

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANA WILLMERSDORF STEFFEN

BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO COMO ATORES DE
POLÍTICA SOCIAL: O CASO DO BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA E
CARIBE (2008-2014)

Porto Alegre

2017

MARIANA WILLMERSDORF STEFFEN

BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO COMO ATORES DE
POLÍTICA SOCIAL: O CASO DO BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA E
CARIBE (2008-2014)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Steffen, Mariana Willmersdorf

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento como atores de política social: o caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008-2014) / Mariana Willmersdorf Steffen. -- 2017.

176 f.

Orientadora: Soraya Maria Vargas Côrtes.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. 2. Política Social. 3. Banco Mundial. 4. Capacidade Estatal. I. Côrtes, Soraya Maria Vargas, orient. II. Título.

MARIANA WILLMERSDORF STEFFEN

BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO COMO ATORES DE
POLÍTICA SOCIAL: O CASO DO BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA E
CARIBE (2008-2014)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes – Orientadora
UFRGS

Profa. Dra. Maria Isabel Noll
UFRGS

Prof. Dr. Marcio Barcelos
UFPEL

Dra. Ana Julia Possamai
FEE

Aos meus pais (os melhores).

AGRADECIMENTOS

A construção desta dissertação foi um processo de busca e (des)encontro do meu lugar de fala. Foi, de maneira geral, um grande esforço de autoconhecimento. Se entrei no mestrado menina, saio dele mulher, com novos conhecimentos e percepções de mundo. Antes de qualquer outra coisa, agradeço à UFRGS pela oportunidade que recebi, e é com tristeza que enxergo diariamente o sucateamento da estrutura da universidade e enfraquecimento das instituições de ensino em geral do país. Torço, com as mesmas e ampliadas forças que pus nesta dissertação, que este processo tenha vida-curta e que a valorização do ensino e da pesquisa volte à agenda governamental brasileira. Agradeço também, nesse âmbito, a CAPES, por possibilitar a criação deste PPG em Políticas Públicas, do qual faço parte da primeira turma.

Muito do que aprendi e no que me inspirei veio desses mestres incríveis com quem tive a chance de conviver. Em primeiro lugar, agradeço à Profa. Soraya, quem eu muito admiro, pela orientação, conselhos e também pelo exemplo profissional. Agradeço, também à banca, Prof^a. Isabel, Prof. Marcio e Ana Julia, cuja contribuição para a minha experiência acadêmica não se reduz à leitura deste trabalho - embora eu agradeça por terem-no lido em um prazo tão curto. Aos professores e professoras Luciana Leite Lima, Carlos Henrique Horn e Ario Zimmermann eu agradeço a oportunidade e dedicação aos projetos em que atuamos juntos.

Muito aconteceu nesses 2,5 anos que extrapolam as palavras que constam nestas páginas, e o âmbito familiar foi lócus de alguns dos eventos mais exigentes. Às minhas tias, Rosa e Vera, exemplos de força e resiliência, o meu muito obrigada pelo amor e pela convivência tão preciosa mesmo em tempos difíceis. À Fernanda, eu agradeço a parceria e as longas conversas e risadas que nos ajudaram a passar por tudo isso. Com vocês eu cresci, e cresço muito, desde criancinha. Às minhas avós eu agradeço pela referência de mulheres fortes e independentes, especialistas na superação das adversidades. Ao meu avô Julio (in memoriam), eu agradeço pela influência e pelas memórias, tão ricas. Citando estes nomes faço valer o agradecimento para toda a família que torce por mim.

O agradecimento mais importante de todos é também para esse núcleo: meus pais. Vocês viabilizaram esse mestrado em todos os sentidos, respeitando a minha escolha e incentivando que eu fosse em busca de mim mesma. Eu sou extremamente privilegiada por ter a base tão sólida que eu tenho em vocês. Muito, mas muito obrigada.

Essa jornada não poderia ter sido mais rica em relação às pessoas que conheci ou me aproximei, e que me ensinaram tanta coisa. No mestrado, cito a Julia para estender o agradecimento aos outros demais colegas. Entre desabafos, queixas e confidências para além da academia, a gente até escreveu um livro! Agradeço a ti e à Cris pela parceria e exemplo de mulheres fortes, com garra, sempre dispostas a mudar (o mundo). No NECCULT, eu agradeço ao universo (e ao Gustavo) por ter me colocado ali. E obviamente, agradeço (e me desculpo) aos colegas todos por me escutarem falando dessa dissertação 24/7, principalmente à Debora, à Joana e ao Pedro. As risadas e incentivos de vocês ajudaram mais do que pode parecer. Ao Eduardo, um muito obrigada especial pela ajuda tão cuidadosa na parte estatística dessa dissertação.

Aos amigos de mais longa data o agradecimento não é menor. À Giovanna, eu agradeço pelas inúmeras vezes em que me acolheu e entendeu, e por todas as outras em que me ajudou a ver as coisas em perspectiva. Obrigada por estar sempre ali para mim. À Bruna, eu agradeço pelas palavras precisas e cuidadosas, sempre me incentivando a seguir em frente. Obrigada por compartilhar um pouco da tua força comigo. À Tahis, eu agradeço todos os dias pela sorte que eu tenho de compartilhar a vida contigo. Aqui, especialmente, agradeço por sempre acreditar em mim, mesmo quando eu esquecia.

Os meus dois atuais companheiros de casa merecem um agradecimento de destaque. Ao Leo, eu agradeço por cada minuto ao meu lado, e por ter passado por essa vivência intensa, lado-a-lado, sem titubear. Tu foste meu chão, meu conforto, meu apoio, meu incentivo, minha paciência, e muito mais. O meu obrigada para ti sai das palavras e vira sorrisos que tu recebse todos os dias. À minha irmã, que proporcionou um dos movimentos mais felizes e inesperados dessa experiência, eu agradeço pela disposição e pelo bom-humor para encarar esses últimos 6 meses. Te ter comigo foi um alento, e eu sou extremamente grata por essa irmandade tão bonita que a gente construiu.

Um outro sem-número de pessoas esteve, de um jeito ou de outro, envolvido nesse processo. Aos amigos Marcelo, Joana, Lucas, Cris, Flo, Laura e Alexandre, para citar alguns em meio a tantos, agradeço pelo incentivo e apoio durante toda a trajetória. À minha terapeuta, Sônia, pelo suporte psicológico tão importante nesse caminho. A minha lista de agradecimentos é longa e linda, mas não exaustiva. Os nomes que aqui não estiverem, por favor, sintam-se representados pelos que estão. Gratidão é um sentimento tão bonito, que não se resume a meras palavras na abertura desta dissertação – se espalha a todos que cruzaram meu caminho e contribuíram para ele, de um jeito ou de outro.

“The state has been brought back in. It now lumbers through the halls of academe, a great clumsy creature that no one quite knows what to do with.” (GEDDES, 1996, p. 1)

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) em política social. Considerando os efeitos da globalização sobre o campo, estes atores vêm ganhando destaque na medida em que influenciam a política social doméstica de países em desenvolvimento por meio de empréstimos que transmitem as principais ideias e prescrições políticas geradas nestas organizações. Nesse âmbito, tem-se como objetivo identificar quais fatores influenciam a distribuição dos recursos financeiros em política social de um BMD. A hipótese central do trabalho é a de que existe relação positiva entre a capacidade estatal dos países e a alocação dos recursos financeiros de um Banco Multilateral de Desenvolvimento. Para tanto, utilizou-se uma abordagem ‘*recipients-oriented*’ (DIAS ET AL, 2016), que enfatiza fatores relacionados aos países clientes de tais bancos, responsáveis por implementar os projetos para os quais tomam os empréstimos. Desta forma, foi realizado um estudo de caso da atuação do Banco Mundial (BM) na América Latina e Caribe (ALC), entre 2008 e 2014, construído sobre a triangulação de estratégias quali e quantitativas de análise. A revisão bibliográfica e a análise documental deram conta da fundamentação teórica e análise do conteúdo das políticas propostas pelo Banco no período. Partindo da definição de capacidade estatal como capacidade de implementar políticas públicas (SKOCPOL, 1985), utilizou-se a tipologia de *welfare gaps* (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014) como proxy de capacidade estatal para a realização dos testes estatísticos, aplicados sobre base de dados contendo informações sobre os projetos financiados pelo BM (WORLD BANK, 2015a). Os resultados obtidos demonstram que há relação positiva entre a capacidade estatal e a distribuição do financiamento do Banco Mundial em política social na América Latina e Caribe, no sentido que quanto maior a capacidade estatal dos países, maior a quantidade de aportes financeiros do Banco que estes obtêm.

Palavras-chave: Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, política social, financiamento, capacidade estatal, Banco Mundial.

ABSTRACT

The following thesis analyses the role that the Multilateral Development Banks (MDBs) play in social policy. Given the globalization's effects on this field, these actors have been gaining prominence as far as they influence the domestic social policy of developing countries through loans that convey the main ideas and policy prescriptions generated in these organizations. In this context, the aim of this study is to identify what factors influence the distribution of financial resources in the social policy of the MDBs. The main hypothesis is that there is a relationship between the state capacity and the allocation of financial resources by the MDBs. For this purpose, a recipients-oriented (DIAS et al, 2016) approach has been used, emphasizing the features related to the borrowing countries of such banks, responsible for implementing the projects for which they are contracting these loans. Therefore, a case study was conducted on the World Bank's (WB) operations in Latin America and the Caribbean (LAC), between 2008 and 2014, based on the triangulation of qualitative and quantitative analysis strategies. The bibliographic review and documental analysis assess the theoretical rationale and analysis of the content of the policies proposed by the Bank in the period. Based on the definition of state capacity as the capacity of implementing public policies (SKOCPOL, 1985), the welfare gaps typology (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014) was used as a proxy of state capacity to perform the statistical testes, applied on the database containing information on the projects financed by the WB (WORLD BANK, 2015a). The results obtained show that there is a positive relation between state capacity and the distribution of World Bank financing in social policy in Latin America and the Caribbean, in the sense that the greater state capacity of a country, the greater the amount of financial contributions obtained through the Bank.

Keywords: Multilateral Development Banks, social policy, lending, state capacity, World Bank.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Necessidades e possibilidades potenciais de proteção social em países selecionados da América Latina	78
Gráfico 2 - Compromissos assumidos pelo Banco Mundial entre 2008 e 2014, em milhões de dólares	94
Gráfico 3 – Compromissos assumidos pelo Banco Mundial na América Latina e Caribe entre 2008 e 2014, em milhões de dólares	95
Gráfico 4 – Distribuição temática do aporte de recursos financeiros do Banco Mundial em política social na América Latina e Caribe (2008-2014)	117
Gráfico 5 - Distribuição dos projetos com aporte de recursos do BM na ALC entre 2008 e 2014 (em dólares correntes).....	119
Gráfico 6 - Distribuição dos valores aportados pelo BM, por país (em dólares correntes) ...	120
Gráfico 7 – Volume acumulado de recursos aportados pelo BM na ALC no período 2008 a 2014 (em dólares correntes).....	123
Gráfico 8 - Evolução da distribuição dos recursos em política social do BM entre os 5 maiores mutuários na ALC, ano a ano (em dólares correntes).....	127
Gráfico 9 – Volume de recursos alocados pelo Banco Mundial na ALC no período 2008 a 2014, ano a ano (em dólares correntes).....	128
Gráfico 10 - Evolução do aporte de recursos do Banco Mundial na ALC, por ano (em dólares correntes).....	129
Gráfico 11 - Evolução dos aportes de recursos do Banco Mundial na América Latina em geral e em política social, ano a ano (em dólares correntes).....	130
Gráfico 13 - Projetos distribuídos por faixas de valores, considerando o acumulado do período 2008 a 2014 (em dólares correntes)	132
Gráfico 14 - Distribuição dos projetos de acordo com o welfare gap entre os níveis de valores aportados	133

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre Capacidade Estatal e Recursos do Banco Mundial	49
Figura 2 - Organograma Banco Mundial	87
Figura 3 – Alocação de recursos do BM em política social para os países da ALC entre 2008 e 2014 (em dólares correntes)	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos grupos da variável Aporte BM (agrupado).....	114
Tabela 2 - Estatísticas descritivas referentes à variável Aporte BM.....	118
Tabela 3 - Dez maiores projetos do BM em política social na ALC (2008-2014)	125
Tabela 4 – Resultados do teste do Qui-Quadrado para as variáveis Aporte BM_agrupado e Welfare gaps	134
Tabela 5 - Resultado da análise de correlação para as variáveis Aporte BM_agrupado e Welfare gaps (2008 a 2014).....	134
Tabela 6 - Resultado da análise de correlação para as variáveis Aporte BM_agrupado e Welfare gaps, por ano	137

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contraste entre regimes de Bem-Estar no mundo desenvolvido e em países em desenvolvimento	58
Quadro 2 - Resumo das tipologias sobre Estado de Bem-Estar na América Latina e Caribe .	81
Quadro 3 - Instrumentos de financiamento do Banco Mundial	90
Quadro 4 - Elegibilidade dos países da América Latina e Caribe junto a AID e ao BIRD	93
Quadro 5 - Classificação dos países segundo welfare gap.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
ALC	América Latina e Caribe
Arg	Argentina
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
Bra	Brasil
CAS	Country Assistance Strategy
CCT	Transferências de Renda Condicionadas
CEO	Chief Executive Officer
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Col	Colômbia
CPF	Estrutura de Parceria no País
CPIA	Política de País e Avaliação Institucional
CPS	Estratégia de Parceria do País
DPF	Financiamento para políticas de desenvolvimento
EBRD	Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento
ELABDES	Estados Latino-Americanos Desenvolvimentistas de Bem-Estar
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBM	Grupo Banco Mundial
GFRP	Programa de Resposta à Crise Mundial de Alimentos
ICSID	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEG	Grupo de Avaliação Independente
IFC	Sociedade Financeira Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPF	Financiamento para projetos de investimento
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
KKZ	Índice geral para qualidade institucional
Mex	México

MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
ODA	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
ODM	Objetivos do Milênio
OECS	Organização dos Estados do Caribe Oriental
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privada
PRSP	Estratégias para Redução da Pobreza
RSR	Programa de Resposta Social Rápida
SCD	Diagnóstico Sistemático do País
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UCT	Transferência de Renda Incondicionada
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VP	Vice-Presidência
WDR	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
2. CAPACIDADE ESTATAL COMO FATOR CRÍTICO PARA DESEMBOLSO DE BMDS.....	27
2.1. Capacidade estatal e desenvolvimento	27
2.2. A perspectiva dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento: fatores críticos para concessão de recursos financeiros	39
2.3. Critérios e medidas de capacidade estatal.....	50
2.4. Considerações finais do capítulo	53
3. ESTADOS DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA: discussão teórica e esforços tipológicos	55
3.1. Debates sobre Bem-Estar em países em desenvolvimento.....	55
3.1.1. É possível falarmos em um Estado de Bem-Estar na América Latina?	56
3.1.2. Políticas para o Bem-Estar na América Latina e Caribe: contextualização histórica63	
3.2. Estudos sobre a promoção de bem-estar na América Latina e Caribe: propostas tipológicas.....	67
3.2.1. Primeira geração de tipologias: atenção ao nível de gastos e cobertura dos regimes..	68
3.2.2. Segunda geração: welfare mix e incorporação de dinâmicas próprias da região72	
3.2.3. Terceira geração: foco na provisão estatal de bem-estar.....	75
3.2.4. Síntese dos estudos abordados.....	81
3.1. Considerações finais do capítulo	83
4. O BANCO MUNDIAL COMO ATOR EM POLÍTICA SOCIAL.....	84
4.1. Estrutura operativa e aspectos relevantes para atuação regional	84
4.1.1. Estrutura e governança	84
4.1.2. Objetivos e instrumentos de atuação	89

4.2.	O Banco como alternativa para o combate à pobreza.....	95
4.2.1.	Origens, crises e ajustes: políticas sociais estreitas entre 1970 e 2000	97
4.2.2.	Novas estratégias em política social a partir dos anos 2000	103
4.3.	Considerações finais do capítulo	109
5.	A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS EM POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (2008 E 2014)	111
5.1.	Metodologia.....	111
5.2.	Principais aspectos e tendências da distribuição dos recursos financeiros do Banco Mundial em política social na ALC entre 2008 e 2014.....	116
5.3.	Capacidade estatal como fator de influência na concessão de recursos	130
5.4.	Considerações finais do capítulo	138
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
	APÊNDICE	Erro! Indicador não definido.

1. INTRODUÇÃO

Os estudos em política social vêm, nas últimas décadas, sofrendo transformações a fim de dar conta do surgimento de fenômenos políticos e socioeconômicos que surtiram efeito sobre o campo de diversas maneiras. Neste cenário, destaca-se a ascensão de novos atores capazes de influenciar o conteúdo e o desenho destas políticas, como resultado do processo de globalização (DEACON, 2007). Ao transmitir suas visões e prescrições de política social por meio da concessão de financiamentos, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) ganharam espaço na arena da política social, atuando sobretudo no contorno destas políticas nos países em desenvolvimento.

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) são Organizações Internacionais (OIs) que oferecem assistência financeira e técnica para atividades relacionadas ao desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento (FAURE; PRIZZON; ROGERSON, 2015, WORLD BANK, 2017a). Para receber os empréstimos e financiamentos a que se candidatam, os países clientes devem apresentar projetos e, em muitos casos, cumprir com condicionalidades estabelecidas pelos Bancos (DEACON, 2007). Tendo a maior parte de suas operações relacionada à infraestrutura econômica, a aproximação destes Bancos com a política social decorre de certa crítica à atuação estritamente econômica dos Bancos, negligenciando outros fatores como erradicação da pobreza e promoção de desenvolvimento sustentável, o que gerou uma extensão do mandato desses atores (MANOU, 2012, p. 4).

A ascensão da perspectiva de desenvolvimento humano em meados da década de 1990 embasou a atuação dos BMDs nestas outras esferas. De modo geral, as OIs já eram reconhecidas como players importantes em políticas públicas (NYE; KEOHANE, 1977). No tocante à área específica de política social, Yeates (2012) sintetiza as maneiras pelas quais participam de forma ativa nos processos políticos e de política social (*politics e policies*), definindo (ou tentando influenciar a definição de): (i) os termos de comércio, ajuda, e políticas de desenvolvimento internacionais; (ii) a alocação e utilização de fundos de desenvolvimento, de assistência e sociais; e (iii) normas e padrões sociais (YEATES, 2012, p. 310). A autora observa, ainda, que OIs podem se envolver diretamente na implementação de políticas e programas sociais, definindo a distribuição e redistribuição de recursos internacionalmente e moldando o debate sobre política social nas esferas nacionais e locais de governança (YEATES, 2012, p. 310).

É sobre este último ponto que se concentra o foco do presente trabalho. Como observou Sagasti (2002, p. 33), os empréstimos para financiar projetos específicos são, desde

a criação dos BMDs, o principal produto que oferecem. Neste sentido, estes Bancos são capazes de influenciar as políticas sociais nacionais, propagando as suas visões e prescrições para as políticas na medida em que concedem recursos financeiros para projetos que apresentem adesão às mesmas. Em relação ao Banco Mundial (BM), Kapur (2006) salienta que, se por um lado, intermediar conhecimento tornou-se sua principal função, por outro, a concessão de empréstimos vem sendo o principal instrumento para tanto.

