primeira fase do Banco Mundial foi orientada por uma perspectiva desenvolvimentista, a década de 80 foi marcada pelas idéias do “Consenso de Washington”. Essa expressão resulta de uma reunião de funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos, ocorrida em Washington em novembro de 1989, também com a presença alguns economistas latino-americanos relatando suas experiências. O encontro foi convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*” e teve como objetivo avaliar as reformas econômicas empreendidas nos anos 80 nos países da América Latina. A mensagem neoliberal decorrente do encontro foi incorporada por boa parte das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade (BATISTA, 1994).

A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual. (...) As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autoregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas (BATISTA, 1994, p. 17).

Alguns fatores como a escolha de Margareth Thatcher como 1ª Ministra da Grã-Bretanha em 1979 e de Ronald Reagan para Presidente do Estados Unidos em 1981, a crise da dívida externa de 1982 e o lançamento dos Planos Baker (1985) e Brady (1989)⁴

⁴ Em 1985, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James A. Baker, propôs que quinze países em desenvolvimento fossem apoiados com 29 bilhões de dólares em novos empréstimos do Banco Mundial e de bancos privados, desde que esses países adotassem políticas de liberalização do mercado. Este plano não chegou a ser posto em prática. Outro plano foi proposto em 1989 pelo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady. Os bancos privados seriam solicitados a perdoar parte da dívida dos países devedores em troca de garantias limitadas de pagamento, custeadas pelo Banco Mundial e pelo FMI. O plano previa também que os bancos fizessem novos empréstimos, para ajudar a financiar o desenvolvimento. Como garantia dessa ajuda as instituições requeriam a adoção de políticas que favorecessem o investimento privado (BRESSER PEREIRA, 1995; BATISTA, 1994; CARDOSO E HELWEGE, 1993).

ajudam a entender essa mudança.

Desde o início dos anos 80, o Banco Mundial vem enfrentando três crises ou desafios que, na visão de Bresser Pereira (1995), põem em cheque sua identidade: 1) a estratégia de crescimento que o Banco Mundial adotava foi colocada em dúvida desde o final da década de 70, quando se reforçaram as idéias neoliberais e a intervenção do Estado na economia foi questionada; 2) a própria idéia de um banco de desenvolvimento estava comprometida, na medida que o Banco Mundial tendia a perder o papel de provedor líquido de fundos para os países em desenvolvimento, transformando-se em um banco comercial voltado para a rolagem de dívidas e em uma instituição prestadora de serviços que assessorava os países em desenvolvimento; e, por fim, 3) a atuação do Banco Mundial frente à crise da dívida externa, exigia uma mudança substancial de sua atuação anterior:

As expectativas dos países em desenvolvimento quanto ao papel do Banco nessa crise eram positivas. Enquanto o Fundo [FMI] era visto como um instrumento dos bancos comerciais, ou, mais abrangentemente, da comunidade financeira internacional, presumia-se que o Banco [Mundial] mantivesse sua fidelidade aos países altamente endividados, pois, supunha-se, seu compromisso era com o desenvolvimento e não com o ajuste do balanço de pagamentos. Entretanto, o Banco não correspondeu às expectativas dos países em desenvolvimento. Cedo tornou-se claro que o Banco e o Fundo eram os dois instrumentos fundamentais que os países credores utilizaram para administrar a crise da dívida externa e proteger seus bancos comerciais (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 21).

Apesar de ter tentado encontrar soluções mutuamente benéficas, o Banco Mundial se posicionou a favor dos países credores. Os governos dos países credores organizaram informalmente nos anos 80 um sistema para administrar a crise da dívida externa. O Banco Mundial e o FMI tornaram-se intermediários das negociações entre países devedores e bancos credores. Dessa maneira, a crise da dívida reforçou o novo papel do Banco Mundial, que se beneficiou da fragilidade dos países devedores para reconstruir suas relações com esses países sobre novas bases. Agora o FMI e o Banco Mundial iriam se ocupar das políticas de ajuste econômico nessas áreas.

A crise da dívida abriu oportunidade para o Banco transformar-se, de uma instituição que financia e promove o desenvolvimento, em uma instituição que impõe condições as quais obrigam os países em desenvolvimento a seguir as diretrizes econômicas que o Primeiro Mundo julga serem adequadas. Enquanto o FMI permaneceu responsável pelos ajustes fiscais e pelo balanço de pagamentos, o Banco ficou responsável pelas reformas estruturais, assumindo um novo papel, que os governos dos países credores acreditavam ser essencial: promover a privatização, a liberalização comercial e a reforma financeira através da imposição de condicionalidade negativa (deixar de renovar os empréstimos que venciam) (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 23).

A nova estratégia tinha um caráter neoliberal, dando ênfase à atuação do mercado e à redução do papel do Estado. Ela se baseava no diagnóstico de que a crise enfrentada pelos países latino-americanos altamente endividados, decorria do populismo econômico, que se caracterizava pela indisciplina monetária e também pelo excessivo crescimento do Estado, relacionado com o protecionismo e as políticas clientelistas. A crise fiscal era vista apenas como um problema interno a ser atacado através de um ajuste, acompanhado de liberalização comercial e privatização (BRESSER PEREIRA, 1995).

A receita do FMI para os problemas da inflação e do balanço de pagamentos implicou recessão aguda para os países endividados. Para controlar os preços e o balanço comercial era indispensável reduzir os dispêndios governamentais. O Banco Mundial defendeu a promoção das exportações e a orientação para o mercado, desvalorização do câmbio (para encorajar as exportações), a redução dos salários reais para poder competir no mercado mundial, a diminuição dos gastos governamentais para prevenir a erosão inflacionária da taxa cambial e eliminar o protecionismo às empresas nacionais, promovendo a competição internacional (CARDOSO E HELWEGE, 1993).

Portanto, nessa segunda fase do Banco Mundial, este passou a conceder empréstimos direcionados a ajustes estruturais macroeconômicos com imposição de condicionalidades, tais como a realização de reformas estruturais. Como Ministro da Fazenda do Governo José Sarney (1987), assumindo o cargo após a saída do Ministro Dilson Funaro, que propusera a moratória da dívida externa, Bresser Pereira sentiu de perto as pressões do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Seu relato da atuação do Banco Mundial nas negociações com o Brasil atesta a mudança do papel de um banco de desenvolvimento como um provedor líquido de fundos, para o de um banco comercial que rola suas dívidas e torna-se um obstáculo para o desenvolvimento.

Apesar de concordar com as reformas estruturais referentes à redução do aparato do Estado através da liberalização comercial, privatização e desregulamentação, Bresser Pereira (1995) entende que o mercado depende de um Estado forte para o seu bom funcionamento e que tais reformas limitam a ação do Estado a um "papel negativo". Crítica o caráter dogmático e ideológico que essas reformas assumiram no Banco Mundial.