Tendo em vista que a distribuição de recursos financeiros é parte central da atuação dos BMDs em política social, por meio da qual os bancos propagam suas ideias, compreensões e valores, influenciando as diretrizes, o desenho e mesmo a avaliação dos programas, políticas ou ações a serem implementadas pelas burocracias dos parceiros, a pergunta que orienta a elaboração desta dissertação é a que segue: **quais fatores influenciam a distribuição de financiamentos de um Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD) para projetos de política social?**

Para dar conta de tal problema, partimos de uma abordagem ‘*recipients-oriented*’ (DIAS et al, 2016), isto é, com foco em indicadores econômicos e sociais dos países beneficiários. Esta abordagem reconhece e valoriza a centralidade do Estado nos processos de desenvolvimento. Entretanto, as condições socioeconômicas dos países, por si só, já demonstraram não ser fator explicativo para o padrão de distribuição em uma análise centrada nos países beneficiários (DIAS et al., 2016). De outro lado, as condições institucionais dos países beneficiários aparecem como fator crítico para o sucesso dos projetos patrocinados pelo Banco (BURNSIDE; DOLLAR, 2004b, IKA; DIALLO; THUILLER, 2012). Assim, a hipótese de que parte o trabalho é: **a capacidade estatal influencia a distribuição de recursos dos BMDs, pois quanto maior a capacidade burocrática e fiscal do parceiro, maiores serão as chances de sucesso dos projetos financiados e de retorno do investimento realizado, beneficiando a imagem do banco como prestador e ator relevante na definição de diretrizes de políticas sociais.**

Como aponta Sagasti (2002, p. 31), embora cada BMD tenha características e formas de atuação distintas, é possível identificá-los como um grupo de organizações que compartilham modelo institucional e funções similares. Assim, optamos por realizar um estudo de caso da atuação do Banco Mundial (BM) na América Latina e Caribe (ALC), entre 2008 e 2014, para responder à pergunta de pesquisa apresentada. O termo Banco Mundial utilizado neste trabalho se refere ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e à Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), replicando a nomenclatura

proposta pela própria instituição (BANCO MUNDIAL, 2015a). Por sua vez, o termo Grupo Banco Mundial refere-se à totalidade das cinco instituições componentes do Banco, a saber, além das já referidas: a Sociedade Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

Segundo Stubbs (2003), o Banco Mundial destacou-se como ator em políticas sociais na medida em que exerceu papel central na propagação de políticas de ajuste macroeconômico e medidas neoliberalizantes, ainda nos anos 1980 e 1990, sendo considerado por alguns autores como o BMD mais importante do período. A definição da América Latina e Caribe como região de atuação do Banco a ser analisada foi motivada por ter sido lócus importante para a experiência neoliberal, com o Banco exercendo forte influência sobre a provisão estatal de bem-estar na região no período (HALL; MIDGLEY, 2004). Nos anos 2000, observa-se um novo alinhamento entre o Banco e os governos no continente, desta vez pautados por uma concepção mais ampla de pobreza e inovações em política social como as transferências de renda condicionadas (CCTs, na sigla em inglês) (HALL, 2015), o que demonstra a relevância estratégica da região para o Banco. O recorte temporal, correspondendo ao período entre os anos de 2008 a 2014, relaciona-se justamente à alteração da postura do Banco após o recuo do neoliberalismo como principal paradigma subjacente às políticas que tem lugar ao longo dos anos 2000, considerando que a partir de 2008 esta alteração já está em larga medida consolidada.

Assim, o objetivo principal desta pesquisa consiste em identificar qual fator influencia a distribuição dos recursos em política social de um Banco Multilateral de Desenvolvimento, por meio da análise do caso do Banco Mundial (BM) na América Latina e Caribe (ALC) entre 2008 e 2014. O estudo de caso é importante porque, conforme observou Gil (2008), permite conhecer ampla e detalhadamente o objeto em questão, especialmente em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas, sendo utilizadas diversas fontes de evidência (YIN, 2005).

Para atingir o objetivo geral, foram perpassados quatro objetivos específicos e complementares: i) contextualizar o conceito de capacidade estatal junto à atuação destes Bancos; ii) identificar os diferentes esforços de análise de regimes de bem-estar na ALC, relacionando-os à ideia de capacidade estatal e apresentando um panorama do contexto onde ocorre a atuação regional do Banco; iii) contextualizar a atuação do Banco Mundial em política social, destacando os instrumentos utilizados e a estratégia para os projetos na região;

e iv) mapear e analisar os projetos financiados pelo Banco Mundial na América Latina e Caribe entre 2008 e 2014, com foco na diferença da distribuição dos financiamentos e na capacidade estatal como possível elemento relacionado.

Para executar estes objetivos, a realização do estudo de caso empregou a triangulação de estratégias para a análise dos dados obtidos a partir de documentação indireta, sendo elas: a revisão bibliográfica, a análise documental e a análise estatística¹. No âmbito qualitativo, além da revisão de literatura relacionada, destaca-se a atenção conferida a documentos oficiais do Banco, como os Relatórios Anuais do Banco Mundial e os Relatórios de Desenvolvimento Mundiais, além das estratégias específicas de parceria com os países e outros documentos de relevância específica.

Além dos procedimentos qualitativos, a análise estatística é também parte fundamental deste trabalho. Neste âmbito, utilizamos uma base de dados disponibilizada pelo Banco Mundial que reúne informações relativas aos projetos implementados nos países da América Latina e Caribe no período (WORLD BANK, 2015a). Estes dados foram complementados e ajustados de forma a dar conta dos testes necessários dado o objetivo do presente trabalho, sobretudo da verificação da hipótese anteriormente apresentada. As análises de estatísticas descritivas e de correlação foram realizadas por meio dos softwares Excel e SPSS (versão 18.0).

A literatura sobre política social de países em desenvolvimento vem conquistando significativo espaço. Em especial, centros como a CEPAL contribuem de forma significativa à compreensão da política social que vem sendo realizada na América Latina e Caribe (FILGUEIRA, 2014, CEPAL, 2014; CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). Este trabalho pretende contribuir para esta literatura, explorando especificamente a convergência entre as áreas de estudo das Relações Internacionais e Políticas Públicas, tendo como base a abordagem da política social global (DEACON, 2007). Antes de tratarmos desta abordagem, é importante esclarecermos a compreensão deste trabalho acerca de política social.

De forma objetiva, podemos definir a política social como “a atividade de *policy-making* para promover o bem-estar e o estudo acadêmico de tais ações” (ALCOCK, 2012, p. 5). Hall e Midgley (2004, p. 3) salientam, porém, que o conceito de política social não é facilmente delimitado, e é dotado de potencial ambiguidade e confusão. Os autores identificam três concepções distintas de política social: i) serviços sociais ou de bem-estar,

¹ De forma complementar, foram realizadas entrevistas exploratórias com dois funcionários do Banco Mundial que estavam no Brasil em missão para o Banco, em 2016. As entrevistas ocorreram em caráter informal e, por esse motivo, seu conteúdo não foi utilizado diretamente na análise realizada neste trabalho.

providos pelo governo, de diferentes tipos; ii) redes de segurança voltadas para o alívio de crises, em uma perspectiva neoliberal; e, por fim, iii) intervenções coletivas que causam diretamente transformações no bem-estar, instituições e relações sociais, bem como ao acesso à renda adequada e segura, em uma visão mais holística (HALL; MIDGLEY, 2004, pp. 6-7).

Neste trabalho, estas três visões estão presentes, na análise seja dos Estados de Bem-Estar latino-americanos ou da própria ação empírica do Banco Mundial em política social. Para este último caso, foi necessário identificar quais setores e temas são comumente vistos como pertencentes à política social, para que pudéssemos realizar a seleção dos tópicos principais dos projetos que melhor corresponderiam à política social. Embasando-nos em visões como as da CEPAL (2000) e do IPEA (CASTRO et al, 2012), entendemos política social em termos de proteção e promoção social, incluindo políticas setoriais – previdência; saúde; assistência social; habitação e urbanismo; saneamento básico; trabalho e renda; educação; desenvolvimento agrário; e cultura – e políticas transversais, relacionadas a grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade – crianças e adolescentes, juventude e idosos, e ainda aquelas voltadas para igualdade de gênero e racial (CASTRO et al, 2012).

Por sua vez, a abordagem que explica a política social sob perspectiva global parte do pressuposto de que a política social de um país não pode mais ser entendida ou construída sem referência ao contexto global em que o país se encontra (DEACON, 2007, p. 3). Tanto a política social enquanto um campo de estudos quanto como um constructo empírico sofreu a influência da globalização² da vida econômica, social e política, na medida em que os processos globais influenciam o conteúdo das políticas dos países e também conformam uma política social supranacional, em termos regionais e globais. Neste sentido, Deacon (2007) observa que a política social global seria, portanto, composta por dois elementos: primeiro, as prescrições para políticas sociais nacionais sendo articuladas por atores globais, como as organizações internacionais e os blocos regionais; e, segundo, as políticas sociais e mecanismos de redistribuição, regulação e direitos sociais supranacionais que emergiram recentemente (DEACON, 2007, p.1).

A consolidação das OIs como atores no campo das políticas sociais traz dois desdobramentos interessantes. Em primeiro lugar, ocasiona um distanciamento da visão tradicional de que a política social foi concebida para explicar padrões presentes nos países do

² Deacon (2007, pp. 9 e 10) elenca cinco principais impactos da globalização sobre a política social: competição entre Estados de Bem-Estar; atração de novos players para a elaboração de política social (caso de OIs); extrapolação das questões de ênfase da política social a um nível supranacional; criação de um mercado privado global de provisão social; e encorajamento de movimento global de populações que desafia estruturas territoriais.

Norte, especificamente o fenômeno do surgimento do Estado de Bem-Estar social (MIDGLEY, 2013), na medida em que a atuação destas organizações, e sobretudo dos BMDs, ocorre em países de rendas baixa ou média. Neste sentido, observa-se uma aproximação entre a área de estudos da política social com a de estudos em desenvolvimento, como observa Deacon (2007, p. 4), antigamente relacionadas aos estados de bem-estar dos países do Norte e aos estados de bem-estar emergentes nos países em desenvolvimento, respectivamente. Como constatou Midgley (2013), tópicos como nomenclaturas, conceituações, sustentabilidade financeira e foco/desenho de programas beneficiam-se das interações entre ambas as áreas³. Empiricamente, verificou-se a consolidação da dimensão social na promoção do desenvolvimento, amplamente ancorado nas abordagens de Desenvolvimento Humano (ONU) e desenvolvimento de capacidades (SEN, 1999), passando pela adoção da redução da pobreza como prioridade nas agendas de agências de desenvolvimento e governos ao longo do mundo, em suas diversas compreensões⁴ (HALL; MIDGLEY, 2004). Pode-se considerar que, deste processo, o combate à pobreza tornou-se uma questão de política social para o desenvolvimento.

Em segundo lugar, chama a atenção para a relação entre as OIs e os países em que atuam. Uma das bases da abordagem da política social global é justamente a ideia de multilateralismo complexo, que reconhece a relevância de atores como OIs e movimentos sociais transnacionais em política social, ao mesmo tempo em que representa um ponto intermediário no *continuum* entre os realistas e cosmopolitas radicais nos debates de globalização⁵ (DEACON, 2007, p. 16). Ela posiciona a relação entre Estados ao lado deste novo conjunto de dinâmicas do poder transnacional, auxiliando a explicação de como OIs influenciam a política social nacional. Neste sentido, é importante destacar que a influência de instituições internacionais deve ser vista em perspectiva, e reconhecida como limitada, em certa medida, pelo poder dos próprios países em desenvolvimento, reconhecendo a soberania do Estado (HALL, MIDGLEY, 2004). Diniz (2011) reforça, ainda, a ideia de que as interferências das OIs nas *policies* domésticas serão mediadas pelo Estado. O enfoque na dimensão estatal para a análise da distribuição dos financiamentos de um BMD encontra alicerces também nesta perspectiva, reforçando que são os Estados os responsáveis pela

³ Como exemplo, Deacon (2007, p. 4) menciona a predominância do foco pró-pobre (*pro-poor*) em detrimento de questões de equidade e universalismo nos países em desenvolvimento.

⁴ Hall e Midgley (2004, p. 9) mencionam alguns entendimentos acerca da ideia de pobreza: linhas de pobreza (renda), pobreza relativa e desigualdade.

⁵ Para a teoria realista, OIs são apenas o resultado da barganha entre estados – neste caso, os únicos atores relevantes são os Estados soberanos. Os cosmopolitas, por outro lado, defendem que o mundo se encaminha na direção de um sistema de governança global (DEACON, 2007, p. 15).

mediação da influência destes Bancos e, posteriormente, pela implementação dos projetos cujos empréstimos foram aprovados.

Feitas essas considerações, o presente trabalho se organiza em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, introduzimos o conceito de capacidade estatal, principal elemento teórico do presente trabalho. Das diferentes dimensões apresentadas, salientamos a noção de capacidade estatal como capacidade de implementação de políticas públicas (SKOCPOL, 1985), ao abordar o conceito sob a perspectiva da concessão de recursos financeiros dos BMDs. Ao final, são analisadas criticamente possíveis medidas para o conceito utilizadas pela literatura, buscando a mais adequada para o problema de pesquisa apresentado.

O segundo capítulo trata da análise de Estados de Bem-Estar na América Latina, com objetivo duplo: traçar um panorama da política social latino-americana, identificando as principais forças e atores que exerceram influência nos desenhos das políticas e programas vigentes, e identificar a tipologia de Estados de Bem-Estar na região mais adequada para representar a ideia de capacidade estatal. Os estudos abordados foram organizados em três gerações, desde esforços basilares até a literatura mais recente, em que se destaca a inclusão de particularidades próprias do continente às tipologias (MARTINEZ-FRANZONI, 2008) e uma nova ênfase na centralidade do Estado como provedor de políticas sociais. Neste último grupo, destaca-se a pertinência da classificação dos países por seus *welfare gaps* (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

Em seguida, o capítulo três aborda a política social do Banco Mundial sob a perspectiva do seu conteúdo e prescrições, apresentando um panorama qualitativo sobre os projetos analisados de forma quantitativa na parte final do trabalho. Inicialmente, são apresentados aspectos do Banco centrais para o estudo, tais como sua estrutura, objetivos e instrumentos de apoio financeiro e técnico que disponibiliza aos países-clientes, sob o ponto de vista de sua atuação em política social. Após, contextualiza-se a origem e consolidação do combate à pobreza na atuação do Banco, abordando pontos importantes da sua trajetória de atuação em política social. O capítulo encerra com a análise da política social entre 2008 e 2014.

O último capítulo realiza as análises estatísticas descritas anteriormente, traçando o padrão da distribuição dos recursos financeiros do Banco Mundial na América Latina e Caribe, entre 2008 e 2014. Detalhamos a construção da base de dados e da metodologia utilizada para tanto, enfatizando as variáveis adicionadas e os ajustes realizados sobre a base

originalmente obtida junto ao Banco Mundial (WORLD BANK, 2015a). Uma série de estatísticas descritivas inicialmente analisam a tendência de comportamento das distribuições dos dados relacionados aos projetos, países e anos, para depois testarmos a hipótese central deste trabalho, objetivo da última seção do capítulo. A base de dados completa, como utilizada para realização destes testes, pode ser encontrada no Apêndice do presente trabalho. Por fim, nas considerações finais, retomamos os principais resultados obtidos no desenvolvimento do trabalho.

2. CAPACIDADE ESTATAL COMO FATOR CRÍTICO PARA DESEMBOLSO DE BMDs

A concessão de recursos financeiros por meio de projetos e programas é uma das principais faces da atuação dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) (YEATES, 2012). Este processo, de certa forma, cria uma guarda compartilhada dos resultados: embora o recurso venha dos BMDs, a implementação e o monitoramento do projeto, incluindo a disponibilização de pessoal para sua realização, fica a cargo dos países ‘parceiros’, que devem seguir as diretrizes atreladas aos recursos financeiros obtidos por meio de empréstimos e financiamentos. Neste sentido, olhar para a distribuição dos recursos financeiros de um BMD implica em olhar para as capacidades dos países ‘parceiros’ nos atributos necessários para preparação e implementação destes projetos, ou seja, olhar para a capacidade estatal destes países.

A literatura sobre capacidade estatal é ampla, multidisciplinar e versátil, e a vertente que dá conta da discussão proposta neste trabalho é aquela que enfatiza a relação do conceito com processos de desenvolvimento. Neste capítulo, nosso objetivo é discutir o conceito de capacidade estatal à luz da sua importância na compreensão da atuação de um BMD, no caso específico, do Banco Mundial, em suas decisões sobre os recursos financeiros para política social. Para isso, a primeira seção do capítulo aborda o conceito, discutindo sua origem e emprego na literatura sobre desenvolvimento. Após, apresentamos a literatura que trata da concessão de recursos de BMDs, enfatizando o papel da capacidade estatal como fator crítico para decisões de desembolso destas organizações. Por fim, apresentamos e discutimos possibilidades para operacionalização do conceito neste contexto, analisando algumas medidas adotadas na literatura.

2.1. Capacidade estatal e desenvolvimento

Já há algum tempo, teóricos de diferentes disciplinas, como ciência política, relações internacionais e economia, dedicam-se ao estudo do Estado como um ator independente e capaz de interagir e agir sobre a sociedade, visando à realização de objetivos próprios. Uma parte importante desta literatura preocupa-se com o papel do Estado na promoção de desenvolvimento. Mais recentemente, dado o contexto de ascensão e consolidação do campo, estudos em políticas públicas vêm-se dedicando a analisar os atores, processos e estruturas envolvidos na ação do Estado na busca pelo desenvolvimento. Nesse processo, a discussão

sobre a capacidade dos Estados de identificar problemas e formular e implementar políticas se faz essencial (GOMIDE; BOSCHI, 2016).

A discussão sobre capacidade estatal tem origem na retomada da relevância do Estado como objeto de estudo para as ciências humanas e sociais, com os primeiros trabalhos abordando a formação e a autonomia do Estado como precursores de conceituações mais sistemáticas de capacidade estatal. Este novo ímpeto ocorreu na segunda metade do século XX, em duas ondas: teorias neomarxistas, na Europa, e movimento estatista institucional, nos EUA. Como observa Skocpol (1985, p. 4), durante os anos 1950 e 1960 análises sociocêntricas predominavam no campo da ciência política e sociologia, sobretudo por meio das teorias pluralista e estrutural-funcionalista. Neste contexto, o Estado era considerado um conceito fora de moda e fortemente associado a uma perspectiva legal-formalista, voltada para o estudo de constituições nacionais. As explicações para a política e as atividades governamentais emanavam majoritariamente da sociedade e de seu comportamento – salientando, aqui, o papel das análises de cunho behaviorista⁶ –, sendo o próprio “governo” considerado um ator dependente de *inputs* sociais.

De certa forma, a abordagem neomarxista reinseriu a ideia de Estado nas análises política e sociológica, focando na ideia de um Estado capitalista e de suas funções socioeconômicas (SKOCPOL, 1985, p. 5). No nível teórico, entretanto, a maior parte destes estudos manteve hipóteses sociocêntricas, incapazes de dissociar a existência do Estado da luta de classes ou da preservação e expansão dos modos de produção. O movimento de recuperar a centralidade do Estado nas análises, como já sugere o título da obra de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), “*Bringing the State Back In*”, ocorreu efetivamente com o movimento neo-institucionalista, que tem início nos anos 1970 e representou “uma mudança de paradigma de sócio-centrismo para Estado-centrismo” (CINGOLANI, 2013, p. 4, tradução nossa). Skocpol (1985, p.7), na introdução do livro, considera que esta mudança implicou em repensar o papel dos Estados em relação à economia e à sociedade, o que leva a considerá-lo um ente autônomo e com possibilidade de ação autônoma na sociedade.

Diferentemente do institucionalismo antigo, o movimento neo-institucionalista afastou-se do entendimento exclusivamente normativo de instituições, passando a

⁶ A abordagem behaviorista teve origens na psicologia norte-americana no início do século XX, posteriormente tornando-se um movimento amplo e multidisciplinar. De modo geral, propôs uma busca por maior cientificidade na análise. No campo da ciência política, especificamente, significou um rompimento com o antigo institucionalismo e a profusão da adoção de teorias empiricamente orientadas e técnicas quantitativas para análise, voltadas para fenômenos observáveis e para análise do comportamento dos indivíduos (PERES, 2008).

compreendê-las como ordenadoras da vida em sociedade. Este novo entendimento de instituições é bem sintetizado por Campbell,

Instituições são o fundamento da vida social. Elas consistem em regras formais e informais, que monitoram e reforçam mecanismos e sistemas de significado que definem o contexto no qual indivíduos, corporações, sindicatos, Estados-nações e outras organizações operam e interagem umas com as outras. (2004, p. 1, tradução nossa).

Neste contexto, como aponta Makino (2015, p. 127), o Estado é compreendido como uma “megainstituição ou um conjunto entrelaçado de instituições”. Majoritariamente, a literatura reconhece três escolas neoinstitucionalistas⁷ -escolha racional, histórica e sociológica –, cujas diferenças assentam-se na ênfase a questões específicas relacionadas às instituições e na compreensão distinta sobre a relação entre instituições, indivíduo e escolhas (HALL; TAYLOR, 2003, ACUÑA, 2013). Para o estudo das capacidades estatais, destaca-se o papel da noção de dependência da trajetória na construção das instituições, aspecto amplamente abordado pela vertente do institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003).

Este processo de reposicionamento do Estado nas análises sociais ocorreu fortemente ancorado em pensadores do século XIX que se recusaram a aderir à desconsideração do Estado e construíram um arcabouço teórico relevante sobre sua realidade institucional e seu impacto na relação com a sociedade civil – como é o caso de Max Weber e Otto Hintze. Skocpol (1985, p.7) argumenta que a visão Weberiana do Estado exige que o compreendamos como mais do que uma arena de lutas ou compromissos entre diferentes grupos sociais. A autora cita Stepan para ressaltar a validade da ideia de Estado, frente à de governo, como unidade de análise:

O Estado deve ser considerado mais do que ‘governo’. Ele é o contínuo sistema administrativo, legal, burocrático e coercitivo que busca não só estruturar relações entre a sociedade civil e a autoridade pública em uma política [*polity*], mas também estruturar diversas relações cruciais da própria sociedade civil. (STEPAN, 1978, apud SKOCPOL, 1985, p. 7, tradução nossa).

Esta visão, portanto, balizou a compreensão de que o Estado coexiste com outros atores da sociedade, mas não se limita a um espaço onde esses disputam recursos e interesses. Além disso, o trabalho de Hintze reforça a importância de considerar as diferentes formas por meio das quais as estruturas e ações do Estado são condicionadas por mudanças históricas em contextos internacionais, influenciando cada Estado por meio da relação geopolítica entre

⁷ Para Schmidt (2008), existem quatro neo-institucionalismos: da escolha racional, histórico, sociológico e discursivo.

países, do compartilhamento de ideais e modelos de políticas públicas internacionais e de padrões internacionais de comércio – incluindo fluxo de investimentos e divisão de atividades produtivas (SKOCPOL, 1985, p. 8). Neste sentido, entender o Estado moderno como parte de um sistema de Estados que se relacionam e competem entre si, como proposto por Weber e Hintze, é parte fundamental da análise estadocêntrica. As estruturas e ‘componentes’ destes Estados influenciam a sua relação com outros atores deste sistema internacional, como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, objeto deste trabalho. Destaca-se aqui, como exemplo, o papel das burocracias estatais na obtenção de recursos junto a estes atores.

Ao retomar a visão Weberiana, o principal avanço de *Bringing the State Back In* está no reconhecimento de que o Estado não é uma unidade única, monolítica, ao mesmo tempo em que não é simplesmente uma arena para alocação de recursos, como prevê a teoria pluralista – os autores defendem, portanto, uma abordagem indutiva ao estudo do Estado como a melhor forma para capturar a complexidade das relações Estado-sociedade. Isto implica em entender o Estado como um ator com objetivos e capacidades que não necessariamente dependem da sociedade. É neste sentido que, ao sistematizar estudos históricos e comparativos realizados no marco da onda estadocentrista, Skocpol (1985) propõe que o conceito de capacidade estatal corresponda à capacidade dos Estados de “implementar objetivos oficiais, especialmente frente à real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou em face a circunstâncias econômicas recalcitrantes” (SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução nossa).

Da concepção de Skocpol (1985) até os dias atuais, diversos outros trabalhos contribuíram para a discussão sobre capacidade estatal tal qual a conhecemos hoje. Para Cingolani (2013), a discussão de Tilly (1975) sobre *stateness*⁸, os debates acerca do Estado patrimonialista, estudos sobre o setor público e abordagens estatistas que reforçavam as estruturas do Estado como variáveis explicativas válidas para o desenvolvimento dos países contribuíram para o fomento de uma literatura sobre capacidade estatal. A autora chama atenção ainda para estudos que empregam uma abordagem relacional que, ao tratar do poder de implementação do Estado, centram-se na relação entre o Estado e a sociedade nos processos de construção da capacidade estatal (CINGOLANI, 2013, p. 7). Destacam-se, nessa abordagem, os trabalhos de Migdal (1988) e Mann (1986, 1993), este último abordando as formas de exercício de poder do Estado: despótico, correspondendo ao poder do Estado de

⁸ A tradução do termo para o português não é consensual; porém, *stateness* corresponde às “características que permitem uma unidade política ser chamada de Estado, em sua manifestação mais concreta” (CARVALHO, 2007).

impor decisões sobre a sociedade, e infraestrutural, que se refere ao poder do Estado de penetrar seu território e implementar, logisticamente, suas decisões. A distinção entre poderes elaborada por Mann está no cerne de diversos trabalhos sobre capacidade estatal (ROBINSON, 2008, HAMM; KING; STUCKLER, 2012, FUKUYAMA, 2013).

Atualmente, podemos comparar a discussão sobre capacidade estatal a um prisma que reflete um raio de luz em diferentes cores: o conceito é único, como observa Cingolani (2013), mas os significados atribuídos a eles são diversos. Esta multidisciplinariedade e multidimensionalidade do conceito dificultam a sua utilização e, por esse motivo, a autora chama a atenção para o risco de empregá-lo como conceito genérico, ignorando seus diferentes aspectos e negligenciando importantes contradições e *tradeoffs* (CINGOLANI, 2013, p. 3). A versatilidade e variedade da literatura que aborda o tema, dispersa por áreas como economia do desenvolvimento e história econômica, política comparada, estudos de conflitos, e teoria dos jogos da política econômica, pode ser considerada responsável por este mix de cores que se traduzem em conceituações relacionadas, com um núcleo em comum, mas que apontam para lados diferentes. Este mosaico de significados tem um sentido: cada área pensa capacidade estatal como importante em uma determinada direção e, assim, suas causas e consequências tornam-se também importantes para sua definição.

Cingolani (2013, p. 27) identifica sete diferentes dimensões de capacidade estatal abordadas – algumas vezes, de forma conjunta – na literatura: a) coercitiva/militar; b) fiscal; c) administrativa/implementação; d) transformativa ou industrializante; e) cobertura territorial/relacional; f) legal; g) política. Em geral, a dimensão sobre a qual recai o foco do estudo reflete a disciplina em que ele se enquadra. A primeira diz respeito à capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo, também podendo remeter à efetividade necessária do Estado para garantir direitos de propriedade e restrições ao Executivo, sendo também abordada pela área econômica (CINGOLANI, 2013). Por sua vez, a capacidade fiscal enfatiza o poder do Estado de retirar recursos da sociedade, principalmente sob forma de impostos. Em alguns casos, é também relacionada à eficiência dos gastos públicos (DINCECCO, 2011).

Estudos que abordam a capacidade administrativa/burocrática remetem, em geral, à capacidade de implementar políticas públicas como conceituada por Skocpol (1985), anteriormente mencionada e amplamente ancorada na teoria Weberiana de Estado moderno, enfatizando a burocracia e sua qualidade nas análises. Também se ancoram na abordagem Weberiana estudos que abordam a dimensão transformativa/industrializantes, relacionada à

capacidade do Estado de intervir no sistema produtivo e moldar a economia (CINGOLANI, 2013, p. 31). Neste caso, é traduzida no argumento de que a combinação equilibrada de quadros profissionais na burocracia, níveis adequados de coordenação de agência intra-estado e um certo nível de inserção na estrutura produtiva são chave para sua capacidade transformativa, como apontado por Rueschemeyer e Evans (1985).

As três últimas dimensões são, de certa forma, mais distintas do núcleo duro do conceito. Embora embase-se nos estudos de Mann (1986) e Migdal (1988), a capacidade relacional, relacionada à extensão em que o Estado é capaz de permear a sociedade e de internalizar interações sociais em suas ações (CINGOLANI, 2013, p. 31), ela é bastante ampla e, frequentemente, engloba outras dimensões. As abordagens com foco na dimensão legal e política da capacidade estatal refletem a expansão do conceito, com origens mais recentes e baseadas em literaturas tangenciais. O foco na capacidade legal tem origem na literatura sobre governo limitado (*limited government*), centrada na limitação da intervenção do Estado por meio de um sistema legal estável, capaz de viabilizar compromissos verossímeis e execução de contratos (CINGOLANI, 2013, p. 32). É interessante apontar que, recentemente, trabalhos nessa área vem se aproximando da abordagem coercitiva, na medida em que reconhecem a importância da existência de um Estado forte para nutrir uma economia de mercado. Por sua vez, a capacidade política é mobilizada por estudos que equiparam capacidade estatal à capacidade de alavancagem política ou de *policymaking* de um Estado, com frequência se referindo ao poder acumulado por líderes eleitos e aos limites do Executivo (CINGOLANI, 2013, p. 32).

No campo de estudos sobre desenvolvimento, a discussão sobre capacidade estatal surge como alternativa frente à insatisfação com as teorias predominantes, como a da modernização e da dependência (KJAER; HANSEN; THOMSEN, 2002). Para Ottervik, a capacidade estatal dos países está profundamente relacionada à sua habilidade de promover desenvolvimento, e sua ausência compromete este processo:

Estados com alta capacidade estatal são capazes de prover bens públicos como seguridade social, assistência médica e sanitária, e as infraestruturas social e física que promovem desenvolvimento humano (Rotberg 2003: 2-4). Estados com baixa capacidade estatal são limitados em sua habilidade de prover tais bens, gerando baixa confiança social (Rothstein and Stolle 2008), baixos níveis de desenvolvimento, falência de regimes, ou até mesmo Estados. (2013, p. 3, tradução nossa).

Embora exista um amplo consenso nessa literatura no tocante à centralidade do Estado na promoção de desenvolvimento, por meio de suas instituições e ações que influenciam o

bem-estar e a distribuição de direitos entre a população (VOM HAU, 2012), os processos, ações e configurações institucionais necessários para que sejam atingidos estes objetivos de desenvolvimento seguem pouco estudados. Os principais esforços da literatura em estabelecer a relação entre capacidade estatal e desenvolvimento refletem questões teóricas pertinentes a ambos os campos, abordando distintas dimensões do primeiro. Podemos observar duas principais vertentes nesta literatura, a que trata da relação entre capacidade estatal e desenvolvimento em uma perspectiva econômica, relacionando-a a crescimento econômico e transformação na esfera produtiva (EVANS, 1995, EVANS; RAUSCH, 1999), e outra acrescentando a esta ótica econômica preocupações com processos de redistribuição e provisão social, em uma perspectiva de desenvolvimento inclusivo (VOM HAU, 2012).

O primeiro grupo preocupa-se com a capacidade transformativa do Estado, promovendo crescimento econômico e mudanças na esfera produtiva. Estes estudos aproximam-se da abordagem que Chang (2010) denominou “novo desenvolvimentismo”⁹: conciliam preocupações econômicas neoclássicas tradicionais, típicas da literatura desenvolvimentista econômica dos anos 1950 e 1960, com reposicionamento no sistema internacional por meio de transformações na esfera produtiva dos países, rompendo com o argumento de vantagens comparativas. Neste processo, a política, a tecnologia e a sustentabilidade devem ser considerados, com destaque para o papel das instituições e dos processos de mudança das mesmas.

Para Cingolani (2013, p. 31), é do entendimento de que a capacidade estatal consiste na habilidade dos Estados em intervir num sistema produtivo e moldar sua economia que nasce a maior parte da literatura sobre Estado Desenvolvimentista, enfatizando sua capacidade de promover a industrialização. Neste grupo, destaca-se o trabalho pioneiro de Evans (1995) em *Embedded Autonomy*, que questiona qual poderia ser o papel do Estado na adequação das economias modernas dada a nova divisão global do trabalho. Focando no setor de tecnologia da informação de países recém-industrializados, a saber, Brasil, Índia e Coréia do Sul, o autor argumenta que as ações que um governo pode tomar dependem das estruturas de Estado existentes, mais especificamente do seu nível de autonomia inserida (*embedded autonomy*), isto é, “uma combinação de coerência burocrática interna dentro das agências e uma conectividade externa com setores industriais chave” (CINGOLANI, 2013, p. 9, tradução

⁹ Chang (2010) defende que o novo desenvolvimentismo deve ser capaz de conciliar a perspectiva tradicional produtivista do desenvolvimento com cinco novas dimensões: dimensão humana, econômica, institucional, tecnológica e sustentável.

nossa). Para Evans (1995), a existência de autonomia inserida é condição necessária para atingir desenvolvimento industrial em países em desenvolvimento.

O trabalho de Evans (1995) influenciou largamente estudos posteriores que olham para a capacidade transformativa dos países. Cingolani (2013, p. 31) aponta que a maior parte dos trabalhos nesta linha seguem uma abordagem Weberiana como a adotada pelo autor. Por vezes, os trabalhos que abordam esta dimensão tratam também das capacidades inovadora e de distribuição do Estado, como é o caso de Weiss (1998) que, ao analisar a relação contraditória entre capacidade transformativa e distributiva, a primeira entendida como capacidade do Estado de coordenar mudança industrial para atender ao contexto da competição internacional, que está em constante mudança, encontrou resultados apontando para as limitações que uma maior capacidade distributiva inflige sobre o potencial de inovação do setor industrial (CINGOLANI, 2013, p. 10).

Similarmente, trabalhos que abordam a capacidade do Estado em termos de promoção de crescimento econômico tendem, também, a se apoiar amplamente em concepções Weberianas. Evans e Rauch (1999) e Rauch e Evans (2000) exploram em maior profundidade o papel central da burocracia, enfatizando, desta vez, sua relação com crescimento econômico (CINGOLANI, 2013, p. 10). Para tanto, os autores criam uma escala Weberiana da burocracia, analisando aspectos como recrutamento meritocrático, arranjos salariais e planos de carreira em 35 países em desenvolvimento. Os dados obtidos foram cruzados com o nível de crescimento destes mesmos países, apresentando uma forte associação entre ambos (RAUCH; EVANS, 2000).

A principal contribuição desta literatura reside, portanto, no reconhecimento do papel central de uma burocracia efetiva para que os Estados possam executar seus projetos de desenvolvimento. Como observou Vom Hau,

Conforme celebrenemente sugerido por Max Weber (1978), a organização racional das relações sociais na máquina estatal por meio de recrutamento meritocrático, estruturas hierárquicas de autoridade, procedimentos padronizados e planos de carreira permite ação coordenada entre diferentes agências estatais e aumenta as probabilidades de que a agentes públicos ajam conforme necessário. (2012, p. 6, tradução nossa).

Outros estudos que tratam da capacidade do Estado de promover crescimento econômico abordam, ainda, questões como habilidade do governo em prover estabilidade e *good enforcement*, e o tempo de existência do Estado como capacidade estatal (HAMM; KING, 2010, BOCKSTETTE; CHANDA; PUTTERMAN, 2002).

Por sua vez, o segundo conjunto de estudos orienta-se por uma perspectiva de desenvolvimento inclusivo que, embora reconheça a importância do Estado para o sucesso da economia nacional, condiciona-a ao foco no papel redistributivo e de provisão social do Estado. Deter-nos-emos neste último argumento, considerando que o primeiro já foi contemplado nos estudos do grupo anteriormente abordado.

A perspectiva tem em seu cerne a ideia de expansão de capacidades¹⁰ humanas como preconizada por Amartya Sen (1999). Para o autor, liberdade é o objetivo primário e meio principal de desenvolvimento, o qual consiste na remoção de diversas manifestações de *não-liberdade*¹¹ que deixam as pessoas com poucas oportunidades para exercer sua agência racional (SEN, 1999). Estas não-liberdades têm diferentes origens: podem se relacionar à pobreza econômica (impede que as pessoas exerçam sua liberdade de matar a fome ou de obter remédios para curar doenças), ou à falta de instalações públicas e cuidado social, ou ainda à ausência de liberdades civis e políticas, impostas por regimes autoritários. Como observa Sen,

O que as pessoas podem positivamente alcançar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, condições adequadas de saúde, educação básica e o cultivo e incentivo de iniciativas. Os arranjos institucionais para estas oportunidades também são influenciados pelo exercício da liberdade das pessoas, por meio da liberdade de participar em escolhas sociais e na tomada de decisões pública, que leve ao progresso dessas oportunidades. (1999, p. 5, tradução nossa).

Suprimir estas fontes de não-liberdades permite que as pessoas tenham capacidade de viver a vida que valorizam. Em suma, esta perspectiva propõe que desenvolvimento seja entendido em termos da “expansão da capacidade dos indivíduos de levar o tipo de vida que valorizam – e que tem razão para valorizar”, processo que depende da eliminação da opressão e provisão de meios como acesso à educação básica, saúde e redes de proteção social (EVANS, 2002, p. 55, tradução nossa). Desta forma, apenas uma análise integrada de atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma variedade de instituições e agências interativas, é capaz de efetivamente compreender e promover desenvolvimento. Neste panorama, crescimento econômico deixa de ser sinônimo ou objetivo de desenvolvimento, e passa a ser entendido como um dos meios para sua consecução.

A ideia de desenvolvimento como liberdade rompeu com a lógica puramente econômica preponderante e inseriu o elemento humano, de forma significativa, nos planos

¹⁰ Para fins de esclarecimento, cabe apontar que, no original em inglês, Sen (1999) refere-se a “*capabilities*”, enquanto a literatura de capacidade estatal utiliza o termo *capacity*.

¹¹ No original, o autor utiliza o termo *unfreedom* para se referir à ausência de liberdades (SEN, 1999).

teórico e empírico, reorientando a abordagem de desenvolvimento empregada tanto na produção acadêmica, quanto por organismos internacionais. É nesse contexto que o combate à pobreza se torna também um objetivo de desenvolvimento. Esta orientação reflete, também, numa mudança de atuação dos Estados, influenciando um reposicionamento de seu papel nos processos de desenvolvimento, com maior atenção ao social. Para Vom Hau,

Estados estabelecem regimes de bem-estar social tanto para facilitar crescimento econômico, quanto para proteger os cidadãos das duras consequências das mudanças capitalistas e dos maiores riscos de viver-se em uma sociedade industrializada ou em processo de industrialização (Wilensky 2002; Pierson 2001). O estabelecimento de uma rede de proteção social e de provisões básicas também é aliada à redução da pobreza e da desigualdade (Huber and Stephens 2001) e ao gerenciamento das relações de classe (Offe 1984). (2012, p. 3, tradução nossa).

O estabelecimento de regimes de bem-estar chama a atenção ao processo de implementação de políticas sociais do Estado. Hall e Midgley (2004) contextualizam que, em países em desenvolvimento, políticas sociais configuram intervenções adequadas para atender necessidades específicas de grupos diversos. Num cenário de ampliação de objetivos da política social, de forma a incluir combate à pobreza, proteção social, inclusão social e promoção de direitos humanos, a implementação de políticas demanda um Estado forte, acompanhado da ação de outros atores, como a sociedade civil, o setor privado e instituições internacionais de desenvolvimento (MIDGLEY; HALL, p. 1). Se, por um lado, essa constatação reforça a dimensão global da política social, como já argumentado, ela ressalta o papel central do Estado como agente que implementa políticas. Como observa Secchi (2010, p. 57), “a fase da implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas”. Daí decorre a centralidade da burocracia também nesta abordagem, visto que é ela o ator responsável pela implementação das políticas estatais.

Estudos sobre capacidade estatal e desenvolvimento inclusivo são escassos. Vom Hau (2012), em seu esforço de relacionar as implicações da literatura sobre capacidade estatal para estudo de desenvolvimento inclusivo, compreende capacidade estatal como um conceito abrangente que se refere à capacidade dos Estados de aplicar e implementar suas decisões de política pública dentro do território em que governam, implicando em competência para controle de fronteiras e aplicação de lei e ordem, garantia de contratos e arrecadação de impostos, incorporação e mobilização de atores não-estatais, provisão de bens públicos, tudo isso realizado na extensão total de seu território. Nessa perspectiva, capacidade estatal pode ser desagregada em três dimensões distintas, porém inter-relacionadas: i) inserção junto a

atores não-estatais; ii) competência organizacional das agências estatais; e iii) alcance territorial (VOM HAU, 2012, p. 24).