As críticas recebidas em função da imposição de condicionalidades na década de 80, pode ser uma das razões que explica a mudança do paradigma de desenvolvimento e gestão pública. Tanto o Banco Mundial quanto o FMI sofrem críticas por parte dos governos dos países pressionados, da Academia, da esquerda e de ONG's em função da imposição de políticas de ajuste aos países devedores, que levam à recessão, ao desemprego e à pobreza. Gradualmente a atuação do Banco Mundial começou a mudar. Na década de 80, além de exigir uma atmosfera favorável aos investimentos privados e externos e políticas macroeconômicas ortodoxas nos países onde fazia investimentos, o Banco Mundial passou a financiar projetos estratégicos de infra-estrutura, conduzidos por empresas estatais; projetos agrícolas e industriais; projetos nas áreas de educação, planejamento familiar e de combate à pobreza. Os empréstimos concedidos passaram a

ser orientados por esses objetivos (KRUEGER, 2002; BRESSER PEREIRA, 1995; CARDOSO E HELWEGE, 1993; MASON E ASHER, 1973).

Quadro 01 - Relatórios anuais do Banco Mundial e sua Temáticas (1980-1989)

ANO	TÍTULO
1989	Financial Systems and Development
1988	Opportunities and Risks in a Managing the World Economy Public Finance in Development World Development Indicators
1987	Barreiras ao Ajuste e ao Crescimento na Economia Mundial Industrialização e Comércio Exterior Indicadores de Desenvolvimento Mundial
1986	The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth Trade and Pricing Policies in World Agriculture World Development Indicators
1985	International Capital and Economic Development World Development Indicators
1984	Recovery or Relapse in the World Economy? (Recuperação ou Recaída da Economia Mundial?) Population Change and Development Population Data Supplement World Development Indicators
1983	World Economic Recession and Prospects for Recovery Management in Development World Development Indicators
1981	National and International Adjustment Annex World Development Indicators
1980	Part I – Adjustment and Growth in the 1980's Part II – Poverty and Human Development Annex World Development Indicators

Fonte: Banco Mundial. Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial. Levantamento da autora.

2.3 Terceira fase (anos 90 e 2000): defendendo o desenvolvimento sustentável, o capital social e a governança como estratégias de redução da pobreza.

Se os Relatórios do Banco Mundial da década de 80 são marcados pelas propostas de reformas estruturais e ajustes econômicos (ver Quadro 01), na década de 90 encontra-se uma nova orientação do Banco Mundial. Notamos agora a preocupação com temas como o meio ambiente, a saúde e a infra-estrutura social levando o tema da pobreza a ser retomado em 1990 e em 2000/2001 (ver Quadro 02). A cada início de década, o Banco

Mundial faz um balanço sobre a situação da pobreza no mundo. Dentro dessa nova orientação, os conceitos de capital social e governança são incorporados aos Relatórios, a partir de 2000. O enfoque desses Relatórios já não é exclusivamente econômico, é também social e político. A julgar pelos discursos e propostas, podemos associar essas mudanças à gestão do Presidente do Banco Mundial James Wolfenon, que começa em 1995 e ainda está em vigor, e a do Vice-Presidente Joseph Stiglitz que durou de 1997 até 2000. Essas mudanças são sinalizadas pelo próprio Banco Mundial no Relatório de 2000/2001:

A estratégia de redução da pobreza evoluiu muito nos últimos 50 anos em resposta a uma maior compreensão da complexidade do desenvolvimento. Nos anos 50 e 60, muitos consideravam os grandes investimentos em capital físico e infra-estrutura como a principal via para o desenvolvimento.

Nos anos 70, aumentou a conscientização de que o capital físico não era suficiente: a saúde e a educação tinham pelo menos a mesma importância. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1980 articulou essa noção e argumentava que as melhorias em saúde e educação eram importantes não só por si próprias mas também para promover o aumento da renda da população pobre.

Nos anos 80, após a crise da dívida, recessão global e experiências contrastantes do leste da Ásia e África Subsariana, a ênfase passou a ser atribuída à melhoria da gestão econômica e liberação das forças de mercado. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 propunha uma estratégia dupla: promover o crescimento com uso intensivo de mão-de-obra mediante abertura econômica e investimento em infra-estrutura e proporcionar serviços básicos de saúde e educação para os pobres.

Nos anos 90, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de vulnerabilidade no âmbito local e nacional. Este relatório baseia-se nas estratégias anteriores, tendo em vista a experiência acumulada na última década e o novo contexto global. Propõe uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes; promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança (BANCO MUNDIAL, RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 2000/2001, p. 6)”

No quadro a seguir, é possível observar a inserção dos temas acima mencionados nos Relatórios anuais do Banco Mundial:

Quadro 02 - Relatórios Anuais do Banco Mundial e suas Temáticas (1990-2002)

ANO	TÍTULO
2002	Building Institutions for Markets
2000/2001	Luta contra a Pobreza
1999/2000	Entering the 21 st Century
1998/1999	Knowledge for Development
1997	The State in a Changing World
1996	From Plan to Market
1995	Workers in a Integrating World
1994	Infrastructure for Development
1993	Investindo em Saúde Indicadores de Desenvolvimento Mundial
1992	Development and Environment
1991	The Challenge of Development
1990	Poverty

Fonte: Banco Mundial. Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial. Levantamento da autora.

As mudanças que agora acontecem no Banco Mundial foram avaliadas por Batista (1994) com base no Relatório de 1990, por Bresser Pereira (1995) a partir do Relatório de 1991 e por Costa (1998) em relação ao Relatório de 1997. As críticas ao receituário neoliberal ainda encontram sustentação, mas algumas importantes mudanças permitem falar em uma nova fase do Banco Mundial, que se consolida nos anos mais recentes.

Batista (1994), crítico da ênfase neoliberal do Banco Mundial na década de 80, percebeu mudanças no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, que foi dedicado ao tema da pobreza. Segundo ele, este Relatório sugere que o Banco Mundial passaria a vincular a concessão de ajuda a compromissos dos Estados com o combate à pobreza.

A autodefinição do Banco Mundial como uma instituição de serviços e ajuda aos países da Europa Oriental e da ex-União Soviética, na transição dos países dessas regiões para o capitalismo foi apontada como um sinal de mudança por Bresser Pereira. Em sua visão, nos anos 90, a onda conservadora neoliberal vem se reduzindo, dando lugar a uma nova concepção de desenvolvimento econômico, entendida como estratégias de redes, envolvendo parceria entre Estado e o mercado.

Bresser Pereira (1995) entende que para o Banco Mundial resolver sua *crise de identidade* deve criticar a abordagem neoliberal, reconhecer o ressurgimento de uma abordagem desenvolvimentista e rever seu papel como gestor do ajuste e da crise da dívida externa. Em sua opinião, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1991 caminha nessa direção, pois a abordagem neoliberal nele se atenua, dando lugar à estratégia *market-friendly* com relação ao desenvolvimento: mercados e governos podem cooperar mutuamente.