Utilizando o termo desenvolvimento humano, Thorsen, Grundholm e Ulrichsen (2016, p. 1, tradução nossa, grifos do original) procuram analisar os efeitos positivos da capacidade estatal, entendida como “*a habilidade do Estado de implementar efetivamente políticas públicas*” para o desenvolvimento humano. Para os autores, este efeito positivo é condicionado pela vontade de priorizar e melhorar os níveis de desenvolvimento humano, presente majoritariamente em regimes democráticos (THORSEN; GRUNDHOLM; ULRICHSEN, 2016, p. 23), o que é demonstrado nos resultados obtidos. Ademais, o estudo realizado aponta também que a capacidade administrativa exerce maior impacto no desenvolvimento humano do que outras dimensões, a saber, monopólio da violência, corrupção e parcialidade (THORSEN; GRUNDHOLM; ULRICHSEN, 2016, p. 23).

Ambas as visões aqui abordadas, desenvolvimento econômico e inclusivo, compartilham dois elementos importantes: i) uma visão predominante de capacidade estatal entendida como capacidade de implementar políticas, convergente com a visão de Skocpol (1985); e ii) o papel da burocracia na promoção do desenvolvimento. Estes elementos apontam para a dimensão administrativa da capacidade estatal, a qual, segundo Cingolani (2013, p. 28), tem suas raízes justamente na tradição Weberiana do Estado moderno e na existência de uma burocracia profissional e autônoma, necessária para a implementação “impessoal” de políticas públicas. Esta dimensão é a mais preponderante na literatura – das 32 conceituações que a autora levanta em sua pesquisa, 15 destacam a dimensão administrativa (CINGOLANI, 2013, p. 29-30).

Hendrix (2010) observa que a ênfase na capacidade burocrática e administrativa condiz com a literatura em desenvolvimento político, também orientada por Weber, ao defender que a capacidade estatal é caracterizada pela profissionalização da burocracia estatal. Weber define o Estado não apenas pelo uso legítimo da força, mas também pelo investimento em uma estrutura racional-legal de autoridade organizada de forma burocrática.

Outro fator relevante da dimensão administrativa consiste na sua relação com as demais dimensões, como explica Cingolani, baseada em Skocpol (1985):

Em geral, é concebido que a capacidade de implementação ocorre apenas após um estabelecimento efetivo de soberania e um controle militar estável sobre o território, e requer tanto oficiais qualificados quanto recursos financeiros (Skocpol 1985: 16). (2013, p. 31, tradução nossa).

Em outras palavras, pode-se observar que, ao se considerar a capacidade de um Estado como sua capacidade de implementar políticas, está-se dando como consolidadas etapas anteriores de construção do Estado, sobretudo estabelecimento da soberania e controle sobre o território. Em síntese, Cingolani (2013, p. 36) conclui que as diferentes conceituações na literatura têm uma consistência, e apontam, em sua maioria, para o poder de implementação do Estado a partir de uma burocracia profissionalizada.

A dimensão administrativa é, por vezes, bastante próxima da literatura que aborda “boa governança” (*good governance*) (CINGOLANI, 2013, p. 31). Segundo Fukuyama (2013, p. 351), governança é habilidade de um governo de fazer e aplicar regras e entregar serviços, e o conceito remete à execução, ou o que tradicionalmente caiu dentro do domínio da administração pública, em oposição a *politics* ou *public policy*. Para o autor, a governança é formada por duas dimensões, autonomia e capacidade – nesta perspectiva, a última consiste nos recursos e no grau de profissionalização da burocracia (FUKUYAMA, 2013, p. 364) –, e a interação entre as duas determina a qualidade da governança. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2004, p. 2, tradução nossa), utilizam uma definição ainda mais ampla de governança, como as “tradições e instituições por meio das quais a autoridade em um país é exercida”. Trabalhos que abordam qualidade institucional, muitas vezes inseridos na literatura sobre governança, por vezes tratam também, ainda que indiretamente, da ideia de capacidade estatal.

Nesta pesquisa, a ênfase na dimensão administrativa justifica-se por duas razões: i) complexidade e consistência desta dimensão da capacidade estatal junto à literatura sobre desenvolvimento, como explicitado acima; e ii) centralidade da burocracia no papel de implementação de políticas sociais. Entretanto, outra dimensão é também relevante para a análise aqui proposta – a que trata do “poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos” (CINGOLANI, 2013, p. 28). Na literatura, as origens desta capacidade estão relacionadas tanto à construção de um aparato repressivo e à guerra, quanto à provisão geral de bens públicos. Segundo Cárdenas (2010, p. 2, tradução nossa), a capacidade fiscal “é essencial para o Estado ser capaz de entregar bens públicos ou se engajar na redistribuição entre diferentes grupos na sociedade”, ou seja, é fundamental para que o Estado possa atuar em política social.

Desta forma, esta pesquisa enfatiza as dimensões administrativa/burocrática e fiscal dos Estados, em linha com a segunda vertente da literatura acima discutida, qual seja, de desenvolvimento inclusivo. Nesta perspectiva, adequa-se à concepção clássica de Skocpol (1985), mencionada no início do capítulo, compreendendo as capacidades estatais em termos

de implementação de políticas. Apesar da definição não ser nova, ela segue atual, como demonstrado por Saylor (2013): ao mapear características presentes em conceituações famosas de capacidade estatal, o autor observa que a definição de Skocpol (1985) abrange cinco das seis dimensões que identificou na literatura, quais sejam, controle do território, força coercitiva preponderante, arrecadação de impostos, capilaridade na sociedade, condução da economia e regulação das relações sociais. Apenas a última estaria ausente do trabalho de Skocpol (1985), ponto que Makino (2015, p. 129) problematiza ao questionar “como é possível um Estado penetrar a sociedade via instituições e força policial sem regular, de alguma forma, as relações sociais”. Para o autor, esta dimensão está implícita na definição de Skocpol: “A capacidade estatal em Skocpol é caracterizada como aquela que faz valer metas oficiais mesmo a despeito de grupos sociais poderosos, ou seja, isso não descarta a sua regulação como uma forma de contrariá-los” (MAKINO, 2015, p. 129). O autor avança, ainda, explicitando as vantagens da utilização da conceituação de Skocpol em pesquisas sobre desenvolvimento, dada a ênfase desta definição na elaboração e no cumprimento de metas, bem como na ideia da relativa autonomia do Estado (MAKINO, 2015, p. 129).

Nesta seção, abordamos a discussão sobre capacidade estatal e desenvolvimento em um viés puramente estatal: o Estado tem papel condutor na busca pelo desenvolvimento, e há diferentes capacidades e formas de mobilizá-las para atingir estes objetivos. Sobressai-se, neste contexto, o papel do Estado como implementador de políticas públicas, como definido por Skocpol (1985), e principalmente as questões fiscais e burocráticas associadas a esta atuação. Na próxima seção, dedicar-nos-emos a analisar o papel das capacidades estatais junto a outro grupo relevante de atores para desenvolvimento, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, cuja atuação é objeto de análise deste trabalho.

2.2. A perspectiva dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento: fatores críticos para concessão de recursos financeiros

Uma temática ainda pouco explorada na literatura é a influência das capacidades estatais dos Estados clientes na sua relação com Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. Como exposto acima, a literatura que se dedica a analisar o papel das capacidades estatais nos processos e resultados de desenvolvimento reconhece o Estado como ator principal neste âmbito: ele conduz os processos de desenvolvimento e tem capacidade de moldá-los (DIAS et al., 2016).

A adesão expressiva à abordagem de desenvolvimento humano, após os fracassos e crises provocados por políticas ligadas ao Consenso de Washington, consolidou a inserção da dimensão social na estratégia de desenvolvimento dos países, como pré-requisito para um desenvolvimento mais bem-sucedido (HALL; MIDGLEY, 2004). Este movimento levou à incorporação e institucionalização da política, planejamento e desenvolvimento sociais nas principais atividades de instituições domésticas e internacionais. Desde então, uma parte da literatura vem se dedicando a compreender e analisar a participação desses novos atores que passaram a influenciar, de diferentes formas e em distintos graus, os processos de desenvolvimento estatais. Como observaram Hall e Midgley, com base em Cernea (1991),

O desenvolvimento, portanto, torna-se cada vez mais um desafio multi-institucional no qual o Estado, agências e doadores internacionais para o desenvolvimento, ONGs, setor privado e comunidades de base devem combinar forças para desenhar e implementar soluções específicas para os locais para problemas específicos. Neste sentido, a política social é necessariamente interessada em levar em consideração as necessidades expressas das pessoas e em garantir-se que o projeto ou programa desenhado sirva e seja compatível com a realidade social dos grupos afetados (Cernea, 1991). (2004, p. 9, tradução nossa).

A ascensão da política social como uma preocupação de desenvolvimento implicou na inserção de novos atores no cenário do desenvolvimento internacional, bem como na mudança de postura de alguns deles. Para Hall e Midgley (2004), quatro grupos de atores destacam-se neste cenário: o Estado, a sociedade civil, o setor privado e as agências internacionais de desenvolvimento. Com a ampliação da agenda da política social pós-Consenso de Washington, preocupada em reverter os agravamentos de condições sociais acentuadas pelos ajustes econômicos realizados, novos objetivos foram incluídos na atuação da política social, a saber, redução da pobreza, proteção social, combate à exclusão social, promoção de direitos humanos e preservação de recursos naturais. Os autores observam que, neste cenário, agências internacionais de desenvolvimento, assim como demais agências de ajuda bilaterais, foram pressionadas a adotar uma postura mais sensível e responsiva quanto às necessidades das populações, articulando uma agenda de política social e econômica mais compreensiva e participativa, com colaboração da sociedade civil na elaboração e execução de projetos (HALL; MIDGLEY, 2004).

Os BMDs acompanharam esta mudança, que se traduziu em um aumento da concessão de recursos para áreas sociais e na proposição de projetos que adotavam uma visão mais ampla de pobreza. A interação dos BMDs com os governos dos países ocorre principalmente por meio da concessão de empréstimos, investindo em projetos e programas desenhados pelas burocracias locais, por vezes com auxílio técnico dos Bancos. No caso do Banco Mundial, são

emitidos empréstimos e concessões (*loans and grants*) voltados para redução da pobreza, no âmbito da Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance*) (DIAS et al. 016, p. 397)¹².

A distribuição dos recursos desta assistência ao desenvolvimento é objeto de estudos que buscam compreender as motivações subjacentes às decisões de desembolso dos BMDs, sobretudo do Banco Mundial. Dias et al. (2016) identificam três perspectivas na literatura que analisa a atuação do Banco, oferecendo diferentes focos de análise para a questão. O primeiro se preocupa com a efetividade da assistência conferida pelo Banco na luta contra à pobreza, objetivo declarado do Banco (DIAS et al., 2016, p. 399), enfocando na eficiência dos seus projetos em países e regiões específicas. Muito desta literatura emana do próprio Banco Mundial – como observa Pereira (2009), uma das funções de um BMD é, justamente, a produção de conhecimento. Neste sentido, Dias et al. (2016, p. 399, tradução nossa) observam que o Banco Mundial “não é um Banco no sentido comum, mas uma parceria para reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento”. Esta literatura enfatiza sobretudo aspectos técnicos referentes aos projetos, como viabilidade econômica (SANTISO, 2001) e condicionalidades para concessão dos recursos (ISMI, 2004), relacionando-os, por vezes, a características dos países recipientes.

A segunda vertente enfatiza aspectos relacionados à governança do Banco Mundial, olhando para os processos de tomada de decisão do Banco e para o grau de representatividade que os países nele têm. Nessa linha, Lyne, Nielson e Tierney (2009) analisam o comportamento dos gastos sociais do Banco Mundial entre 1980 e 2000, argumentando que o aumento destes gastos, a partir de 1985, não foi precedido de uma alteração das preferências de política social das grandes potências, como defendem teorias convencionais de relações internacionais, para as quais mudanças no comportamento de um BMD resultam dos interesses das grandes potências e, sobretudo, do hegêmona global (LYNE; NIELSON; TIERNEY, 2009, p. 409). Para os autores, são as diferentes coalizões possíveis, envolvendo todos os estados membros e suas preferências, não apenas as grandes potências, que explicam a atuação de organizações internacionais altamente institucionalizadas, como os BMDs.

Por fim, a última vertente embasa-se nos discursos, objetivos e propósitos declarados pelo Banco Mundial, esclarecidos até certo ponto em seus documentos oficiais (DIAS et al.,

¹² Dias et al (2016, p. 397) salientam as diferenças entre Assistência ao Desenvolvimento e Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), explicitando que o segundo se refere aos fluxos de financiamento oficiais voltados para desenvolvimento econômico e bem-estar de países em desenvolvimento destinados para ONGs e organizações locais, disponibilizados por agências ou órgãos de governo. Apenas os recursos concedidos pela AID condizem com a classificação ODA.

2016, p. 394). Esta é uma literatura bastante fértil, que se dedica a analisar principalmente o framework que guia a atuação do Banco, discutindo suas transformações (PEREIRA, 2010) e qual o fator predominante na disputa mercado *versus* sociedade em suas recomendações (TEIXEIRA, 2010).

Analisando assistência estrangeira em geral (*foreign aid*), Fuller (2002) explica que a assistência ao desenvolvimento pode ser vista de duas formas: por um lado, a partir de um ponto de vista idealista, em que se espera que os empréstimos e créditos do BM sejam destinados à América Latina de acordo com uma preocupação humanitária, isto é, de forma que os países mais pobres receberiam a maior parte dos recursos; ou, por outro lado, em uma perspectiva realista, em que os fluxos de assistência são parte de preocupações estratégicas dos principais players da instituição, visão em muito associada ao período da Guerra Fria (DIAS et al., 2016, p. 402). A principal contribuição de Fuller (2002) reside no reconhecimento de um framework conceitual acoplado à ação empírica da organização, como propõe também Santos Junior (2010).

Embasados na contribuição de Fuller (2002), Dias et al. (2016) propõem uma análise do desembolso do Banco Mundial em uma perspectiva *recipients-oriented*, isto é, focando em indicadores econômicos e sociais dos países beneficiários para identificar tendências na distribuição dos recursos do Banco Mundial entre os países da América Latina e Caribe (ALC). Esta abordagem reconhece e valoriza a centralidade do Estado nos processos de desenvolvimento, argumentando que são variações nas condições destes Estados que influenciam o fluxo de recursos financeiros que recebem de um BMD. O próprio Banco Mundial reconhece que os Estados, embora não sejam os únicos condutores do desenvolvimento, tem um papel catalítico importante, sobretudo no tocante aos processos de mudanças institucionais e sociais direcionadas à inclusão social e estabilidade econômica (DIAS et al., 2016, p. 398).

Para identificar as tendências na distribuição dos recursos financeiros do Banco Mundial entre os diferentes países da ALC, os autores utilizaram o método de estimativa de painel considerando efeitos fixos (características que não variam no tempo) utilizando dados de projetos do Banco Mundial em 30 países entre 1985 e 2010. O estudo verifica se o nível de recursos transferidos pelo BM está relacionado ao seu discurso de combate à pobreza, analisando a influência das variáveis PIB (tamanho da economia), PIB per capita (nível de renda da população), pobreza, Gini (desigualdade) e população. O estudo verifica também a aderência ao discurso de combate à pobreza analisando o desembolso entre os setores dos

projetos do Banco. Apesar do foco nas condições socioeconômicas, os autores reconhecem a possibilidade de influência do framework institucional dos países na decisão de desembolso do Banco, considerando três variáveis para regime político na estimação – democracia, autocracia e duração (DIAS et al., 2016).

Os resultados obtidos por Dias et al. (2016) são interessantes. Primeiro, porque a análise do volume de recursos por país-recipiente rompe com a noção de que haveria uma perspectiva mais humanitária que favoreceria países mais pobres. Pelo contrário, os testes apontaram que a concessão de recursos é maior para países com níveis de renda mais altos, inclusive com preferência para os quatro países de mais alta renda da região – Argentina, Brasil, Colômbia e México (DIAS et al., 2016, p. 409). Aqui, cabe uma reflexão: por que as rendas mais altas atrairiam mais investimento? A explicação pode estar relacionada ao fato de que, além da renda alta, estes países apresentam também níveis expressivos de capacidade estatal, o que não é abordado diretamente pelos autores.

Segundo, porque denotam uma preocupação do Banco Mundial com o aprimoramento de características do Estado que favoreçam a promoção do desenvolvimento, uma vez que a distribuição setorial dos recursos financeiros demonstrou que iniciativas em administração, justiça e lei foram priorizadas e concentraram 25% dos recursos concedidos no período, o mesmo dedicado a políticas sociais puras. Do ponto de vista setorial, portanto, há aderência entre o objetivo declarado do Banco, de combate à pobreza, e os setores em que foi investida a maior parte dos recursos: somados, os recursos investidos nos setores de política social e administração pública e Estado correspondem à 54,2% do total de recursos investidos na região entre 1985 e 2010 (DIAS et al., 2016, p. 422).

De maneira geral, os resultados de Dias et al. (2016) demonstram que o Banco Mundial entende o combate à pobreza também como gerenciamento de condições institucionais que, uma vez adequadas, possibilitam que os Estados apliquem os recursos com maior eficiência. Para os autores, esta conclusão está alinhada a documentos do Banco que reforçam a importância de reformar instituições, e poderia ser uma possível explicação para os motivos pelos quais o Banco prefere enviar recursos financeiros para países com nível mais alto de desenvolvimento institucional (DIAS et al., 2016, p. 424). A existência de condições institucionais propícias para o desenvolvimento e sucesso dos investimentos, isto é, dos projetos apoiados, é uma questão frequentemente abordada na literatura que trata sobre fatores críticos para sucesso dos projetos financiados por BMDs (IKA; DIALLO; THUILLER, 2012, HANSON; SIGMAN, 2016).

Neste âmbito, Ika, Diallo e Thuiller (2012) ressaltam que, apesar de projetos permanecerem como o principal instrumento de *policymakers* no campo do desenvolvimento internacional, pouca atenção vem sendo dada aos motivos específicos de sua baixa performance e da insatisfação de beneficiários e *stakeholders*. No caso do Banco Mundial, a literatura falha ao abordar a complexidade e especificidade inerente aos projetos:

[...] projetos do Banco Mundial são bastante específicos por causa de seu ambiente único. Eles são caracterizados por uma rara complexidade, alta sutileza e relativa intangibilidade do seu objetivo principal de redução da pobreza, seu vasto e heterogêneo número de partes interessadas [stakeholders], as perspectivas divergentes das partes interessadas, a necessidade de comprometimento, seu apelo aos olhos dos políticos, a profunda lacuna cultural e demográfica entre os formuladores dos projetos e seus beneficiários, e a prevalência de regras e procedimentos especialmente burocráticos. (IKA; DIALLO; THUILLER, 2012, p. 106, tradução nossa).

Uma característica importante dos projetos do Banco Mundial consiste na sua implementação por parceiros, que podem ser agências ou departamentos governamentais em nível nacional ou subnacional. Como veremos no capítulo 4, na parte de preparação, o Banco atua buscando consenso junto ao país beneficiário quanto ao conteúdo e desenho do projeto; na implementação, a atuação do Banco é remota, por meio da supervisão do desenvolvimento do projeto (IKA; DIALLO; THUILLER, 2012, p. 107). Todo o trabalho de campo é realizado pela burocracia do país parceiro, com a avaliação dos projetos ficando a cargo de uma agência independente, chamada Grupo de Avaliação Independente (IEG, na sigla em inglês)¹³.

A análise realizada por Ika, Diallo e Thuiller (2012) situa-se no campo de gerenciamento de projetos¹⁴ e preocupa-se, sobretudo, com fatores em nível micro passíveis de influência no sucesso do projeto, o que chamam de fatores críticos de sucesso (CSF). Realizando testes estatísticos com os resultados de questionários aplicados a gerentes de projetos, os autores chegaram a um conjunto de cinco fatores críticos de sucesso para os projetos do Banco Mundial: monitoramento, coordenação, desenho, treinamento e ambiente institucional (IKA; DIALLO; THUILLER, 2012, p. 112). Enquanto os quatro primeiros relacionam-se de certa forma ao supervisor do projeto (funcionário do Banco Mundial), o último está relacionado às condições do país beneficiário e em larga medida fora da capacidade de atuação direta do Banco e do escopo da literatura de gerenciamento de projetos.

Denizer, Kaufmann e Kraay (2013) realizam esforço parecido, analisando fatores micro e macro relacionados ao sucesso de projetos de desenvolvimento financiados por ajuda

¹³ Idem.