Costa (1998), também sinaliza mudanças no Banco Mundial na análise que faz do Relatório do Banco Mundial de 1997, intitulado “O Estado num Mundo em Transformação”. Em sua opinião, frente às dificuldades de integração dos Estados à economia internacional, o Banco Mundial incorporou com bastante atraso a preocupação com as reformas que visam o aumento da eficiência e da eficácia na prestação de serviços públicos. O Relatório de 1997 é considerado o resultado de um esforço de convergência teórica que reúne diversas linhagens, como a da “escolha racional”, a (neo)estruturalista e a neo-institucionalista, num esforço para diagnosticar e apontar soluções para a crise de globalização que afeta diferenciadamente Estados em todas as regiões do mundo e representa um novo enfoque, que repõe o Estado como ator importante no cenário das transformações do mundo contemporâneo.

Dentre os aspectos positivos desse Relatório está a ênfase no fortalecimento institucional do setor público, como pressuposto para a “flexibilização” das relações entre Estado e sociedade. Conceitos de transparência, participação e descentralização são discutidos, assim como questões como a corrupção sistêmica, a incerteza ou insegurança política dos países em desenvolvimento, o comportamento arbitrário de muitos governos formalmente democráticos; o caráter “predatório”, patrimonialista e clientelista de muitos Estados que de outra perspectiva poderiam ser considerados “modernos”, como Indonésia, Filipinas e Coréia do Sul (COSTA, 1998).

O Relatório de Desenvolvimento Mundial 1998/1999 intitulado “*Knowledge for Development*” destaca que os países e pessoas pobres diferem dos ricos não somente porque têm menor quantidade de capital, mas também menor quantidade de conhecimento e poucas instituições para certificar qualidade, fazer valer padrões e disseminar informações necessárias para as transações comerciais.

Nesse Relatório, dois tipos de conhecimento são destacados como fundamentais para a competitividade e melhoria da inserção dos países pobres no mercado: o conhecimento sobre a tecnologia ou *know-how* e o conhecimento sobre atributos, tais como a qualidade de um produto, a diligência de um trabalhador ou os créditos de uma firma, que são considerados fundamentais para a efetividade do mercado. Nesse sentido, o Relatório de 1998 aponta que as lacunas de informação podem ser minimizadas através do investimento em educação, criação de oportunidades para pobres, trabalho com comunidades indígenas, etc., no nível local e comunicação e aquisição de novas informações e tecnologias. Tanto as instituições internacionais quanto os governos nacionais podem ajudar nesse processo: as primeiras transferindo conhecimento e os governos formulando políticas que permitam a incorporação desse conhecimento.

A partir de 2000, mesclada às propostas de ajuste econômico do Banco Mundial, encontra-se uma nova concepção de desenvolvimento que remete aos conceitos de *capital social* e *governança* que são, propriamente, o foco de análise desse artigo. O Estado, a sociedade civil e o mercado são agora vistos como parceiros e agentes do processo de desenvolvimento. Esta parece ser a nova orientação paradigmática do Banco Mundial para

este início de século. A mudança de paradigma do Banco Mundial pode ser observada através da análise dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 e 2002, nos discursos de seus administradores e nos trabalhos desenvolvidos pelos núcleos de pesquisa do Banco Mundial. O objetivo aqui é nos deter sobre os relatórios mais recentes.

Reduzir a pobreza é condição essencial para o desenvolvimento. Essa é a frase que vem afirmando o Banco Mundial ultimamente, mas as metas de crescimento econômico e redução da pobreza não constituem novidade, já que também foram tratadas no Relatório de 1980. A questão nova refere-se a como tais metas devem ser atingidas. A estratégia mais recente do Banco Mundial detém sua ênfase sobre a eficiência das instituições para a atuação no mercado. E tal idéia está atrelada à concepção de um estado forte. A descentralização, a auto-regulação e a autonomia fazem parte da nova receita, mas isso não deve ser confundido com um enfraquecimento do estado. O seu papel é fundamental para modificar, incentivar e monitorar as instituições, tal como para implantar as reformas estruturais necessárias ao seu bom funcionamento. O controle da corrupção e do clientelismo, por exemplo, é alvo de destaque nos relatórios mais recentes, pois se ele existe, os mercados são mais seguros.

A visão ortodoxa do Consenso de Washington e do Banco Mundial nos anos 80 mostrou-se limitada para promover o desenvolvimento. Talvez isso explique o Banco Mundial recorrer mais recentemente à consultoria de Amartya Sen – economista responsável por uma nova concepção de desenvolvimento, a qual passou a ser usada pelo Banco Mundial no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001. Antes de se falar sobre os Relatórios mais recentes, é preciso falar sobre essa nova concepção de desenvolvimento.

A concepção de *desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen (2000), ultrapassa a concepção tradicional de desenvolvimento econômico, em que o crescimento do PIB e a modernização tecnológica são os elementos essenciais. Sen entende o desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades reais, em que essas são tanto o seu fim, quanto o seu meio. O desenvolvimento deve eliminar as privações de liberdade e para isso devem ser asseguradas liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, transparência e segurança. Nesse sentido, a pobreza, a dificuldade de acesso aos serviços de saúde, à educação e à justiça, são fatores entendidos como privação de liberdade. A falta de acesso a bens primários como direitos, liberdades, oportunidades, renda, riqueza e as bases sociais do respeito próprio, impedem a realização dos fins de qualquer indivíduo.

Klikberg (2001), em trabalho publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁵, destaca que apesar da tecnologia e potencial produtivo nunca terem

⁵ Klikberg, Bernardo e Tomassini (2001). *Capital Social y Cultura*. Washington: BID, México: Fondo de Cultura Económica. Este livro reúne vários teóricos que investigam o tema do capital social. Resultou de um Seminário do BID ocorrido em Paris em março de 1999: a Quadragésima Reunião Anual da Assembléia do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

sido tão favoráveis ao desenvolvimento econômico e social, regiões como a América Latina ainda não o alcançaram. Para ele, o novo debate sobre o desenvolvimento inclui aspectos como o capital social e a cultura, que estão ausentes do pensamento econômico convencional em crise. A nova concepção de desenvolvimento busca superar enfoques reducionistas e captar a complexidade do processo de desenvolvimento, através de múltiplas variáveis.

A partir da concepção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, Kliksberg (2001, 2000, 1999) enfatiza que os objetivos finais do desenvolvimento estão relacionados à ampliação das oportunidades reais dos seres humanos desenvolverem suas habilidades. Assim, o enfoque sobre o desenvolvimento não pode ser meramente técnico e os meios e os fins do desenvolvimento devem ser delimitados. Junto com o crescimento econômico, surge a necessidade de promover o desenvolvimento social, melhorar a equidade, fortalecer a democracia e preservar o meio ambiente. Exemplo dessa preocupação encontra-se no Consenso dos Presidentes da América, realizado em Santiago em 1998. No plano de ação resultante do encontro, foram incluídos pontos como a ênfase na promoção de educação, a preservação e aprofundamento da democracia, da justiça e dos direitos humanos, a luta contra a pobreza e a discriminação, o fortalecimento dos mercados financeiros e a cooperação regional em assuntos ambientais (KLIKSBERG, 2001).

O esquema conceitual com o qual se analisa a realidade, portanto, deve ser revisado, uma vez que a análise estritamente econômica não é mais suficiente. O trabalho de Sen exemplifica como as realidades políticas contam. No trabalho do Banco Mundial intitulado "As Instituições Contam" (1998), o tema das *instituições* é incorporado à análise das realidades econômicas e à formulação de políticas, e estas são entendidas como o conjunto de regras formais (constituições, leis, regulamentos, contratos, etc.) e informais (ética, confiança, preceitos religiosos e outros códigos implícitos) e seus mecanismos de execução que incidem sobre o comportamento dos indivíduos e das organizações de uma sociedade.

Como destacado por Kliksberg, o capital social tem começado a fazer parte da elaboração de projetos de desenvolvimento e instituições de cooperação internacional estão incluindo os progressos no capital social nos critérios de mensuração do grau de êxito dos projetos. No centro do capital social existem múltiplos elementos do campo da cultura.

O capital social e a cultura têm começado a instalar-se no centro do debate sobre o desenvolvimento, pois o modelo econômico convencional está sofrendo severas dificuldades por sua distância com a realidade. A lógicas das inter-relações deve ser considerada, pois há um encadeamento recíproco entre as múltiplas dimensões.

James D. Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, tem afirmado que o desenvolvimento econômico não é satisfatório sem que seja acompanhado paralelamente do desenvolvimento social, é preciso evitar enfoques unilaterais e ir além da estabilização financeira, a estabilidade política também é importante. O desenvolvimento social fortalece o capital humano, potencializa o capital social e gera estabilidade política, bases

essenciais para um desenvolvimento saudável e sustentável. Não é viável o desenvolvimento social sem crescimento econômico e este por sua vez, não será sustentável se não estiver apoiado em um intenso crescimento social. Essa parece uma afirmação tautológica, mas durante muitas décadas a ênfase de teóricos e de instituições como o Banco Mundial foi predominante sobre o crescimento econômico.

Dessa forma, é fundamental considerar as inter-relações entre os problemas econômicos, financeiros, sociais, institucionais sendo que o capital social e a cultura são componentes-chaves dessas inter-relações e podem propiciar círculos virtuosos. Podemos observar, então, que a crise na reflexão convencional sobre o desenvolvimento, traz a oportunidade de convergir capital social, cultura e desenvolvimento de modo que se obtenha o desenvolvimento sustentável (SEN, 2000; KLIKSBERG, 2001, 2000, 1999).

No *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*, intitulado "Luta contra a Pobreza", o capital social é entendido como parte da estratégia de combate a pobreza. Este consiste em três frentes: *promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança*. A realização de tal estratégia, implica em ações nacionais e internacionais. Adotando a concepção de *desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen anteriormente mencionada, o Relatório de 2000/2001 assume que os pobres muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente, não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza e são *privações de liberdade* que impedem os pobres de levar o tipo de vida que todos valorizam.

De acordo com o Relatório de 2000/2001, a pobreza leva a uma experiência de privação múltipla que é intensa e dolorosa, mas pode ser solucionada através da *promoção de oportunidades, autonomia e segurança*:

A pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si e muitas vezes se reforçam, exacerbando as condições de privação em que os pobres vivem. Escassez de bens, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego mantêm as pessoas na pobreza material. Por isso, a promoção de oportunidades (estimulando o crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e possibilitando que estes acumulem bens) é essencial para reduzir a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2000/200, p. 1).

O Relatório de 2000/2001 expõe a idéia de que, tendo em vista a má distribuição de poder político e econômico, o funcionamento das instituições do Estado pode ser desfavorável, particularmente para os pobres. Estes, em geral, não recebem os benefícios do investimento público em educação e saúde, são vítimas da corrupção e arbitrariedade do Estado, são afetados por normas sociais, valores e práticas que, na família, comunidade

ou mercado, levam à exclusão de mulheres, minorias étnicas e raciais ou dos grupos desfavorecidos. Daí a importância da promoção da autonomia dos pobres, fazendo com que as instituições públicas e sociais se tornem mais sensíveis às suas necessidades. É também fundamental aumentar a segurança, reduzindo a vulnerabilidade a acontecimentos externos incontroláveis, como doenças, violência, guerras, choques econômicos e catástrofes naturais, e implantar mecanismos para ajudar os pobres a enfrentar choques adversos.

Apesar das condições humanas terem melhorado muito, levando em conta a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica, a distribuição desses ganhos globais é desigual. E esta não é uma preocupação exclusiva do Banco Mundial. Em face de um quadro global de pobreza e desigualdade, a comunidade internacional fixou várias metas para serem atingidas, em sua maior parte, até 2015, com base nos debates ocorridos em várias conferências das Nações Unidas realizadas nos anos 90. Essas metas de desenvolvimento internacional, traçadas pelo FMI, OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial, incluem a redução da pobreza e da privação humana em várias dimensões:

Quadro 03 - Metas de desenvolvimento internacional traçadas pelo FMI, OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial em 1990

METAS	
1	Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia) entre 1990 e 2015
2	Matricular todas as crianças na escola primária até 2015, assegurando educação primária universal
3	Obter maior igualdade e habilitar as mulheres, eliminando as desigualdades por sexo na educação primária e secundária até 2005
4	Reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil entre 1990 e 2015
5	Reduzir em três quartos a mortalidade materna entre 1990 e 2015
6	Proporcionar acesso a todos que precisam de serviços de saúde reprodutiva até 2015
7	Implantar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável até 2005, para reverter a perda de recursos ambientais até 2015

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001.

Cada uma das sete metas se refere a um aspecto da pobreza e devem ser vistas em conjunto porque reforçam-se mutuamente. As metas podem ser alcançadas mediante uma combinação de ações eficazes no âmbito nacional e internacional. Para atingir tais metas de desenvolvimento internacional, o Relatório de 2001 aponta a necessidade de empreender ações que promovam o crescimento econômico e reduzam a desigualdade de renda, mas destaca que mesmo o crescimento equitativo não será suficiente para atingir as metas de saúde, educação e sustentabilidade ambiental. É necessário então, uma estratégia mais ampla para combater a pobreza, fundamentada em três frentes já mencionadas.

Mas não há muito otimismo quanto a essas metas. O Banco Mundial mostra-se preocupado porque as metas não estão sendo atingidas, conforme dados do *World*

*Development Indicators*⁶:

- ✓ da população mundial de 6 bilhões de habitantes, 1,2 bilhões vivem com menos de um dólar por dia;
- ✓ cerca de 10 milhões de crianças com menos de cinco anos morreram em 1999, a maioria de doenças que poderiam ter sido prevenidas;
- ✓ mais de 113 milhões de crianças, em sua maioria do sexo feminino, não freqüentam a escola;
- ✓ cerca de meio milhão de mulheres morrem a cada ano durante a gravidez ou parto devido a complicações que podiam ser facilmente tratadas ou prevenidas se elas tivessem acesso a serviços apropriados.