¹⁴ Outros trabalhos se preocuparam com a influência de variáveis em nível de projeto para o sucesso dos resultados, ver Moll et al. (2015) para maiores informações.

estrangeira. Os autores identificam que fatores macro, entendidos como a qualidade das políticas e instituições, estão fortemente correlacionados aos resultados dos projetos. Por outro lado, fatores micro, como tamanho e duração, entre outros, influenciam a diferença no sucesso dos projetos dentro de um mesmo país. De maneira geral, os resultados dos testes realizados por ambos os trabalhos acenam para a qualidade institucional como fator crítico para sucesso dos projetos em desenvolvimento, e o principal cuja responsabilidade é majoritariamente dos países¹⁵.

Ika, Diallo e Thuiller (2012, p. 112, tradução nossa) limitam a análise da componente institucional à consideração de que “um projeto pode falhar apesar da qualidade do seu desenho e implementação, simplesmente devido a um ambiente institucional fraco”. Há uma parte substantiva da literatura que dedica esforço a compreender esta questão. Existe um consenso entre acadêmicos e profissionais do campo de desenvolvimento a respeito da influência dos ambientes institucionais nos resultados das intervenções de desenvolvimento (HANSON; SIGMAN, 2016). Em geral, os estudos especificam a importância institucional para o sucesso de projetos em desenvolvimento em termos de políticas macroeconômicas, instituições democráticas e instituições promotoras de boa governança.

Inicialmente, a importância do ambiente macroeconômico nestes projetos ganha notoriedade atrelada ao contexto político e econômico do Consenso de Washington. É neste contexto que Isham e Kaufmann (1999) argumentam que preços não-distorcidos, taxas de câmbio não manipuladas, livre comércio e déficits fiscais controlados compõe o ambiente macroeconômico necessário para que projetos proporcionem uma alta taxa de retorno. Com um argumento em larga medida mais sofisticado, porém seguindo a linha proposta por Isham e Kaufmann (1999), o trabalho de Burnside e Dollar (1998, 2004a, 2004b) é amplamente citado entre a literatura que aborda a influência de instituições consideradas fundamentais para o crescimento econômico (*growth-enhancing institutions*). Analisando dados de painel referentes à assistência estrangeira (*foreign aid*), os autores observaram que o resultado desta assistência no crescimento econômico dos países depende das políticas macroeconômicas dos países beneficiários. Isto significa que em países com políticas fiscais, monetárias e de comércio sólidas, os efeitos da ajuda tendem a ser maiores (HANSON; SIGMAN, 2016).

É importante observar que uma das conclusões dos autores é justamente que o efeito da ajuda depende das mesmas instituições e políticas que afetam diretamente o crescimento. Apesar de críticas subsequentes (ESTEARLY; LEVINE; ROODMAN, 2004), os autores

¹⁵ Parte da literatura aborda a influência indireta ou por difusão das ideias de Organizações Internacionais na composição das *policies* dos países. Sobre este assunto, ver Gilardi (2016).

defendem que isso não significa que a assistência estrangeira não afeta o crescimento dos países. Burnside e Dollar (2004b) argumentam que, considerando um nível médio de ajuda recebido, países com políticas consideradas “ruins” cresceram negativamente, enquanto países com políticas consideradas boas ou médias apresentaram crescimento (BURNSIDE; DOLLAR, 2004b):

Para além dos testes estatísticos, Burnside e Dollar (2004b, p. 19-20) reforçam seu argumento com evidências colhidas em outros estudos de caso, apontando que recursos financeiros enviados para governos corruptos ou com políticas econômicas distorcidas não causam benefícios duradouros. A preocupação dos autores, portanto, não reside apenas nas instituições macroeconômicas. A medida da qualidade institucional dos países que utilizam, a qual denominam *KKZ*¹⁶, corresponde à “medida em que um país cria um bom ambiente para empreendedorismo e crescimento” (BURNSIDE; DOLLAR, 2004b, p. 20, tradução nossa). Outro resultado interessante encontrado diz respeito à alteração na alocação dos recursos de *aid* nos anos 1990, com um favorecimento aos países de baixa renda que contavam com melhor qualidade institucional (BURNSIDE; DOLLAR, 2004).

Como bem observam Hanson e Sigman (2016, p. 4), o trabalho de Burnside e Dollar (2004b) já apontava a uma importância institucional mais ampla para o sucesso de projetos em desenvolvimento, não apenas restrita no ambiente institucional macroeconômico. A evolução desta abordagem resultou em um foco mais amplo, considerando fatores como corrupção, Estado de Direito (*rule of law*), transparência, *accountability* e processos participativos de decisão política (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 4). Dollar e Levin (2005) avançam em uma esfera mais micro, tentando explicar as taxas de sucesso de projetos do Banco Mundial com medidas de qualidade institucional, também ligadas a direitos de propriedade e Estado de Direito (DOLLAR; LEVIN, 2005, p. 4). Os autores encontram que ambas as medidas para qualidade institucional estão altamente correlacionadas com as taxas de sucesso dos projetos.

Já em Dollar e Levin (2006), os autores avançam o argumento do fenômeno da seletividade, demonstrando que a assistência multilateral é mais seletiva do que a bilateral em conceder recursos financeiros para países com um Estado de Direito considerado bom. Os autores chamam a atenção para o Consenso de Monterrey, resultado da Conferência das

¹⁶ Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999) desenvolveram um índice geral para qualidade institucional agregando diferentes indicadores de qualidade burocrática, *rule of law* e corrupção. Para maiores informações sobre o índice, ver Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999).

Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento (UN, 2003), cujo texto defendia a importância de políticas sólidas e boa governança em todos os níveis para que a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) fosse efetiva (DOLLAR; LEVIN, 2006, p. 2034). Este Consenso sinalizou para o reconhecimento no âmbito das Organizações Internacionais, de modo amplo, sobre a importância das instituições para a efetividade da assistência estrangeira.

Neste âmbito, destaca-se também a democracia como regime político cujas instituições são importantes para o sucesso das intervenções de desenvolvimento, relacionada à existência de liberdades políticas e civis básicas, típicas de regimes democráticos. Nestes ambientes, os líderes encontrariam incentivos para desenvolver projetos de acordo com as necessidades da população e a população poderia exercer pressão e monitoramento sobre a implementação dos projetos (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 4). Além disso, a existência de instituições democráticas tornou-se pré-condição para concessão de recursos em algumas organizações, como é o caso da agência norte-americana de ajuda bilateral, a *Millenium Challenge Account*¹⁷.

De modo geral, os trabalhos acima citados apontam para a importância das instituições no sucesso dos projetos que recebem recursos financeiros e técnicos do Banco Mundial. Reconhecendo esta literatura anterior, Hanson e Sigman (2016) observam que ela é incompleta para identificar como, quando e por que instituições são importantes. Para avaliar a importância de diferentes tipos de instituições no sucesso de mais de 9.000 projetos do Banco Mundial, os autores utilizam a ideia de capacidade estatal, sendo pioneiros a relacionar diretamente o conceito ao sucesso de projetos de desenvolvimento – especificamente, de projetos do Banco Mundial. Para os autores, a existência de instituições não é o suficiente para garantir desenvolvimento – elas devem ter capacidade de apoiar e sustentar as intervenções voltadas para tanto, desde o reconhecimento das necessidades da população até a manutenção dos objetivos definidos (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 5). Construindo sobre a literatura que ressalta a importância do Estado e de suas capacidades nos processos de desenvolvimento, Hanson e Sigman observam que

Em particular, se esperaria que países que possuem altos níveis de controle sobre sua população, processos efetivos de planejamento e burocracias relativamente capazes fossem aptos a participar em projetos internacionalmente financiados de uma forma que seja mais provável que produzam resultados mais bem-sucedidos. (2016, p. 5, tradução nossa).

¹⁷ Sobre este assunto, ver Clark (2005).

Neste contexto, três tipos de capacidade estatal são fundamentais para tornar as instituições executivas mais eficientes: capacidade coercitiva, extrativa e administrativa (HANSON; SIGMAN, 2016). Para conformar a operacionalização do conceito, os autores reúnem diferentes indicadores para cada uma das dimensões¹⁸, com variações no período e no número de países que abrangem, e utilizam técnicas bayesianas para identificar os fatores subjacentes. Esta medida recebe o nome de *Capacity* e representa as três dimensões acima mencionadas (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 10). Para verificar a relação de capacidade estatal ao sucesso dos projetos do Banco Mundial, os autores realizam testes entre *Capacity* e a classificação do sucesso dos projetos do Banco conferida pelo Grupo de Avaliação Independente (IEG), a exemplo da literatura anterior (CHAUVET; COLLIER; DUPONCHEL, 2010).

Os resultados obtidos pelos autores dividem-se em dois grupos, ambos importantes para o presente trabalho. Primeiro, os autores encontram fortes evidências de que a capacidade estatal pode produzir resultados favoráveis dos projetos de desenvolvimento, especialmente no setor que chama de capital humano – englobando projetos em educação, saúde, redução da pobreza e projetos em desenvolvimento social (HANSON; SIGMAN, 2016) –, muito similar à classificação que conferimos à política social do Banco neste trabalho. Neste sentido, ainda, os autores avançam no argumento de que, diferentemente do que parte da literatura argumenta, a importância de instituições democráticas nestes projetos vem sendo sobrevalorizada, sendo a capacidade estatal o fator realmente decisivo (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 27).

Dado o nível de influência da capacidade estatal para o sucesso dos projetos, os autores buscaram compreender se os próprios projetos do Banco Mundial contribuiriam para o incremento desta capacidade – de certa forma alinhado à literatura idealista, abordada anteriormente. Neste caso, também, os achados foram consistentes: “quando executados com sucesso, os projetos do Banco Mundial demonstram gerar mudanças em capacidade estatal, assim como níveis geralmente mais altos de capacidade estatal” (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 27, tradução nossa). Ambos os resultados apontam para um ciclo virtuoso, ao menos para os países com maior capacidade estatal – quanto maior a capacidade, maior o volume de recursos obtidos e projetos executados junto ao Banco Mundial, que tornariam maior a capacidade estatal (HANSON; SIGMAN, 2016). A figura abaixo sintetiza esta ideia:

¹⁸ A lista completa de variáveis pode ser encontrada em Hanson e Sigman (2016, p. 9).

Figura 1 - Relação entre Capacidade Estatal e Recursos do Banco Mundial



Fonte: elaboração da autora, com base em Hanson e Sigman (2016).

Reforçando o argumento, o trabalho de Feeny e McGillivray (2009) demonstra que o impacto geral de *aid* em crescimento e redução da pobreza é menor em países ditos frágeis, classificados de acordo com a Política de País e Avaliação Institucional (CPIA, na sigla em inglês), índice elaborado pelo próprio Banco Mundial que confere notas aos países a partir de 16 critérios organizados em quatro grupos: gerenciamento econômico, política estruturais, políticas para inclusão social e igualdade, e gerenciamento do setor público e instituições (WORLD BANK, 2017d). Estes Estados sofrem com questões como guerra civil, golpes militares, regimes corruptos, opressivos ou inaptos, desastres naturais ou limitação do uso de recursos naturais. Em geral, são muito pobres em renda e em outras dimensões de bem-estar, com políticas públicas e instituições de performance muito baixa. Estes fatores apontam, portanto, para uma capacidade estatal baixa, com dificuldades para absorver a ajuda disponibilizada (FEENY; MCGILLIVRAY, 2009).

Há, portanto, fortes evidências na literatura que apontam para a capacidade estatal como fator decisivo para a distribuição dos recursos do Banco Mundial entre os países beneficiários. Por um lado, as condições socioeconômicas dos países já demonstraram não ser fator explicativo para o padrão de distribuição em uma análise centrada nos países beneficiários (DIAS et al., 2016). De outro lado, as condições institucionais dos países beneficiários aparecem como fator crítico para o sucesso dos projetos patrocinados pelo Banco (BURNSIDE; DOLLAR, 2004b, IKA; DIALLO; THUILLER, 2012) o que parece ser motivador para a decisão de desembolso: o Banco decide investir em países onde a chance de sucesso dos projetos é maior, dado o retorno do investimento e beneficiando sua imagem

como prestador (IKA; DIALLO; THUILLER, 2012). Especificamente no tocante à política social, cerne da análise deste trabalho, a capacidade estatal parece ser ainda mais importante para o sucesso dos projetos (HANSON; SIGMAN, 2016). Para verificar se estas evidências se aplicam ao caso latino-americano, no período analisado (2008-2014), é preciso definir uma medida de capacidade estatal, esforço ao qual nos dedicamos na próxima seção.

2.3. Critérios e medidas de capacidade estatal

A mensuração da capacidade estatal é um dos grandes desafios inerentes à utilização do conceito (HENDRIX, 2010, OTTERVIK, 2013, CINGOLANI, 2013). As medidas adotadas pela literatura estão profundamente relacionadas às dimensões enfatizadas na análise. Como dentro de cada dimensão há variadas possibilidades de operacionalização, o resultado é um amplo número de medidas, cada uma apresentando-se como a mais adequada em capturar a essência do conceito (HANSON; SIGMAN, 2013). De fato, medidas mais aproximadas ao objeto estudado traduzem melhor sua realidade e, por este motivo, muitos defendem a utilização de medidas específicas e fortemente associadas ao objeto em questão, em detrimento a medidas mais genéricas. Cingolani (2013, p. 39-40) salienta os problemas de circularidade com medidas genéricas, como PIB per capita e taxas de assassinato, pois confundem o poder do Estado com seus efeitos, de forma quase tautológica.

No âmbito deste trabalho, utiliza-se uma medida que procura capturar as capacidades fiscais e administrativas dos países latino-americanos e caribenhos na área de política social, tendo em vista seus objetivos. Para isso, buscamos na literatura que propõe índices (HANSON; SIGMAN, 2013) e na que os analisa (HENDRIX, 2010, CINGOLANI, 2013), indicadores que tenham validade para medir os principais aspectos do conceito, tendo em vista os objetivos da dissertação.

Inicialmente, é preciso salientar a importância de adotar uma medida que exprima a essência do conceito, e não outros fatores associados. Como apontam Thorsen, Grundholm e Ulrichsen,

O outro problema é que as medidas de capacidade estatal, de um modo geral, têm sido débeis (Saylor, 2013; Hendrix, 2010). Muitos estudos utilizaram medidas que não captam a essência da capacidade estatal. Pelo contrário, elas captam a decisão política, não a capacidade de implementá-la. (2016, p. 2, tradução nossa).

Hanson e Sigman (2016, p. 8), por exemplo, ao elaborar o índice *Capacity*, preocupam-se em preservar a distinção analítica entre capacidade estatal e outras variáveis

que consideram de interesse em comum, a saber, desenvolvimento econômico, tipo de regime, liberdades civis e boa governança. Como mencionamos acima, o índice elaborado pelos autores aborda as dimensões coercitiva, extrativa (fiscal) e administrativa da capacidade estatal. Embora a medida possa ser considerada bem elaborada, ela é demasiado genérica se considerarmos o recorte setorial (política social) e regional (América Latina e Caribe) da pesquisa aqui proposta.

Na mesma linha, Fukuyama (2013), preocupado em elaborar uma melhor conceituação de governança, chama a atenção para as limitações das medidas existentes de capacidade estatal. Em sua perspectiva, compartilhada por parte da literatura (OTTERVIK, 2013, VOM HAU, 2012), capacidade estatal é uma das partes constituintes de *governance*. O autor critica, neste contexto, medidas como imparcialidade do governo (ROTHSTEIN, 2005), nível de corrupção, estado de direito, medidas de qualidade da democracia (como Freedom House, bastante utilizada pela literatura) e medidas relacionadas à qualidade da burocracia, inaptas para traduzir eficientemente o conceito (FUKUYAMA, 2013).

Nesse último ponto, Fukuyama (2013) destoa de boa parte da literatura. Como aponta Hendrix (2010), em estudo em que realiza análise de componente principal em 15 medidas do conceito presentes na literatura, qualidade da burocracia é uma boa medida para capacidade burocrática/administrativa, uma vez que apresenta alta correlação com legalidade racional (*rational legality*), a qual captura o grupo de qualidades associadas com o Estado Weberiano (burocracia, renda alta, avanço tecnológico militar e líderes democraticamente eleitos) (HENDRIX, 2010, p. 282). A crítica de Fukuyama à utilização deste grupo de medidas é contundente:

Assumimos que a burocracia Weberiana produzirá serviços melhores que uma que seja altamente discricionária e patrimonialista, mas poderá haver circunstâncias em que a ausência de regras da última resulte em resposta mais rápidas e adequadas. Poder de execução não parte da definição de Weber; é possível que haja uma burocracia impessoal e meritocrática, mas que seja extremamente deficitária na realização de ações. Dizer-se que a burocracia é selecionada com base no “mérito” não define mérito, tampouco se explica se as habilidades oficiais serão renovadas com o surgimento de novas condições e tecnologias. (2013, p. 353, tradução nossa).

Neste sentido, medidas como o índice de “Weberianidade” (*Weberianess*) do Estado, utilizado por Evans e Rausch (1999), e o índice de qualidade da burocracia, presente em trabalhos como o de Knutsen (2013), não configuram possibilidades de proxy para a análise. Cingolani (2013, p. 38) observa que, geralmente, a literatura adota três formas para mensurar capacidade estatal: medidas genéricas, medidas unidimensionais e índices compostos, ou diferentes medidas para dimensões variadas. Já observamos os problemas do primeiro grupo;

no segundo grupo, encontram-se as medidas voltadas unicamente para a capacidade administrativa/burocrática, válidas também para outras medidas que capturam uma única dimensão do conceito. Hendrix (2010, p. 283, tradução nossa), neste sentido, argumenta que “Capacidade Estatal é um conceito multidimensional e nenhuma variável deve provavelmente modelá-la adequadamente”, apontando para as vantagens associadas à utilização das medidas do último grupo, incorporando variáveis que deem conta de diferentes dimensões.

Complementarmente, Hanson e Sigman (2013) sugerem que a primeira questão a ser respondida ao definir a mensuração do conceito está relacionada a sua natureza, isto é, capacidade estatal para quê. Neste sentido, no presente trabalho, a medida adequada contemplaria as capacidades fiscal e administrativa dos Estados, em linha à definição do Estado como implementador de políticas públicas de Skocpol (1985). Atentando para a revisão e classificação das medidas disponíveis na literatura ligada à desenvolvimento, Cingolani (2013) identifica 24 medidas distintas, das quais apenas três atenderiam aos critérios explicitados: as utilizadas por Fortin (2010), Kocher (2010) e Cárdenas (2010).

O primeiro, focado para a Europa, e o segundo, sem dados disponíveis para a mensuração proposta, não são possibilidades consideradas para o presente trabalho. A exceção é Cárdenas (2010), cujo estudo busca compreender quais fatores influenciaram o fracasso do desenvolvimento do Estado especificamente na América Latina, atendendo à questão da multidimensionalidade e da correspondência ao recorte geográfico do estudo. Para o autor, a capacidade estatal é excepcionalmente baixa na região, mesmo comparada a outras ex-colônias, em razão de desigualdades políticas e econômicas que limitam os benefícios que poderiam advir da democratização, diminuindo os incentivos para investir em capacidade estatal (CARDENAS, 2010). A mensuração proposta por Cárdenas (2010) é bastante completa: reúne 8 medidas referentes à capacidade fiscal e à administrativa, seguindo os achados de Hendrix (2010) de que qualidade da burocracia e participação dos impostos no PIB total são as mensurações mais representativas de capacidade estatal.

Um último aspecto importante a se considerar no esforço de aproximar a medida escolhida ao objeto é o setor de enfoque da análise, ponto que a medida de Cárdenas (2010) não logra incorporar. Como observou Vom Hau (2012), como ferramenta de análise, capacidade estatal proporciona a compreensão da complexidade e densidade das estruturas, atores e instituições envolvidos no comportamento do Estado e em sua atuação como promotor de desenvolvimento. Assim, o conceito capta melhor as nuances referentes aos diferentes setores de atuação do Estado, expressando a variação interna em sua capacidade de

promover desenvolvimento inclusivo. Estados podem ter menos capacidade de agir em termos de crescimento econômico e mais de provisão social, por exemplo, e assim promoverem amplos programas de redução da pobreza ao mesmo tempo em que dispõem de um sistema de saúde disfuncional (VOM HAU, 2012). Centeno, Kholi e Yashar (2017, p. 1) salientam também a existência de níveis diferentes de performance estatal ao longo dos “*policy domains*”¹⁹.