Em discurso proferido em janeiro de 2001 o Presidente do Banco Mundial James Wolfensohn, enfatiza que o crescimento do bem-estar material é central para o bem-estar humano e redução da pobreza, mas não o suficiente para o desenvolvimento sustentável, uma vez que as desigualdades sócio-econômicas, o rápido crescimento demográfico e a degradação do meio ambiente, são fatores que o prejudicam:

Growth in material well-being is a central element in advancing human welfare and reducing poverty. Growth requires investment in productive physical capital. And a development strategy focused narrowly on physical investment and growth can be successful for a period. However, if policies to increase aggregate wealth waste natural resources, inflict unnecessary damage on critical environmental processes, undermine social cohesion, or fail to rapidly reduce poverty, they can generate serious problems. These problems can be ignored for a while, but not indefinitely. Unattended, these social and environmental problems can foster to the point where they gradually or abruptly undermine the scope for improvements in human welfare. Sustaining growth over the long term therefore requires that such problems be addressed integrally in current growth strategies and investment programs. It is better to address these problems well before they become crises, since the lead times can be long.⁷

A busca do desenvolvimento sustentável implica modificar as instituições sociais e incentivar comportamentos tanto de indivíduos como de comunidades que podem melhor administrar recursos humanos, sociais, físicos e naturais ao longo do tempo. Wolfensohn afirma em seu discurso que as pessoas mudam a sociedade e o meio ambiente por causa do incentivo que têm para fazer isso. Problemas sociais e ambientais surgem quando as pessoas são inconscientes das conseqüências ou conscientes, mas indiferentes

⁶ Comunicado n° 2001/312/S. Banco Mundial. World Development Indicators.

⁷ WOLFENSOHN, James. Announcement by World Bank President James Wolfensohn. World Development Report, 2002. "Sustainable Development with a Dynamic Economy". 25 de janeiro de 2001. <http://www.worldbank.org/wdr/2002/announcement.htm>

porque a responsabilidade recai sobre outros. Existe uma mudança social em curso e os grupos mais vulneráveis, os pobres, requerem atenção especial, pois são os menos capazes de se auto-protegerem dos efeitos adversos da prolongada negligência com as consequências ambientais e sociais ou de programas de proteção ambiental e social que não estão direcionados às necessidades dos pobres.

O Relatório de 2000/2001 já chamava a atenção para como a *ampliação do mercado* é a chave para fomentar o crescimento econômico das nações e reduzir a pobreza dos indivíduos, pois quanto maior a participação dos pobres no mercado, maiores são as suas oportunidades de ultrapassar a condição de pobreza. Também já havia mostrado que as *instituições são importantes* porque permitem o melhor funcionamento do mercado, de maneira a inserir nele segmentos diversos, distribuindo benefícios de forma menos desigual e, assim, contribuindo para reduzir a pobreza, que é alvo de preocupação no atual paradigma do Banco Mundial.

Dando continuidade a essa discussão, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2002 intitulado *Building Institutions for Markets* aborda as *instituições* que dão suporte ao crescimento econômico e promovem o desenvolvimento de mercados inclusivos e integrados que, por sua vez, promovem oportunidades e benefícios para todos, reduzem riscos e habilitam investimentos em atividades de alto retorno. O Relatório de 2002 procura entender quais e como as instituições favorecem o mercado, buscando intensificar as oportunidades para os pobres e aumentando seu *empowerment*. Nesse Relatório é destacado que deve haver maior sensibilidade às necessidades dos pobres, daí a importância de sua participação: *os projetos devem ser horizontalizados*, pois projetos concebidos e implantados de forma isolada podem ser mal sucedidos por não atenderem às reais demandas dos pobres. Se os governos e instituições são sensíveis às necessidades dos pobres – e a governança, a participação e auto-regulação facilitam esse processo – evita-se desperdício de dinheiro em projetos que não funcionam.

Apesar de se tratar ainda de uma visão neoliberal que defende que é através da competitividade no mercado que o crescimento econômico e a redução da pobreza tornam-se possíveis, esta nova proposta entende agora que a própria competitividade é facilitada e incentivada pelas *instituições*. Esse enfoque sobre as instituições já é um indicador da mudança de paradigma, uma vez que as instituições devem ser construídas numa interação entre estado, mercado e sociedade civil, agentes que viabilizam o seu bom funcionamento e adequação às necessidades de cada país.

Avaliando recentes pesquisas sobre mudanças institucionais e a experiência histórica contemporânea de desenvolvimento institucional através dos países, o Banco Mundial sugere formas de fazer com que a construção de instituições seja mais efetiva e capaz de promover a mudança. O Banco Mundial reconhece a importância do institucionalismo histórico e enfatiza o papel de boas lideranças, da cultura e das normas na implementação das mudanças. A construção de instituições é geralmente um processo cumulativo e demorado que pode deteriorar-se por causa de conflitos políticos ou

condições econômicas e sociais. O Relatório de 2002 defende portanto, que instituições que funcionam levam a comportamentos desejáveis, evoluindo através de mudanças nas instituições tanto públicas, quanto privadas que já existem, mas também através da construção ou transplante de novas, viabilizadas por forças políticas, econômicas e sociais.

Mas, se por um lado o Relatório admite que não existe uma trilha única para o crescimento e redução da pobreza, pois cada país tem sua história particular, por outro lado uma característica chave defendida para todo sistema de mercado industrial é um Estado forte, que possa favorecer um sistema formal e legal que complemente as normas existentes, que respeite e faça respeitar as leis, abstendo-se de ações arbitrárias. Se na década de 80 observamos a recomendação de um enfraquecimento do Estado no receituário do Banco Mundial, agora a necessidade de um Estado forte é bastante clara.

As instituições, que podem ser construídas por governos, comunidades e mercados, não precisam estar atreladas a leis e regulamentos formais. Elas podem ser arranjos institucionais baseados em normas e se as normas estão bem fundadas, as instituições podem funcionar bem. As instituições informais são relativamente mais importantes que as formais em países ou áreas pobres. Além disso, a competição pode tornar as instituições formais menos necessárias e reduzir a responsabilidade sobre os reguladores.

Conforme o Relatório de 2002 então, a chave para os *policymakers* é identificar que tipo de instituição é necessária, em lugar de assumir que uma estrutura particular é necessária. Eles devem perguntar: 1) quem precisa de *informação* sobre o quê; 2) se todos os *direitos de propriedade* e *contratos* são claramente definidos e se fazem respeitar; 3) se existe pouca ou muita *competição*. Uma vez identificada a lacuna institucional, o próximo passo é propor e ajudar a criar instituições apropriadas.

Essas perguntas correspondem a três papéis principais atribuídos às instituições pelo Banco Mundial no Relatório de 2002, a saber: 1) as instituições funcionam como canal de *informação* sobre condições de mercado, bens e parceiros. Ajudam os governos na sua ação reguladora por afetarem a produção, a acumulação, a análise, a verificação e a disseminação de informação e conhecimento para os participantes, em comunidades e mercados. Exemplos dessas instituições são as empresas de contabilidade, registro de crédito e regulamentações governamentais sobre a mídia para disseminação de informação. 2) As instituições definem e fazem respeitar os *direitos de propriedade* e os *contratos*, determinando quem faz o que e quando. São exemplos as constituições e a rede do sistema judiciário. 3) As instituições aumentam ou diminuem a *competição* no mercado. A competição fornece às pessoas incentivos para fazer melhor, promovendo oportunidades iguais, estimula inovação e crescimento econômico. Mas nem todas as instituições facilitam a competição, algumas a impedem: a regulação de novos negócios pelo governo, pode impedir a competição.

Some-se a esses três papéis das instituições, quatro lições a serem tiradas da construção de instituições. Elas devem ser: *complementares, inovadoras, conectadas e competitivas*. As duas primeiras lições referem-se à efetividade do suporte das instituições

de mercado, as duas últimas, à criação de demanda de tais instituições e à promoção de forças para mudanças. A idéia é que ter as instituições no sentido formal apenas, não é o suficiente. As pessoas precisam desejá-las de fato. Para ser efetiva, uma instituição deve ser desenhada para que os incentivos dos atores de mercado estejam organizados para atingir resultados desejados. Esclarecendo um pouco mais estas quatro lições sugeridas pelo Banco Mundial para a construção das instituições, vejamos cada uma delas.

1) *a construção de novas instituições deve ser complementar às que já existem.* Deve-se reconhecer o que deve ou não ser construído ou transplantado em contexto particular não perdendo de vista a idéia de que não existe a “melhor” instituição. Instituições eficientes em países desenvolvidos, podem não ter os mesmos resultados nos países em desenvolvimento, nos quais poucas instituições são complementares, a capacidade administrativa é fraca, os custos per capita são altos, o nível de capital humano é reduzido, a tecnologia é diferente e níveis e as percepções sobre a corrupção são diversas. Nos países desenvolvidos, a capacidade de fazer respeitar a lei é forte e os sistemas de processamento de informações são melhores, há maior *accountability* e transparência e as instituições complementares fomentam a eficiência do Judiciário.

2) *deve-se inovar para identificar as instituições que funcionam e as que não funcionam,* pois mesmo nos níveis similares de desenvolvimento, os países diferem em suas normas, geografia e recursos (*endowments*). Sendo assim, a inovação é freqüentemente necessária para acomodar essas diferenças e quando da criação de instituições. A experimentação tem seus custos, mas ajuda a identificar novos formatos institucionais. Os governos podem ser bem sucedidos adotando inovações, mas também devem abandonar os experimentos falhos. A inovação depende da colaboração de diferentes atores na sociedade. Em alguns casos, a existência de grande autonomia e participação local pode fomentar experimentos que levem à inovação. A inovação e a experimentação ocorrem em pelo menos três níveis: na política pública nacional, nas práticas comerciais privadas e na ação local de comunidades e de líderes da sociedade civil. Mas nem toda inovação é benéfica, pois elites locais podem capturar vantagens.

3) *deve haver conexão entre comunidades de atores do mercado através de fluxo de informações e negócios abertos.* A troca de bens e serviços fora das redes sociais cria demanda por instituições de suporte ao mercado. Ligar comunidades através de redes sociais de informações e abrir negócios, dando acesso a mercados é uma prioridade para *policymakers* construir instituições de suporte ao mercado. A abertura de negócios faz com que participantes do mercado aumentem a demanda: por instituições formais (para atores domésticos e estrangeiros com a intenção de prover informações e fazer respeitar contratos); por empresas (para prover nova tecnologia e novas formas organizacionais e administrativas); por mercados (para grande competição, induzindo mudança institucional); por instituições adicionais (para administrar novos riscos).

A abertura para negócios e a troca de idéias dentro de países e entre eles tem servido como um catalizador para a mudança institucional através da história. Por prover “*checks*

and balances” sobre o governo e agentes privados, a mídia é uma força ativa para a mudança. A simples provisão de informações ou a partilha de conhecimentos pode levar os participantes do mercado a modificar as estruturas institucionais. *Policymakers* têm um importante papel em prover um fluxo de informações de boa qualidade na economia.

4) *promover a competição entre jurisdições, empresas e indivíduos,* pois uma competição forte cria demanda por mudança institucional, modifica a efetividade das instituições existentes e muda o incentivo e comportamento dos agentes. Também pode reduzir a efetividade de grupos fechados, como corporações ou redes, cuja existência e efetividade depende de maior acesso a informação de outros grupos.

Quando as empresas competem entre si no mercado de produtos, forçam o aumento da eficiência e têm incentivo para fazer lobby para implementar mudanças institucionais que podem reduzir seus custos. Mas muitas estruturas existentes limitam ou previnem a competição. Leis que regulamentam o ingresso no mercado podem limitar a competição. A competição também afeta a distribuição de vantagens entre atores de mercado e aumenta a demanda por mudança institucional entre aqueles que querem manter as suas vantagens à luz de fatores econômicos de mudança.

As instituições de apoio ao mercado são entendidas no Relatório de 2002 como uma importante força na redução da pobreza e os custos de seu fracasso são mais freqüentes nos países pobres, por causa de fatores como corrupção, mal funcionamento do sistema legal e judiciário (que podem não representar bem os pobres), vulnerabilidade dos pobres frente às crises macroeconômicas, acesso desigual a instituições financeiras (instituições privadas nem sempre atendem aos interesses dos pobres e mecanismos de resolução de disputas locais e informais podem ser tendenciosos contra outros grupos) e as associações baseadas em conexões sociais excluem aqueles que não são membros. O Relatório de 2002 mostra que rent seeking e a lei (abrangendo a importância coletiva dos direitos de propriedade, instituições legais e sistema judiciário) estão altamente correlacionados: se as leis funcionam, as práticas de rent seeking diminuem.

Os mercados funcionam bem se eles têm mecanismos de imposição de leis e organizações promotoras de transações de mercado. As instituições transmitem informação, fazem respeitar os direitos de propriedade e contratos e estabelecem o nível de competição. Elas dão às pessoas oportunidades e incentivos para engajarem-se em atividades de mercado. De acordo com o Relatório de 2002, os mercados da África, da América Latina e da Ásia Central são deficientes e não fornecem incentivos para o engajamento nos negócios, pois carecem de redes sociais que facilitam a troca de informações e reduzem os custos de transações. Sociedades mais polarizadas podem encontrar mais dificuldade para estabelecer instituições que beneficiam amplos segmentos da sociedade.