Elaborar um índice que capture as dimensões fiscal e administrativa da capacidade estatal dos Estados latino-americanos na área de política social extrapola os objetivos deste trabalho, ainda que se apresente como uma válida sugestão de agenda de pesquisa futura. Com isso em mente, vale reiterar que, dentre a literatura que trata de capacidade estatal, as opções são escassas. Questões como exclusividade dos aspectos abordados ou, opostamente, da generalidade da medida se colocam como um desafio a ser superado (HENDRIX, 2010, CINGOLANI, 2013).

Neste cenário, estudos sobre o Estado de Bem-Estar na América Latina e Caribe apresentam-se como possibilidade profícua para a análise, na medida em que abordam as capacidades dos Estados em implementar políticas públicas na área social, levando em consideração a capacidade burocrática e fiscal do Estado em questão para tanto. É necessário, contudo, identificar entre os diversos estudos existentes a elaboração da tipologia que melhor condiz com os entendimentos e objetivos do presente trabalho.

2.4. Considerações finais do capítulo

Os estudos que relacionam capacidade estatal a desenvolvimento salientam sobretudo a dimensão administrativa da capacidade estatal, destacando o papel da burocracia na promoção de desenvolvimento. Em linha a estes estudos, adotamos um entendimento de capacidade estatal próximo ao originalmente estabelecido por Skocpol (1985), referindo-se à capacidade de implementação de políticas públicas destes Estados e considerando a importância da dimensão fiscal na entrega de bens públicos ou promoção de redistribuição de recursos na sociedade (CÁRDENAS, 2010, p. 2). Na relação dos Estados com os BMDs, há indícios na literatura de que as capacidades estatais sejam decisivas para a decisão de alocação de recursos nos primeiros pelos últimos (HANSON; SIGMAN, 2016, DIAS et al., 2016).

¹⁹ *Policy domains* são as áreas de política pública, compreendidas como componentes do sistema político que se organizam em torno de questões (*issues*) substantivas (BURNSTEIN, 1991, p. 328).

Para observar esta relação, constatou-se a partir da revisão da literatura que a adoção de tipologias de regimes de bem-estar na América Latina como proxy para capacidade estatal adequa-se às particularidades da análise em questão. Certamente, nem todas as tipologias elaboradas neste âmbito lograriam traduzir a ideia de capacidade estatal; por essa razão, no próximo capítulo, sistematizamos e analisamos diferentes tipologias de Estado do Bem-Estar na América Latina, com objetivo de identificar a que melhor se adequa no âmbito da pesquisa aqui proposta, ao mesmo tempo em que se analisa o contexto da política social na região entre 2008 e 2014.

3. ESTADOS DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA: DISCUSSÃO TEÓRICA E ESFORÇOS TIPOLÓGICOS

De maneira geral, a capacidade estatal dos Estados latino-americanos e caribenhos é bastante baixa, mesmo quando comparada com a de outras ex-colônias (CÁRDENAS, 2010, p. 1). Ainda assim, este cenário é bastante matizado no tocante à implementação de políticas sociais: enquanto os níveis de gasto social de Uruguai e Costa Rica correspondem aos da Noruega e Suíça, respectivamente, os da Venezuela e do Peru remetem aos da Malásia e da Coreia do Sul (SEGURA-UBIERGO, 2007). Para além das estimações quantitativas, a complexidade e a heterogeneidade socioeconômica da região refletem-se nos diferentes sistemas de bem-estar construídos (DRAIBE; RIESCO, 2011), influenciando as dinâmicas e contornos destes.

Neste capítulo, nosso objetivo consiste em analisar as diferentes tipologias que explicam e classificam os distintos Estados de *welfare* na América Latina e no Caribe, visando identificar a que melhor se adequa como proxy de capacidade estatal no campo social. No decorrer desta análise, traçamos também um panorama sobre o contexto da política social latino-americana no período analisado, reconhecendo processos históricos, econômicos e políticos que desenharam sua trajetória até os dias atuais. Para tanto, o capítulo se organiza da seguinte forma: primeiro, contextualizamos a discussão sobre Estados de Bem-Estar, nascida e consolidada nos países do chamado Norte global, e os esforços para ampliá-la de forma a dar conta das experiências em política social também dos países em desenvolvimento. Após, revisamos sistematicamente diferentes tipologias desenvolvidas neste marco, especifica e exclusivamente voltadas para o continente latino-americano. O capítulo conclui com um pequeno panorama da revisão realizada, apontando a tipologia que melhor operacionaliza o conceito de capacidade estatal.

3.1. Debates sobre bem-estar em países em desenvolvimento

Como constructo empírico, os primeiros indícios do surgimento de um Estado de Bem-Estar apontam ainda para o século XIX, na Alemanha de Bismarck (SEGURA-UBIERGO, 2007, p.6). Mais precisamente, Pierson e Castles (2006, p. 5) indicam que as origens dos Estados de Bem-Estar entre os países mais desenvolvidos encontram-se nos 25 anos anteriores à Primeira Guerra Mundial. Entretanto, é no pós-guerra que estes Estados experimentam crescimento sem precedentes, suscitando os primeiros estudos sobre o tema. Academicamente, é após o trabalho seminal de Esping-Andersen (1991) que a análise sobre

estes ‘mundos de bem-estar’ torna-se mais complexa, reconhecendo não apenas os atores envolvidos na provisão de bem-estar, mas também seus efeitos e distintas configurações.

O eurocentrismo inerente à gênese da ideia de Estado de Bem-Estar é abordado e questionado nos estudos que tratam da configuração das políticas de bem-estar no continente latino-americano (FILGUEIRA, 2005, MARTINEZ-FRANZONI, 2008, APONTE BLANK, 2012). Na América Latina e Caribe, os altos e persistentes níveis de desigualdade põem em xeque a existência deste Estado como nos moldes europeus, o que se reflete em um adensamento da discussão teórica nos estudos que passam a propor alternativas como a abordagem de regimes (ESPING-ANDERSEN, 1991) ou a ideia de Estados sociais (FILGUEIRA, 2005) para dar conta dos casos regionais. Para compreender esta discussão, abordaremos a seguir a origem do conceito do Estado de Bem-Estar, as abordagens propostas pela literatura e as adaptações e inovações teóricas da discussão no contexto latino-americano. Ao final desta seção, revisita-se historicamente a trajetória dos esforços de bem-estar realizados no continente latino-americano.

3.1.1. É possível falarmos em um Estado de Bem-Estar na América Latina?

Segura-Ubiergo (2007, p.1, tradução nossa) define, estreitamente, o Estado do Bem-Estar como um “repertório de políticas públicas estatais voltadas para garantir um mínimo de assistência de bem-estar aos seus cidadãos, [...] e providenciando uma acumulação adequada de capital humano por meio de investimentos públicos e saúde e educação”. O Estado de Bem-Estar estaria, portanto, relacionado ao papel do Estado como ator capaz de atuar institucionalmente para garantir à população o acesso a um bem-estar “mínimo” e a proteção de riscos associados à vida em sociedade, como desemprego, doenças, maternidade e velhice. Esta proteção englobaria investimentos em diferentes esferas da política social, tais como saúde, educação, seguridade social, transferências de renda, entre outras, afetando a população em termos de igualdade socioeconômica e taxas de pobreza.

A abordagem de regimes proposta por Esping-Andersen (1991) reconhece outros atores na provisão do bem-estar. A relação entre estes atores – mercado, família, setor voluntário e Estado – é chamada de *welfare mix*²⁰, cujas possibilidades de configurações produzem diferentes resultados e, assim, regimes de bem-estar. O novo modelo de análise

²⁰ A expressão será mantida em seu original em inglês no presente trabalho, da mesma forma que fez a tradução para o português do artigo de Esping-Andersen (1991).

proposto pelo autor considera a concessão de direitos sociais como núcleo dos Estados de Bem-Estar.

Os resultados produzidos pelos regimes podem ser observados em termos de desmercadorização²¹ e estratificação da sociedade²². As variações nestes elementos – combinações qualitativas entre Estado, mercado e família, e resultados relacionados à desmercadorização e estratificação dos indivíduos – resultam, nos países desenvolvidos, em três diferentes regimes de bem-estar. São eles: “liberal”, em que o mercado é considerado o provedor central de bem-estar e, portanto, os benefícios proporcionados pelo Estado são modestos e limitam-se ao comprovadamente pobres, produzindo efeitos de desmercadorização limitados e edificando uma ordem de estratificação em que os pobres são basicamente atendidos pelo Estado e os indivíduos com recursos buscam os benefícios no mercado, caso de países como Estados Unidos, Canadá e Austrália; “corporativista”, em que a família assume o papel central na provisão de bem-estar e a atuação do Estado ocorre apenas quando esta não é mais capaz de servir seus membros, com a concessão de direitos ligada à classe e ao status, agrupando nações como Áustria, França, Alemanha e Itália; e, por fim, o regime “social-democrata”, onde o Estado de *welfare* objetiva promover a igualdade entre os cidadãos com padrões de qualidade, isto é, com princípios de desmercadorização e universalismo estendidos a todos os cidadãos, caso dos países escandinavos²³. Estes regimes refletem não apenas as políticas implementadas, mas também articulam as preferências e princípios destes países em torno destas três visões, que passam a ser defendidas também em outras esferas – como nos próprios Bancos Multilaterais de Desenvolvimento²⁴.

Embora a abordagem tenha recebido muitas críticas²⁵, principalmente no que toca à ausência da discussão dos papéis de gênero na provisão de trabalhos reprodutivos e de cuidado no âmbito familiar²⁶, ela mantém sua predominância nas discussões sobre provisão de bem-estar nos países desenvolvidos. De certa forma, é possível considerarmos que o

²¹ Relacionada à capacidade das ações ou políticas do Estado de Bem-Estar de efetivamente emanciparem os indivíduos da dependência do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

²² Reconhecidos como força ativa no ordenamento das relações sociais, isto é, ele não apenas intervém nas condições de desigualdade pré-existentes, ele próprio é um sistema de estratificação.

²³ Ver Esping-Andersen (1991) para detalhes sobre os três regimes de welfare que o autor identifica no mundo capitalista.

²⁴ No Banco Mundial, especificamente, observa-se uma disputa entre a visão social-democrata e liberal nas preferências de política (*policy*) adotadas pelo Banco. Este tema será abordado no próximo capítulo deste trabalho.

²⁵ Para apresentação e análise detalhadas das críticas à abordagem de regimes, ver Gough (2013).

²⁶ As críticas feministas e a discussão sobre os papéis de gênero nos regimes de welfare são complexas e ricas em suas discussões, as quais, por não pertencerem diretamente ao âmbito deste trabalho, não são aqui aprofundadas. Para um panorama mais completo acerca destas críticas, ver Ubasart-González e Minteguiaga (2017).

reconhecimento da existência de outros provedores de bem-estar criou a ponte para se abordar o assunto no mundo em desenvolvimento: num contexto de Estados menos consolidados, com economias instáveis e altas taxas de pobreza e desigualdade, tanto o mercado quanto as famílias – e a comunidade ou sociedade civil, como apontam alguns autores (ADELANTADO; NOGUERA; RAMBLA, 2000, GALLEGO; GOMÀ; SUBIRATS, 2003) – têm papel central na provisão de bem-estar.

Diferentes esforços teóricos e comparativos foram realizados na tentativa de replicar ou aproximar os critérios definidos por Esping-Andersen (1991) às condições de capitalismo periférico, baixos níveis de desenvolvimento e mercadorização parcial, típicas de países em desenvolvimento (GOUGH; WOOD, 2004, p. 334). Esta tarefa não se executa sem a presença de um desafio central: a inserção das distintas realidades dos países em desenvolvimento aos padrões eurocêntricos.

O primeiro esforço de reconhecimento de regimes de bem-estar social no mundo em desenvolvimento é de Gough e Wood (2004), em uma tentativa de expansão da abordagem proposta por Esping-Andersen (1991). Os autores incorporam outras formas de provisão de bem-estar e a dimensão de gênero, considerando que o regime de bem-estar como proposto por Esping-Andersen (1991) é um tipo “puro”, que conta com três “espécies” – liberal, corporativista e social democrata (GOUGH; WOOD, 2004). Além deste, são identificados regimes de segurança informal e regimes de insegurança, cujas diferenças internas produzem, também, espécies ou subtipos: regimes de bem-estar liberais-informais na América Latina, regimes de bem-estar produtivistas na Ásia, regimes de seguridade informal no Sul da Ásia e regimes de insegurança em partes da África Subsaariana e outros locais (GOUGH; WOOD, 2004, p. 313). A tabela abaixo sintetiza as principais diferenças entre os regimes de bem-estar nos mundos desenvolvido e em desenvolvimento, de acordo com os autores:

Quadro 1 – Contraste entre regimes de bem-estar no mundo desenvolvido e em países em desenvolvimento

	Estados de Bem-Estar desenvolvidos	Ajustes em regimes informais em países em desenvolvimento
Modo de produção dominante	Capitalista	Modos não-capitalistas: autoconsumo, trabalho informal, produção comunitária e atividades ilegais
Base de relações de classe	Divisão do trabalho	Exclusão e coerção

Fonte principal de renda	Trabalho assalariado	Estratégias de sobrevivência e trabalho familiar
Atores políticos	Partidos com identidade de classe	Movimentos étnicos, religiosos e regionais
Funcionamento do Estado	Autonomia dentro de mandatos democráticos	Permeabilidade a interesses particulares, patrimonialismo e corrupção
Provedores de Bem-Estar	Programas e intervenções públicas, estruturas familiares e serviços privados	Comunidades, ONGs, organismos internacionais e remessas de imigrantes
Resultados de Bem-Estar	Desmercantilização do trabalho	Proteção contra processos vitais, inclusão e investimento em capital humano
Efeitos de estratificação	Distribuição do poder entre classes reproduz regimes de bem-estar através do tempo	Dependência externa, clientelismo, reciprocidade, acordos políticos instáveis e insegurança
Política social	Ações intencionadas desde o Estado para obter resultados de Bem-Estar	Patrimonialismo e captura estatal

Fonte: MARCEL; RIVERA, 2008, p. 163, tradução nossa.

Apesar de algumas generalizações, os autores são bem-sucedidos em traduzir de forma simples as principais distinções entre os esforços em bem-estar no mundo desenvolvido e em desenvolvimento. Nesta perspectiva, Gough e Wood (2004) consideram todo o continente latino-americano – incluindo América Espanhola, Central e o Brasil – caracterizado por um único regime, baseado nas similaridades compartilhadas entre os países. Quem se dedica à análise específica do caso latino-americano neste âmbito é Barrientos (2004, p. 139), que observa que, até os anos 1980, os países da região apresentavam elementos dos três regimes identificados originalmente por Esping-Andersen (1991), com predominância do caráter corporativo, e amplamente marcados pela dependência a redes informais como segurança frente aos riscos, relacionadas a ONGs, parentes, amigos e empregos. A partir dos anos 1990, com as reformas imputadas aos sistemas de política social na região (exploradas em mais detalhes na continuação deste capítulo), este regime torna-se liberal-informal, caracterizado por especificação de riscos sociais ainda mais restrita, substituição do seguro social pela poupança privada e aumento da dependência na provisão privada, sem tentativas de desenvolver redes de segurança (BARRIENTOS, 2004, p. 167).

O principal problema que decorre da análise de Barrientos (2004) é sua homogeneização do continente latino-americano, excluindo as particularidades e especificidades dos países em termos de trajetórias socioeconômicas e de modelos de

desenvolvimento. Ruvalcaba caracteriza bem a heterogeneidade dos esquemas institucionais sociais da região:

O sistema estatal de serviços sociais se desenvolveu de forma muito diferente nos diversos países latino-americanos. Pode-se encontrar uma combinação dos sistemas clássicos de seguridade social de provisão para enfermidades, velhice e invalidez, e sistemas de seguridade social de orientação universalista, por exemplo, o caso dos serviços gratuitos de saúde pública. (2006, p. 128, tradução nossa).

Além de negligenciar as diferentes trajetórias e configurações institucionais sociais de cada país, outra crítica à classificação de Barrientos é a transposição automática da ideia de regime de bem-estar e de seus elementos constituintes sem um julgamento prévio sobre sua compatibilidade junto à realidade latino-americana. Nesse sentido, os diversos esforços classificatórios posteriores buscaram dar conta destes equívocos, promovendo adaptações à abordagem de regimes ou, até mesmo, afastando-se dela (MARTINEZ-FRANZONI, 2007, VERA; UTHOFF; RUEDI, 2006). Antes de passar à análise destas classificações propriamente ditas, é importante abordar uma questão que perpassa os trabalhos neste tema: é possível falar sobre **Estados de Bem-Estar** na América Latina?

Uma parte expressiva da literatura defende que o termo não seria adequado para descrever o contexto da região (FILGUEIRA, 2005, MARTINEZ-FRANZONI, 2008, APONTE BLANK, 2012, ALABARCE, 2015). Especificamente, Aponte Blank (2012) se dedica a realizar este esclarecimento conceitual. Para o autor, Estados de Bem-Estar situam-se em países desenvolvidos, formam-se fundamentalmente no pós-guerra e são dotados de uma extensa institucionalidade social pública, baseada na predominância do trabalho formal e capaz de financiar-se, o que supõe um alto gasto público social²⁷. Sobretudo, o termo implica em uma definição integral, isto é, o Estado de Bem-Estar deve contribuir ativamente para que se produza bem-estar na área econômica e na social. Na prática, pressupõe-se um certo tipo de resultado socioeconômico nestes Estados, observado principalmente em baixos níveis de pobreza absoluta e índices sociais em geral elevados para a maior parte da população.

Este conceito não se aplicaria aos países latino-americanos pois, segundo Aponte Blank (2012), estes não são desenvolvidos e nem criaram, ainda, uma base duradoura para o desenvolvimento de um bem-estar socioeconômico que pudesse ser desfrutado pela maioria

²⁷ O autor remete à discussão sobre o fim do EBES na Europa, argumentando que o fim das políticas keynesianas e estatistas de pleno emprego não significaram o dismantelamento do Estado de Bem-Estar europeu, mas sim uma atualização de modo que consigam lidar com as características das sociedades pós-industriais, respondendo a novos modelos de família, ao protagonismo social da mulher, a uma redefinição da estrutura demográfica e etária, ao um novo e mudado mercado de trabalho e, em geral, a uma composição diferente dos problemas e riscos sociais (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2010).

de sua população. Por exemplo, não parece adequado se falar em Estados de Bem-Estar em países de desenvolvimento mais precário, como Bolívia, Nicarágua ou Haiti – além da ausência do componente institucional sólido, não se verifica também uma articulação entre política econômica e social em busca de um bem-estar, as quais parecem voltadas para a busca de níveis mais básicos de desenvolvimento (APONTE BLANK, 2012, p. 32). Alguns autores, como Ruvalcaba (2006), defendem ainda que, a partir dos ajustes neoliberais nas últimas décadas do século XX, a política social foi subordinada aos objetivos da política econômica do Estado na região, rompendo com a ideia de bem-estar organizado conjunta e horizontalmente na esfera estatal.

Com base nestes argumentos, o autor defende a utilização do conceito estreito de Estado social para se referir ao caso latino-americano. Este está vinculado à dimensão social em detrimento de uma representação integral do Estado, pressupondo apenas a existência de uma intervenção social significativa por parte do Estado (APONTE BLANK, 2012, p. 38). No contexto latino-americano, a ideia de Estado Social estaria relacionada à disparidade entre os altos e persistentes índices de pobreza e desigualdade e os também significativos esforços governamentais em política social, com destaque para a construção de políticas e/ou programas isolados bem-sucedidos, no lugar de um sistema amplo e articulado. Como sintetiza Filgueira:

A América Latina tem de fato Estados sociais, se por isto entendermos esses aspectos e ações que o estado desenvolve na forma de um conjunto de políticas (policies) voltadas a transferências, subsídios e serviços que se assemelham a uma rede de proteção social e a uma série de serviços e transferências redistributivas. (2005, p. 9, tradução nossa).