Os mercados mais desenvolvidos e globalizados são mais inclusivos e integrados e oferecem maiores oportunidade e opções. Por outro lado, os mercados subdesenvolvidos, mais presentes nos países pobres, tendem a ser locais e segmentados. Os custos

de transação – derivados de informação inadequada, definição e imposição incompletas dos direitos de propriedade – limitam as oportunidades de mercado e em contrapartida, as instituições aumentam o retorno das trocas de mercado, reduzem os riscos e incrementam eficiência. No entanto, admite o Relatório de 2002, nem todas as instituições promovem mercados inclusivos, algumas comunidades podem ser excluídas deles. E sendo assim, o desafio para os policymakers é modelar o desenvolvimento institucional em direções que acentuem o desenvolvimento econômico.

3 CONCLUSÃO

O que se nota nos Relatórios mais recentes do Banco Mundial não é o abandono das recomendações de reformas e ajustes econômicos, mas sim a inserção de uma preocupação com questões sociais associada a uma nova concepção sobre os papéis desempenhados em conjunto pelo Estado, sociedade civil e mercado num processo de desenvolvimento que vai além do crescimento econômico. A visão neoliberal de inserção no mercado, tal como a prática da privatização e descentralização ainda aparecem nas propostas do Banco Mundial. Mas agora há grande ênfase sobre as instituições e não somente sobre a política econômica do Estado. Há uma reflexão sobre como construir e manter instituições, que podem ser aproveitadas, inovadas e até transplantadas, mas precisam adequar-se à realidade e necessidade de cada país. O Banco Mundial agora parece ter se convencido de que não há uma receita única.

Muitos paradoxos apontados por Costa (1998) com relação ao Relatório de 1997 permanecem. As propostas do Banco Mundial podem ser vistas como contraditórias, na medida em que a descentralização é proposta paralelamente ao papel de um Estado forte para realizá-la. Entre as ações internacionais propostas no Relatório 2000/2001, por exemplo, uma refere-se à exportação de produtos agrícolas pelos países em desenvolvimento, tipo de ação que é criticada por Batista (1994) que entende isso como uma divisão de tarefas entre países industrializados e países agrícolas, sendo estes últimos condenados à dependência dos primeiros.

As novidades dos Relatórios de 2000/2001 e 2002 estão nas concepções de desenvolvimento, capital social e governança, que têm continuidade no Relatório de 2003, que desde 2002 se propunha a focalizar o desenvolvimento do capital humano, natural e físico, bem como a coesão e estabilidade social.

Procuramos mostrar que, no lugar de um modelo de desenvolvimento que privilegia o *crescimento econômico*, hoje se estabelece um novo paradigma de desenvolvimento preocupado em reduzir os problemas da pobreza: o *desenvolvimento como liberdade*, também chamado de *sustentável*. Como defendem autores como Amartya Sen (2000) e Bernardo Kliksberg (2001, 2000, 1999), muitas vezes a maior dificuldade encontrada pelos países pobres ou em desenvolvimento não é a pobreza em si, mas sim

a má distribuição de renda. Problema, aliás, que atinge até os países desenvolvidos, em que parte da população vive na linha da pobreza. Hoje é evidente que o crescimento econômico por si só não reduz as desigualdades econômicas. Portanto, a tradicional definição de desenvolvimento, que se prende à esfera econômica não dá conta de oferecer soluções aos problemas da pobreza e da desigualdade. Longe de apenas recomendar melhor distribuição de renda, esses autores alertam para a necessidade de fomentar *liberdades instrumentais* que implicam melhor qualidade de vida, oportunidades sociais, inserção no mercado, liberdades civis, políticas, sociais e econômicas, as quais contribuem para romper círculos viciosos e gerar círculos virtuosos, que conduzem ao novo modelo de desenvolvimento.

Na geração desses círculos virtuosos as políticas governamentais importam. E isso leva à reflexão sobre um outro paradigma discutido nesse artigo referente aos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil como *indutores do processo de desenvolvimento*. Já não se aponta mais para o Estado ou para o mercado como agentes que, de maneira isolada, atuam na condução do processo de desenvolvimento. Nem tampouco a cultura cívica de uma sociedade é vista como determinante exclusiva do sucesso ou fracasso do desempenho econômico de uma sociedade. Observamos que tanto a Academia, quanto o Banco Mundial parecem ter rompido com os modelos desenvolvimentista e neoliberal das fases anteriores. Se receitas de privatização, descentralização e competitividade no mercado de forma alguma deixaram de ser recomendadas, o formato mudou. Agora se propõe uma *coordenação por redes*, uma parceria entre o Estado, o mercado e a sociedade civil como o caminho propiciador do desenvolvimento (STRANGE 2001; SKIDMORE, 2001; CASTELLS, 1999; REILLY, 1999; LECHNER, 1997). Isso implica um novo formato de gestão pública ao qual se associam o capital social e a governança. A governança é um modelo de gestão horizontalizado que opera com maior transparência, maior *accountability* e maior interação entre a sociedade civil e o Estado e entre o público e privado, principalmente no nível local. Assim sendo, se a sociedade civil for dotada de capital social, pode haver um melhor desempenho da estratégia de governança e em consequência, melhor desempenho do Estado.

A discussão que empreendemos sobre o enfraquecimento da perspectiva neoliberal do Banco Mundial, decorrente da ênfase nos ajustes econômicos e nas reformas estruturais de caráter macroeconômico, que caracterizou a segunda fase do Banco Mundial nos leva a perguntar se estaria o Banco Mundial virando sua página neoliberal. Procuramos mostrar nesse artigo o seu recente interesse, quase exclusivo, na questão da pobreza mundial. Os conceitos de capital social e governança são para o Banco Mundial instrumentais para que ele se capacite nesta nova fase de buscar o desenvolvimento sustentável. Com isto, o Banco Mundial, visto em perspectiva, chega – após uma primeira fase de desenvolvimentismo, com preocupação exclusivamente econômica e uma fase subsequente de defesa de políticas neoliberais de ajuste econômico e reformas amplas – a uma

terceira fase, em que a preocupação com a pobreza fez o Banco Mundial reunir a perspectiva econômica, ainda neoliberal, com a perspectiva humanista da sociedade civil, seus pobres e suas reservas de capital social. A “crise de identidade” advinda da perversidade de suas receitas neoliberais na segunda fase, manifesta nos resultados de empobrecimento, desorganização do tecido social das sociedades e instabilidade política, levou o Banco Mundial à busca de novos caminhos que procuramos analisar.

Se o argumento sobre o neoliberalismo do Banco Mundial se atenua com as perspectivas levantadas, o dilema da busca de identidade do Banco Mundial ainda persiste. Cisões internas, crise interinstitucional (Banco Mundial x FMI), o discurso mais humanitário do Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn e o ceticismo acentuado do ex-vice Presidente do Banco Mundial, Joseph Stiglitz às políticas neoliberais da segunda fase do Banco Mundial e do FMI de hoje, evidenciam que estamos diante de um redesenho institucional talvez tão importante como foi aquele do final da Segunda Guerra Mundial, em que o Banco Mundial e o FMI foram criados. Governos e instituições vitimizados pela atuação dessas duas instituições hoje apontam abertamente seus erros, omissões e os culpam pela desorganização política (como nos casos da Argentina, Colômbia e Venezuela). Ex-integrantes do Banco Mundial, como Joseph Stiglitz, mostram a inviabilidade de seguir o receituário do ajuste econômico e das reformas.