Há ainda uma linha na literatura que questiona a capacidade de constructos como Estado de Bem-Estar e outras taxonomias ocidentais de captar adequadamente a realidade dos esforços de *welfare* dos governos destas regiões, como é o caso de Midgley (2013). A limitação da aplicabilidade destas teorias ocidentais estaria relacionada ao viés etnocêntrico do conceito, à existência de estudos apontando que nenhuma teoria estabelecida é capaz de explicar o desenvolvimento da política social territorial nestes países (TANG, 1998) e à ausência do papel do imperialismo europeu no desenvolvimento da política social dos países do Sul (MIDGLEY, 2013). Para Midgley (2013), o modelo de Estado de Bem-Estar europeu tornou-se um padrão ao qual as políticas e programas sociais dos demais países são comparados, replicando um padrão imperialista e valorativo – modelos da Europa

considerados os corretos, originais, e os demais apenas tentativas frustradas, em diferentes critérios, de recriar os modelos europeus.

A abordagem de regimes aparece na literatura como recurso aos teóricos que reconhecem os reveses da aplicação das teorias essencialmente europeias, mas que simultaneamente reconhecem o potencial analítico do modelo (UBASART-GONZALEZ; MINTEGUIAGA, 2017). A vantagem da abordagem de regimes reside na análise integral das intervenções sociais, para além da fragmentação em setores de política, e o rompimento com a mera aproximação quantitativista referentes às despesas sociais, além de permitir o desenvolvimento de um modelo matizado de médio alcance (GOUGH, 2013, p. 205), criando pontes entre os pensamentos de política social no Norte e no Sul globais. Neste sentido, Aponte Blank (2012) realiza a ressalva de que a abordagem de regimes seria adequada apenas para modelos que produzem, efetivamente, bem-estar, e não para quaisquer modelos de prevenção de riscos, uma vez que foi proposto por Esping-Andersen (1991) para caracterizar regimes de prevenção de riscos em países desenvolvidos. Alguns estudos, entretanto, adaptam a abordagem de regimes destacando sua utilidade na análise das diferentes configurações do *welfare mix* e seus resultados, relacionando-a também à ideia de Estados sociais (FILGUEIRA, 2005).

Não pertence ao escopo deste trabalho aprofundar-se na discussão sobre a existência ou não de um Estado de Bem-Estar na América Latina²⁸; interessa apenas esclarecer que a diferença terminológica presente na literatura é reflexo de uma disputa teórico-conceitual, que perpassa a construção das diferentes análises. Realizando um esforço de simplificação teórica, é possível dizer que existe, na região, diferentes configurações institucionais de políticas voltadas para o combate a riscos sociais e para a garantia de um nível mínimo de qualidade de vida para os indivíduos, reconhecendo que outros atores podem interagir com o Estado na provisão de bem-estar e que estas políticas podem, também, produzir efeitos em certo nível perversos junto à população²⁹. Em alguns países, a provisão estatal de bem-estar é comparativamente menor do que a oriunda das famílias ou do mercado, o que implica em diferentes caracterizações e resultados dos regimes. Importa aqui, portanto, o retrato que estas tipologias são capazes de confeccionar sobre os esforços do Estado na área social, os quais consideramos representativos de suas capacidades estatais. Antes de adentrarmos na análise

²⁸ Sobre este assunto, ver Aponte Blank (2012).

²⁹ Exemplos de efeitos perversos de políticas sobre a sociedade podem ser estratificação via estigmatização (ESPING-ANDERSEN, 1991) e o privilégio de concessão de benefícios a certos grupos sociais (FILGUEIRA 2005), entre outros.

das tipologias, é necessário contextualizarmos brevemente a história do fenômeno dos Estados de Bem-Estar no continente latino-americano, considerando suas origens, evoluções e reformas até o presente.

3.1.2. Políticas para o bem-estar na América Latina e Caribe: contextualização histórica

Associa-se a origem dos primeiros esforços estatais em promoção de bem-estar na América Latina à transição do Estado Oligárquico ao Estado Moderno (FILGUEIRA, 2005, DRAIBE; RIESCO, 2011). As diferentes estratégias de desenvolvimento da região e seu nível de incorporação nos países refletiram diretamente nos contornos dos Estados Sociais ali nascentes. Como observa Filgueira, a cidadania, seja civil, política ou social, é frágil na América Latina ao longo de todo o século XX, resultado de Estados construídos para não se preocupar com as pessoas:

Trabalho (labour) coagido ou semi-coagido no âmbito racial no final do século 19 e no início do século 20, níveis extremos de desigualdade, uma tradição cultural e institucional centralizadora e patrimonialista e elites que se consideravam sujeitos a privilégios ao invés de cidadãos com direitos e deveres iguais, conspiraram para criar Estados que raramente levam em consideração o destino da população. (2005, p. 4, tradução nossa).

O Estado Moderno procurou agir sobre esses processos de desigualdade, ainda que de forma parcial e enviesada. Para Filgueira (2005), a história do Estado Social latino-americano está relacionada ao modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) e à elite, em termos de acomodação, construção do Estado e tentativas de cooptação e controle de setores não-elitistas. Organizações sindicais e sociais, partidos, e outros movimentos sociais tiveram papel marginal na construção dos estados sociais da região, não sendo protagonistas no processo, diferentemente do que nos países capitalistas avançados. A estratégia de industrialização por substituição de importações, tipo particular de política econômica Keynesiana articulado sob o paradigma cepalino³⁰, conferia ao Estado o papel central nos processos de desenvolvimento econômico e social nacionais (FILGUEIRA, 2005, DRAIBE; RIESCO, 2011). Nesse marco, as políticas de bem-estar criadas concentraram-se nos setores urbanos, com cobertura preferencial para os indivíduos incorporados ao mercado de trabalho formal, como incentivo à participação neste mercado e, conseqüentemente, na contribuição ao desenvolvimento econômico nacional. A distribuição de benefícios privilegiava, ainda, certos

³⁰ Embora empiricamente a substituição de importações já viesse ocorrido desde a década de 1930, é com os trabalhos de economistas vinculados a CEPAL como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares que a atividade é analisada como modelo (FONSECA, 2003).

grupos considerados importantes na estrutura política do novo Estado, como militares e funcionários públicos, principalmente sob forma do sistema de seguros sociais (SEGURA-UBIERGO, 2007).

Draibe e Riesco (2006, 2011) se referiram a estes Estados como Estados Latino-Americanos Desenvolvimentistas de Bem-Estar (ELABDES). Para os autores, em países de desenvolvimento tardio, as instituições de proteção social atuaram em conjunto ao assalariamento como um dos principais mecanismos de compensação ou reequilíbrio na transição para o Estado moderno, voltado para viabilizar o trânsito e a incorporação de massas rurais à vida urbana e à condição salarial (DRAIBE; RIESCO, 2011). No caso latino-americano em específico, desenvolveu-se uma das “mais típicas e notáveis estruturas de proteção social, o Estado Desenvolvimentista, destacado pelo inédito ativismo com que presidiu as primeiras e decisivas etapas da transição à modernidade” (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 234). Se, por um lado, a literatura já havia se dedicado a compreender o papel econômico deste ator, os autores, por sua vez, enfatizam a sua atuação na esfera do bem-estar.

Para os autores, os ELABDES moldaram a emergência dos modernos sistemas de proteção social na região entre 1930-1980, desenvolvendo sistemas com viés industrialista e familiarista, prezando pela prioridade de proteção aos trabalhadores assalariados na lógica homem-provedor e mulher-cuidadora – assemelhando-se ao regime conservador ou meritocrático proposto por Esping-Andersen (1991) –, como foco em sistemas públicos de educação e saúde com coberturas limitadas (DRAIBE; RIESCO, 2011). A postura excludente os levou eventualmente ao fracasso no combate aos graus de exclusão social, uma vez que a população rural, os pobres urbanos e os trabalhadores informais permaneceram às margens destes sistemas. Assim, ao fim deste ciclo desenvolvimentista, que corresponde à crise do modelo ISI, a dívida social acumulada na região era de grandes dimensões.

A crise do modelo de desenvolvimento por substituição de importações marca de forma contundente os sistemas de proteção social que vinham sendo desenvolvidos na região. A grave crise econômica que atinge a região a partir dos anos 1970 levou a reformas estruturais liberalizantes sob égide do Consenso de Washington, o qual defendeu:

[...] o livre mercado, políticas macroeconômicas prudentes e a abertura comercial, por meio de uma série de reformas estruturais orientadas para: corrigir os desequilíbrios fiscal e externo, privatizar os bens e serviços públicos, liberalizar o comércio, desregular o mercado de trabalho e financeiro, e reformar os sistemas tributário e previdenciário. (BARBA, 2007, p. 197, tradução nossa).

Na década de 1980, a situação social era marcada pela queda nos padrões de qualidade de vida, com desemprego crescente, queda dos salários reais e cortes nos gastos sociais, e aumento da desigualdade³¹ (RUVALCABA, 2006, p. 127-128). Parte da responsabilidade pela crise econômica acentuada na região foi conferida aos próprios programas e instituições de *welfare* existentes, taxados como limitadores do crescimento devido ao seu alto volume de gastos (BARRIENTOS, 2004). Se, por um lado, estes programas eram em grande parte excludentes e contribuíram para a precária situação social do período, por outro, o volume de benefícios que concediam para os setores privilegiados teve sua parcela de responsabilidade no endividamento dos países da região. As reformas propostas no período visavam sobretudo a “redução no inchaço” dos gastos sociais, em detrimento da revisão dos benefícios e da qualidade dos programas realizados até então, relacionados sobretudo a transferências monetárias e de serviços sociais embasados em um modelo de seguridade social (RUVALCABA, 2006). Assim, a deterioração de políticas e programas sociais ocorreu pela desestruturação tanto de políticas públicas consolidadas historicamente quanto de programas que existiam de forma precária.

Ruvalcaba (2006) explica que as reformas de cunho neoliberal das décadas de 1980 e 1990 incidiram sobre a política social promovendo privatização, focalização e descentralização. Aqui, é importante destacar o papel do Banco Mundial³² e do Banco Interamericano de Desenvolvimento na promoção da agenda da reforma social, especialmente quanto à ideia da focalização, fazendo par ao FMI e o Consenso de Washington na área econômica (BARBA, 2007). Neste período, foi adotado um enfoque residual com participação crescente da iniciativa privada na provisão de serviços sociais, com atuação do Estado restrita para os mais pobres entre os pobres e descentralização da provisão dos poucos serviços que restaram ao cargo do Estado para os níveis locais de governo. Pode-se considerar, em termos gerais, que a trajetória das políticas sociais na região alterou-se de “um universalismo estratificado para programas de tipo focalizados” (Gordon, 1999 apud RUVALCABA, 2006, p. 129, tradução nossa). Esta lógica predominantemente mercadológica do ajuste neoliberal levou à subordinação do bem-estar na região aos objetivos da política econômica do Estado (RUVALCABA, 2006).

³¹ Com exceção de Costa Rica, Colômbia, Uruguai e Paraguai (MORLEY, 1995 apud RUVALCABA, 2006, p. 128).

³² As ações e os paradigmas especificamente relacionados à atuação do Banco Mundial no continente latino-americano serão analisados em maiores detalhes no próximo capítulo deste trabalho.

Estas mudanças na agenda social que acompanharam a alteração no modelo de desenvolvimento desencadearam respostas diferentes e divergentes no que diz respeito ao âmbito do bem-estar social entre os países, reforçando e reorganizando a heterogeneidade predominante no continente. O início, ritmo e alcance dos processos de ajuste econômico e da reforma social foram distintos, produzindo diferenças como as elencadas por Barba:

As discrepâncias são particularmente agudas no terreno do bem-estar social em aspectos como: os níveis de gasto social, os níveis de desenvolvimento dos sistemas de serviços sociais, os graus de maturidade institucional, as tendências em termos de ampliação de cobertura, os graus de exclusão social, as trajetórias em matéria de distribuição de acesso, os níveis de pobreza prevalentes, os índices relativos a níveis de vida, etc. (2007, p. 200, tradução nossa).

No campo teórico, os estudos procuraram refletir as drásticas mudanças empíricas. Como vimos, Barrientos (2004) argumentou que as reformas no mercado de trabalho e na provisão de *welfare* resultantes do ajuste neoliberal provocaram a alteração de regime na América Latina, fenômeno muito raro dado suas resiliência e dependência da trajetória (ESPING-ANDERSEN, 1991). Esta alteração foi possível devido aos processos de abertura que expuseram os setores anteriormente protegidos a uma maior competição econômica, diminuindo os privilégios dos grupos de trabalhadores organizados; existência de grandes grupos anteriormente excluídos, que por esse motivo não se mobilizaram para defender o sistema de bem-estar existente; e, por último, a limitação imposta pelos processos de ajuste aos Estados no acesso ao recurso para manutenção dos benefícios sociais (MARCEL; RIVERA, 2008, p. 164-165). Segundo o autor, a passagem de um regime informal-conservador para um informal-liberal produziu resultados negativos na região, com aumento das desigualdades de renda e da incidência da pobreza e redução da cobertura de proteção social (BARRIENTOS, 2004).

O esgotamento das políticas neoliberais chega com a reavaliação das agências internacionais sobre seus efeitos³³, acompanhada por um ciclo de governos predominantemente progressistas região, conhecido como “virada à esquerda”³⁴ (FILGUEIRA, 2013, p. 4, tradução nossa). Para Alabarce (2015), o início do século XXI vê o surgimento de arranjos mais representativos e democracias ampliadas, que tratam da inclusão de uma cidadania efetiva. Como destaca a autora,

³³ Em 1987, a UNICEF publica o relatório “*Adjustment with a human face*” (Cornia et al, 1987) contendo forte criticismo ao ajuste estrutural que vinha sendo promovido pelo FMI e o Banco Mundial.

³⁴ A partir da eleição do governo de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, uma onda política de esquerda tem lugar no continente, com diversas coalizões de esquerda sendo eleitas e reeleitas em diversos países durante a primeira década do século XXI. Para mais detalhes, ver Filgueira (2013, p. 8).

As políticas econômicas e sociais dos últimos quinze anos permitiram um maior e mais efetivo mobilização do Estado; o acesso a serviços públicos básicos, à proteção social e a recursos monetários – por meio do crescimento do emprego e do gasto público – de setores populacionais até então excluídos; e uma importantíssima redução da pobreza e, em menor escala, da desigualdade. (ALABARCE, 2015, p. 39, tradução nossa).

A esta etapa vem sendo conferido o nome de “inclusionista” (ANDRENACCI, 2012). Barrientos e Santibañez (2009) referem-se às novas formas de assistência social que emergem na região neste período, destacando os programas de transferência de renda (condicionada ou não), os programas integrados anti-pobreza e novas formas de pensão. Para os autores, destacam-se sobretudo a abordagem mista de transferência de renda e provisão de serviços adotadas por muitos países, bem como o foco na família como unidade de apoio, na visão multidimensional sobre pobreza e na primazia dos mais pobres enquanto público-alvo (BARRIENTOS; SANTIBAÑEZ, 2009). Diferentemente dos programas relacionados ao período neoliberal, focalizados, estas novas iniciativas perseguem um leque variado de objetivos – ainda que orientados principalmente para os pobres e os mais pobres. Também aqui, como nos períodos anteriores, BMDs exercem influência – sobretudo, o próprio Banco Mundial, na difusão de políticas de transferência de renda, como veremos no próximo capítulo. Para Filgueira (2013, p. 24, tradução nossa), neste período, a “América Latina se aventura em um experimento social de construção de cidadania”.

Em síntese, Alabarce (2015) relaciona quatro grandes modelos de desenvolvimento às diferentes etapas dos esforços de bem-estar no caso latino-americano: modelo liberal primário, até 1929; modelo de industrialização por substituição de importações, de 1930 a 1970; modelo neoliberal, de 1970 até início século XXI; e modelo inclusionista ou neodesenvolvimentista, de 2003 até a atualidade. Este panorama se refere à região de modo geral; as tipologias, por outro lado, têm como objetivo captar as trajetórias distintas dos países em nível individual, identificando similaridades e discrepâncias entre os diferentes regimes de bem-estar existentes acordo com variáveis ou critérios previamente definidos. Na próxima seção, abordaremos algumas dessas tipologias.

3.2. Estudos sobre a promoção de bem-estar na América Latina e Caribe: propostas tipológicas

Na pesquisa em políticas sociais comparadas, a construção de tipologias, entendidas como sistemas organizados de tipos (COLLIER; LAPORTE; SEAWRIGHT, 2012, p. 217), vem contribuindo para a compreensão dos diferentes sistemas de *welfare* existentes e seus

determinantes causais em cada país (MIDGLEY, 2013). A partir dos esforços de Esping-Andersen (1991), outros esforços tipológicos surgiram, baseados na investigação empírica de similaridades e diferenças entre países e em critérios convencionados (DE DEKEN; CLASEN, 2013). Os desafios para reproduzi-los na América Latina e Caribe são inúmeros, relacionados sobretudo à heterogeneidade dos contextos socioeconômicos e dos modelos de atuação governamental na região. Como observa Filgueira,

Quais elementos e dimensões prometem oferecer diretrizes concretas de classificação de sistemas de políticas sociais na região? O primeiro desafio que todo acadêmico de políticas sociais enfrenta na América Latina é a enorme variedade de modelos e graus de desenvolvimento dos sistemas de bem-estar na região. (2005, p. 11, tradução nossa).

Os trabalhos que analisaremos a seguir não representam de forma exaustiva a produção intelectual latino-americana sobre o tema, sendo seu recorte relacionado a dois critérios: i) sua proeminência na literatura, observada a partir da frequência de citações em outros trabalhos, e ii) seu sucesso em classificar os diferentes países de acordo com tipos e critérios contundentes. Sua análise será conduzida considerando o objetivo desta dissertação, expresso na adequação das tipologias em representar a capacidade estatal na área social da região. Para isso, serão observados, principalmente, os parâmetros utilizados para classificação e, em menor grau, aspectos como referencial teórico base e o resultado da classificação dos países. Os trabalhos serão apresentados por ordem cronológica, salvo quando houver relação direta entre duas ou mais tipologias – nesses casos, os trabalhos relacionados serão apresentados sequencialmente.

3.1.3. Primeira geração de tipologias: atenção ao nível de gastos e cobertura dos regimes

O primeiro grupo de classificações voltadas para os esforços de bem-estar no continente latino-americano ativeram-se a critérios básicos, como nível de gastos, cobertura e qualidade dos serviços oferecidos, muitas vezes alinhando suas análises aos postulados de Esping-Andersen (1991). Explicações históricas e de dependência de trajetória eram acrescentadas aos critérios observados, na tentativa de descrever os diferentes tipos e suas origens.

A primeira tipologia consta nesta análise por seu pioneirismo, tendo sido base para diversos estudos posteriores. O esforço classificatório de Carmelo Mesa-Lago (1978) teve como foco os sistemas de seguridade social existentes na América Latina, analisando

inicialmente 5 países – Uruguai, Argentina, Chile, Peru e México – de acordo com sua maturidade, expressa nos seguintes critérios: ano de aparecimento da legislação, cobertura, financiamento e benefícios. Posteriormente, ampliou o estudo e classificou um número maior de países da região em três grupos, seguindo os mesmos critérios: pioneiro-alto, intermediário e tardio-baixo (MESA-LAGO, 2005). O primeiro grupo caracteriza-se por uma cobertura universal em serviços básicos de proteção, com acesso e qualidade estratificados, enquanto o último apresenta baixos níveis de cobertura da população e de qualidade e diversidade de serviços, com diversos benefícios para pequenos setores protegidos (FILGUEIRA, 2005, p. 11). Os países considerados intermediários dividem-se em dois grupos, posicionados no *continuum* entre o primeiro e o segundo modelo, um grupo que avança para um modelo estratificado maduro e outro que evita os erros de estratificação e logra ampliar seus níveis de cobertura, oferta e qualidade dos serviços (FILGUEIRA, 2005, p. 11).

Como observou Filgueira (2005, p. 11), a classificação proposta por Mesa-Lago (1978) é simples, e utiliza dois recursos posteriormente criticados pela literatura: a classificação via *continuum* e a análise fortemente ancorada em volume de gastos e nível de cobertura. O trabalho dedica-se, sobretudo, a compreender o surgimento dos sistemas de proteção social na região, analisando o papel de distintos grupos de pressão presentes no continente latino-americano, como sindicais e militares, neste processo (MESA-LAGO, 1978).