O recente interesse do Banco Mundial pela idéia do capital social e da governança como possíveis fontes de um novo processo de coesão social, de reconstrução do tecido social e do Estado em sociedades com alto nível de pobreza e desigualdade, é um sinal promissor de mudança institucional, mas ainda requer estudos de mais longo prazo que avaliem a efetividade dessa mudança. Pode ser que o Banco Mundial, após meio século de atuação voltada para a economia, esteja descobrindo que o Estado e a sociedade civil são também importantes. Esta virada do Banco Mundial pode entretanto ser neutralizada, passando o Banco a fornecer pequenos créditos a países pobres, num papel meramente residual. Mas há sinais de mudança no ar. O fato de dois dos últimos Prêmios Nobel de Economia serem atribuídos a Amartya Sen (1998) e Joseph Stiglitz (2001), críticos da globalização e do FMI, podem estar sinalizando um futuro diferente.

BIBLIOGRAFIA

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. 1994. Mimeo.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BOURDIEU, Pierre. The Forms of Capital. In: RICHARDSON, J., *Handbook of theory and research for sociology of education*. Westport: Greenwood Press, 1986, 1986.

_____. Le Capital Social – Notes Provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 31, jan., p. 2-3, 1980.

_____. Les Trois États du Capital Culturel. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 30, nov., p. 3-6, 1979.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A teoria do desenvolvimento econômico mundial e a crise de identidade do Banco Mundial. In: *Revista de Economia Política*, vol. 15, n. 1 (57), 1995.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 1, 1999.

COLEMAN, James Samuel et al. *Equality of Educational Opportunity*. U.S. Department of Health, Education, and Welfare: U.S. Government Printing Office, 1966.

COLEMAN, James Samuel. *Foundations of Social Theory*. Third Printing. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 2000.

_____. Norms as Social Capital. In: RADNITZKY, Gerard e BERNHOLZ, Peter. *Economic Imperialism*. Paragon, House Publishing, p.133-155, 1987.

COSTA, Valeriano. O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. In: *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 44, 1998.

EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Rewriting the evidence on Synergy. In: *World Development*, Elsevier Science v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

_____. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FUKUYAMA, Francis. *Social Capital and the Global Economy*. *Foreign Affairs*, v. 74, p. 89-103, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo e TOMASSINI. *Capital Social y Cultura*. Washington: BID, México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: O debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.

_____. Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo. In: *Revista de La Cepal*, n. 69, dez., p. 85-102, 1999.

MASON, Edward S. e ASHER, Robert E. *The World Bank since Bretton Woods: the origins, policies, operations, and impact of The International Bank for Reconstruction and Development and the others members of the World bank Group*. Washington DC: The Brookings Institution, 1973.

PUTNAM, Robert, LEONARDI, Robert e Nanetti, Raffaella. *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

PUTNAM, Robert. The Strange Disappearance of Civic America. *The American Prospect*, v. 7, n. 24. <<http://www.prospect.org/print-friendly/v24/putnam-f.html>>, 1996.

_____. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: *Journal of Democracy*, 6. <http://www.muse.jhu.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putnam.html>, 1995.

_____. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. In: *The American Prospect*, n. 13. <<http://www.prospect.org/authors/putnam.html>>, 1993.

REILLY, Charles A. Redistribuição de direitos e responsabilidades – cidadania e capital social. In: PEREIRA, Bresser e GRAU, Nuria Cunnil. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SKIDMORE, David. Sociedade Civil, Capital Social e Desenvolvimento Econômico. In: ABREU, Alzira Alves (org). *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: FGV, p. 129-152, 2001.

STRANGE, Susan. International Organizations: the econocrats. In: *The retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 161-179, 2001.

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica*. São Paulo: Enap/Revan, 1998.

Publicações do Banco Mundial

BANCO MUNDIAL. Luta Contra a Pobreza. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, D.C.: World Bank Oxford University Press, 2000/2001.

_____. Apesar do progresso, muitos países não alcançarão suas metas de desenvolvimento: Banco Mundial recomenda aumento da cooperação internacional para reduzir a pobreza. *Comunicado n° 2001/321/S*. Washington, D.C.: Banco Mundial. World Development Indicators 2001.

_____. Investindo em Saúde. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Indicadores de Desenvolvimento Mundial. Washington, D. C.: World Bank, 1993.

_____. Barreiras ao ajuste e ao crescimento na economia mundial. Industrialização e comércio exterior. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* Indicadores de

Desenvolvimento Mundial. Washington, D. C.: World Bank, 1987.

KRISHNA, Anirudh e SHRADER, Elizabeth. *Social capital assessment tool*. Washington DC: World Bank, 1999.

NARAYAN, Deepa. *Bonds and bridges: social capital and poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

WORLD BANK. Building institutions for markets. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank Oxford University Press, 2002.

_____. Entering the 21st Century. *World Development Report*. Washington, D. C.: World Bank, 1999/2000.

_____. Knowledge for development. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1998/1999.

_____. The initiative on defining, monitoring and measuring social capital: text of proposals approved for funding. *SCI Working Paper*, n. 2. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

_____. The initiative on defining, monitoring and measuring social capital: overview and program description. *SCI Working Paper*, n° 1. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

_____. The State in a Changing World. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

_____. From plan to market. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

_____. Workers in a integrating world. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

_____. Infrastructure for development. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

_____. Development and environment. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1992

_____. The Challenge of Development. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.

_____. Poverty. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

_____. Financial Systems and Development. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

_____. Opportunities and risks in a managing the world economy. Public finance in development. World Development Indicators. *World Development Report*. Washing-

ton, D.C.: World Bank, 1988.

_____. The hesitant recovery and prospects for sustained growth. Trade and pricing policies in world agricultura. *World Development Indicators. World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1986.

_____. International capital and economic development. *World Development Indicators. World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1985.

_____. Recovery or relapse in the world economy? Population data suplement world development indicators. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1984.

_____. World economic recession and prospects for recovery. Management in Development. *World Development Indicators. World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1983.

_____. National and international adjustment. Annex World Development Indicators *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1981.

_____. Part I – Adjustment and Growth in the 1980's. Part II – Poverty and Human Development. Annex World Development Indicators. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1980.

Sites consultados

WORLD BANK. <http://www.worldbank.org>

_____. <http://www.worldbank.org/poverty>

_____. <http://www.worldbank.org/eapsocial>

_____. <http://www.worldbank.org/htm/extdr/gc/governance/governance.htm>

_____. <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>

_____. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

Recebidopara publicação em 25/11/03

Aceito para publicação em 19/12/03