Com base no trabalho de Mesa-Lago (1978, 1991), acrescentando inputs da literatura sobre regimes de *welfare* e recursos de poder, Filgueira (2005) propõe uma tipologia para o que chama de Estados sociais na América Latina, alinhado à literatura crítica à transposição da ideia de Estados de Bem-Estar para a realidade latino-americana. Diferentemente de seu antecessor, Filgueira (2005) adota a classificação tipológica, cujas explicações para variações nos tipos estão relacionadas à dependência da trajetória. Os indicadores considerados para análise são cobertura, gasto e distribuição setorial e níveis dos serviços oferecidos, conectados aos padrões do modelo de desenvolvimento, aos regimes políticos e aos atores e dinâmicas políticas dos diferentes países da região no período entre 1930 e 1970. A partir desta análise, o autor chega a três tipos distintos: universalista estratificado, dual e excludente (FILGUEIRA, 2005).

O primeiro grupo, composto por Uruguai, Argentina e Chile³⁵, apresentava em 1970 níveis estendidos de desmercadorização, com cobertura para a maioria da população em termos de um sistema de seguridade social e de serviços de saúde básicos, bem como acesso amplo à educação secundária e superior. Os níveis de desmercadorização nestes países estavam diretamente ligados a efeitos de estratificação, com acesso e qualidade dos serviços privilegiando funcionários públicos e outros relacionados aos setores urbanos formais (FILGUEIRA, 2005, p. 14). Segundo o autor, este grupo representa o modelo corporativo-conservador proposto por Esping-Andersen (1991), com a diferença de que não desenvolveram esquemas fortes de seguro desemprego.

O segundo grupo corresponde aos países de regimes duais, baseados nas elites governamentais e na cooptação de e/ou repressão de setores populares, caso de Brasil e México³⁶. Diferentemente do anterior, neste grupo, os níveis de cobertura de saúde e de seguridade social são estratificados, e os problemas de heterogeneidade territorial evidentes, sobretudo no tocante a níveis de desenvolvimento econômico e social (FILGUEIRA, 2005, p. 24). O modelo de substituição de importação adotados nestes países foi amplamente ancorado em rendas vindas de economias primárias de alta intensidade da força de trabalho, em um modelo populista de desenvolvimento e de administração política, que resultou em diferentes padrões de controle e incorporação dos setores populares: nas áreas menos desenvolvidas, houve combinação entre coerção e formas patrimonialistas, enquanto nas de maior desenvolvimento predominou uma forma de corporativismo vertical, articulando sindicatos, partidos e o Estado.

Por fim, o último grupo consiste em regimes excludentes baseados em elites predatórias, como na Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Bolívia. Estes Estados sociais são caracterizados por sistemas elitistas no tocante à seguridade social e saúde, com cobertura restrita a 20% da população em programas de proteção e seguridade social, e sistemas duais em termos de educação, com cobertura mais ampla embora marcada por desigualdades na qualidade. A apropriação do aparato estatal pelas elites aproxima estes casos aos Estados predadores de Evans (1992), privilegiando-as em termos de benefícios de política social e deixando a ampla maioria da população – representada por trabalhadores do setor informal, agricultura e força de trabalho secundária – excluída do sistema (FILGUEIRA,

³⁵ O autor inclui, ainda, a Costa Rica neste grupo, a qual aborda como um expoente “melhorado”: “o caso mais próximo a um estado social igualitário universalista ou mesmo a um estado de bem-estar social e embrionário” (FILGUEIRA, 2005, p. 21, tradução nossa).

³⁶ Filgueira (2005, p. 28) situa o caso do Peru como intermediário entre dual e excludente, procurando entender os motivos pelos quais não seguiu trajetória similar ao dos outros países duais.

2005, p. 31). Esta segregação polarizada é também sentida em termos de estrutura social, refletida na distribuição da riqueza nacional entre o setor rural e urbano, entre as diferentes áreas rurais e centros urbanos e suas periferias, bem como na própria estrutura da burocracia estatal, muitas vezes esvaziada no nível regional. De maneira consistente com suas realidades, os indicadores destes países apresentavam o pior retrato em 1970, e as mais acentuadas diferenças entre regiões de diferentes níveis de desenvolvimento.

Até os anos 1970, a classificação dos regimes estaria, portanto, diretamente relacionada ao nível de inclusão econômica proposto pelo modelo ISI e à organização e resposta da elite aos setores subordinados. Após este período, os regimes entraram em fase crítica, e em 1990 dois novos modelos são possíveis – um neoliberal e outro considerado embrião de um Estado de Bem-Estar latino-americano (FILGUEIRA, 2005, p. 10). Embora a análise proposta pelo autor tenha êxito em se desvencilhar do enfoque direcionado à análise exclusiva do gasto social, como a executada por Mesa-Lago (1978, 1991) e criticada por Esping-Andersen (1991), ela é menos exitosa em compreender como as transformações promovidas pelas reformas neoliberais foram incorporadas e produziram novos grupos de regimes, já que os países não são reclassificados segundo os dois modelos que existiriam a partir de 1990.

Barba (2007), em complemento a Filgueira (2005), procura preencher esta lacuna ao analisar como o ajuste econômico e as reformas sociais do período 1970-1990 afetaram a capacidade dos regimes de bem-estar latino-americanos de produzir e distribuir bem-estar, reforçando que a heterogeneidade da região se desdobrou e diferentes alcances e resultados para cada país. Embora o autor trace um bom panorama dos desdobramentos das reformas em cada grupo de países³⁷, o trabalho não é claro quanto à classificação dos países nem aos traços atuais dos regimes, não representando de forma adequada a capacidade dos governos de prover bem-estar.

Também em linha com a tipologia de Filgueira (2005), cabe mencionarmos o trabalho de Huber e Stephens (2005). Embora os autores declarem explicitamente que não estão tentando criar uma tipologia de regimes de política social na América Latina e Caribe, uma vez que consideram a de Filgueira (2005) adequada para o período até 1970³⁸, procuram identificar os regimes de política social mais bem-sucedidos dos anos 1990, argumentando

³⁷ Ver BARBA, 2007, p. 206

³⁸ Fazem, entretanto, a seguinte ressalva: “Nós acrescentaríamos a ênfase diferencial do regime de política social nas transferências de seguridade social (essencialmente pensões) versus em saúde e educação, e a alocação de despesas dentro dessas categorias em transferências e serviços básicos versus em transferências e serviços de nível superior relacionados à renda” (HUBER; STEPHENS, 2005, p. 4, tradução nossa).

que é necessário compreender seu funcionamento e efeitos contextualizados nas estruturas socioeconômicas em que estão inseridos, considerando a trajetória de políticas anteriores (HUBER; STEPHENS, 2005, p. 1). Para tanto, utilizam dados sobre pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano para observar os melhores resultados e relacioná-los, então, aos contextos socioeconômicos. Especificamente, os critérios utilizados são cobertura, nível de gastos e alocação do investimento social, em termos de proteção social (pensões) e formação de capital humano (saúde e educação) (MARTINEZ-FRANZONI, 2008).

Neste âmbito, identificam cinco clusters: (1) Chile, Argentina, Uruguai e Costa Rica; (2) Brasil e México; (3) Países Andinos (incluindo a Colômbia e a Venezuela, excluindo o Chile); (4) América Central (sem Costa Rica) e República Dominicana; e (5) Caribe de língua inglesa (HUBER; STEPHENS, 2005, p. 4). As trajetórias dos quatro melhores países, sobre os quais desenvolvem a análise, são bastante distintas entre si – a crise do fim do século XX atingiu Argentina e Chile com mais força, com aumento na desigualdade, enquanto Uruguai e Costa Rica lograram diminuir modestamente seus níveis de pobreza neste mesmo período. Fora estes quatro países, a desigualdade manteve-se em seus histórica e comparativamente altos níveis no resto da região. Ao considerar o primeiro grupo como casos de sucesso tanto pelos resultados obtidos quanto pelos esforços dedicados, os autores destacam-se ao serem os primeiros a diferenciar resultados de esforços na classificação, aproximando-se ao foco do presente trabalho. Entretanto, até por não configurar entre os objetivos propostos, Huber e Stephens (2005) não oferecem informações suficientes sobre países dos outros grupos que não o primeiro e, portanto, não permitem um retrato adequado da capacidade estatal nos grupos definidos.

3.1.4. Segunda geração: *welfare mix* e incorporação de dinâmicas próprias da região

Uma segunda geração de estudos sobre esforços de bem-estar no continente latino-americano procurou incorporar aspectos próprios da dinâmica de provisão de bem-estar na região à abordagem de regimes. Na América Latina, tanto organizações formais do terceiro setor como experiências mais informais de auto-organização social tem papel importante na garantia de um certo padrão de qualidade de vida da população. Para Ubasart-Gonzalez e Minteguiaga (2017, p. 230), sua exclusão dos estudos não só impede uma compreensão apurada da realidade como dificulta a elaboração de políticas públicas eficientes. A abordagem de regimes, originalmente, embora reconheça a existência de um mix na produção

do bem-estar, não logra abordar com a mesma sofisticação analítica a esfera familiar e a esfera Estado, como já mencionamos anteriormente. Trabalhos como os de Martinez-Franzoni (2007, 2008) e Marcel e Rivera (2008) buscaram preencher essa lacuna, adensando também a discussão teórica sobre o tema.

A principal contribuição de Martinez Franzoni (2008) consiste na valorização do âmbito familiar e, principalmente, do trabalho doméstico feminino não remunerado na provisão do bem-estar na região, alinhando a crítica feminista e a abordagem de regimes ao enfoque continental (UBASART-GONZALEZ; MINTEGUIAGA, 2017). Para a autora, a compreensão dos regimes de bem-estar na América Latina perpassa a análise da interação entre família, mercado e políticas públicas na alocação de recursos, como indicado por Gough e Wood (2004). Assim, além da esfera doméstica, é preciso compreender também as dinâmicas específicas da região quanto a estas outras duas dimensões. Para analisar o caso latino-americano, a autora embasa-se também no trabalho de Rudra (2005), que ressalta o papel dual do Estado em países em desenvolvimento, na medida em que promovem desmercadorização, como conceituada por Esping-Andersen (1991), mas, também, mercadorização, uma vez que se preocupam ainda em encorajar o trabalho assalariado e desenvolver economias de mercado, como se observa na América Latina.

Seguindo este framework, a tipologia proposta por Martinez-Franzoni (2008) aborda simultânea e empiricamente as interações entre mercadorização, desmercadorização e desfamiliarização, incluindo também indicadores de desempenho (MARTINEZ FRANZONI, 2008, p.72). O primeiro grupo de indicadores aproxima-se à visão tradicional empregada até então na região, com indicadores de cobertura e gasto social. A evolução teórica proposta pela autora reside sobretudo na sua abordagem da informalidade e da esfera doméstica por meio do segundo e terceiro grupos de indicadores, complementados por uma observação direta dos resultados dos regimes por meio de indicadores como taxa de mortalidade infantil, homicídios, índice de GINI e expectativa de tempo na escola (MARTINEZ FRANZONI, 2008, p. 73).

Ao todo, a autora reúne 32 indicadores³⁹, para 18 países da América Latina e Caribe, com dados para o período 1999-2004. Utilizando o método estatístico de análise de conglomerados, são identificados três regimes na região, dois com papel relevante do Estado, e o terceiro fortemente dependente da esfera familiar. São eles: estatal-productivista, grupo de Chile e Argentina; estatal-protecionista, incluindo Brasil, Costa Rica, México, Uruguai e

³⁹ A lista total de indicadores utilizados pela autora pode ser encontrada em Martinez-Franzoni (2008, p. 92-97).

Panamá; e, por fim, informal-familiarista, composto por Guatemala, Equador, El Salvador, Peru, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Honduras, Paraguai e Nicarágua⁴⁰. Nos dois primeiros regimes, sobressai-se o papel da política social, no primeiro grupo focalizada aos pobres e em benefícios individuais da seguridade social, com menores esforços para desmercadorizar a proteção; já no segundo grupo, predominam iniciativas de financiamento coletivo da seguridade social, voltadas para trabalhadores formais (MARTINEZ FRANZONI, 2008, UBASART-GONZALEZ; MINTEGUIAGA, 2017). Já o terceiro grupo, diferentemente, apresenta políticas sociais débeis, as quais, em conjunto a uma baixa mercadorização da força de trabalho, tornam central o papel da família na provisão de bem-estar.

Há inúmeros méritos no trabalho de Martínez Franzoni (2007, 2008). Para além da já mencionada incorporação da crítica feminista e visão seminal de Esping-Andersen, a autora logra abranger também a heterogeneidade continental em seu esforço de classificação, bem como a informalidade presente na região:

países latino-americanos são, até certo ponto, informais: a maior parte dos cidadãos não são capazes de lidar com riscos sociais acessando os serviços estatais ou participando nos mercados de trabalho. Os indivíduos, portanto, devem confiar fortemente em acordos familiares e comunitários. (MARTINEZ-FRANZONI, 2008, p. 89, tradução nossa).

Por outro lado, a despeito da relevância do esforço da autora, duas questões sobre sua relação com o presente trabalho devem ser colocadas: primeiro, os indicadores utilizados pela autora englobam todos os potenciais provedores de bem-estar que identifica no *welfare mix*, afastando-se do ponto de vista estatal – o que, embora importante do ponto de vista teórico, distancia-se do objetivo deste trabalho. Ademais, o período dos dados utilizados pela autora não só é distinto da análise realizada no âmbito deste trabalho, como não logra capturar as alterações impostas pela agenda de reforma social que acompanhou os ajustes neoliberais do fim do século XX.

Nesta mesma linha, Marcel e Rivera (2008) também adaptam a abordagem de regimes de Esping-Andersen (1991) à América-Latina, com objetivo de analisar os graus de coesão social presentes nos diferentes regimes de bem-estar da região. Como Martínez Franzoni (2008), os autores reconhecem na região a existência de um espectro de provedores de bem-estar mais heterogêneo e menos institucionalizado do que o considerado por Esping-Andersen, dada a importância da provisão oriunda da informalidade e, também, da família. Estes provedores de bem-estar e as formas como coexistem em cada país – excludente ou

⁴⁰ Para o terceiro grupo, a autora identifica um núcleo interno que considera “altamente familiarista”, caso de Bolívia, Honduras, Paraguai e Nicarágua (MARTINEZ-FRANZONI, 2008).

complementar – são a base da classificação de Marcel e Rivera (2008), considerando mercado, informalidade, famílias, Estado e empresas como provedores de bem-estar (Marcel e Rivera 2008, p. 172).

A classificação proposta pelos autores utiliza análise de conglomerados para 42 variáveis referentes a cada provedor de bem-estar identificado⁴¹ com dados referentes ao ano 2000, com algumas simplificações teóricas posteriores⁴² (MARCEL; RIVERA, 2008, p. 179). Ao final, identificam quatro tipos: Potencial Estado de Bem-Estar, composto por Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil e Uruguai; Informal-desestatizado, caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru e Paraguai; Conservador, composto por Equador, México e Venezuela; e, por fim, Dual, composto por Bolívia, Colômbia e Panamá.

Cabe aqui realizarmos algumas observações em relação ao trabalho de Marcel e Rivera (2008). Em primeiro lugar, o desenvolvimento do trabalho dos autores ocorre embasado em uma interpretação, em certa medida, discutível da obra de Esping-Andersen (1991), uma vez que desconsidera a presença do provedor de bem-estar família e o substitui pelo provedor “empresas”, o que não é claro na obra deste último nem na literatura que a mobiliza (MARCEL; RIVERA, 2008, p. 169-170). Outro aspecto contraditório do trabalho é a subestimação do papel do mercado na provisão do bem-estar na região, o que os autores atribuem à escolha de indicadores relacionados a “produtos financeiros capazes de proteger renda familiar contra contingências” (MARCEL; RIVERA, p. 184, tradução nossa), argumentando que em nenhum país o mercado seria capaz de oferecer produtos à população de forma generalizada, postura que contrasta com os argumentos de Barrientos (2004) e Ruvalcaba (2006) sobre os efeitos dos ajustes neoliberais da década de 1990 na região.

3.1.5. Terceira geração: foco na provisão estatal de bem-estar

Um último grupo de estudos adota uma perspectiva mais estadocêntrica e se volta para analisar os a atuação do Estado na provisão de bem-estar na região, criando índices (SEGURA-UBIERGO, 2007, CRUZ-MARTINEZ, 2014) e tipologias (VERA; UTHOFF; RUEDI, 2006, CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). Nesta vertente da literatura, não se observa a preocupação em analisar e tipificar as dinâmicas inerentes a regimes de bem-estar, isto é, identificar os diferentes atores que compõe o *welfare mix*, seus efeitos e resultados; diferentemente, o foco aqui reside na capacidade do Estado em prover bem-estar,

⁴¹ As variáveis utilizadas podem ser encontradas em Marcel e Rivera (2008, p. 177-180).

⁴² Estas simplificações podem ser encontradas em detalhes em Marcel e Rivera (2008, p. 184).

por vezes considerando o contexto correspondente. Neste sentido, uma parte desta literatura avança e propõe tipologias baseadas em “brechas” de bem-estar, entendidas como a diferença entre a capacidade estatal de provisão de bem-estar – estimada sobretudo por meio de gasto público – e as necessidades da população, mensuradas de diferentes formas.

Dois autores destacam-se pela construção de índices de esforço de *welfare* para a América Latina e Caribe: Segura-Ubiergo (2007) e, posteriormente, Cruz-Martínez (2014), que busca ampliar e aperfeiçoar o trabalho do primeiro. O trabalho de Segura-Ubiergo (2007) chama atenção pela abrangência e triangulação de métodos: além do índice, o autor recupera as variáveis históricas e políticas que influenciam o surgimento dos Estados de Bem-Estar na região, discutindo também as alterações em suas dinâmicas decorrentes dos ajustes neoliberais. O índice proposto pelo autor, o qual chama de “*Welfare Effort Index*”, engloba quatro variáveis: gasto social como porcentagem do PIB, gasto social como porcentagem do gasto público, gasto social per capita e cobertura (SEGURA-UBIERGO, 2007, p. 28). O autor utiliza análise de fator principal para dados referentes ao período entre 1973 e 2000, identificando países com alto esforço de *welfare* – Uruguai, Argentina, Chile, Costa Rica e Brasil – e baixo esforço de *welfare* – México, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai, El Salvador, Peru, República Dominicana e Guatemala.

Cruz-Martínez (2014) propõe um aperfeiçoamento ao índice de Segura-Ubiergo (2007), argumento que este concentrava-se excessivamente no gasto social – três dos quatro indicadores estavam relacionados a esta dimensão. Assim, o autor complementa o índice original acrescentando quatro novos indicadores, quais sejam, porcentagem de empregados com cobertura de aposentadoria, número de leitos de hospital para cada 10 mil habitantes, porcentagem da população com alto nível de educação e mortalidade infantil. O total de indicadores é reunido em três dimensões – gastos (*spending*), cobertura e resultados –, e denominado “*Multidimensional Welfare Index*” após passar por análise de componente principal. Diferentemente de seu antecessor, Cruz-Martínez (2014) chega a três grupos de países: i) Porto Rico, Argentina, Chile e Uruguai apresentam o Estado de Bem-Estar mais desenvolvido da região; ii) Costa Rica, Brasil, Panamá, Venezuela e México apresentam um nível intermediário de desenvolvimento de Estados de Bem-Estar e, por fim, iii) Colômbia, Equador, República Dominicana, Peru, El Salvador, Paraguai, Bolívia e Guatemala possuem o Estado de Bem-Estar menos desenvolvido. É importante ressaltar que estes resultados são

validos apenas para os países da América Latina e Caribe, não permitindo comparações com outros países⁴³.

Apesar dos importantes avanços estabelecidos por Cruz-Martinez (2014) em relação à formulação original do índice, cabe observar que a medida não logra incorporar a heterogeneidade social e econômica da região, fator apontado como decisivo para a construção dos Estados de Bem-Estar latino-americanos (RUVALCABA, 2006). Ainda, embora a literatura sobre capacidade estatal frequentemente recorra à elaboração de índices para sua operacionalização, no âmbito deste trabalho reconhecemos as limitações de sua utilização, relacionadas sobretudo à simplificação e utilização de metodologia única. Como apontam Cechinni, Filgueira e Robles (2014, p. 18, tradução nossa), “enquanto os índices são sistemas descritivos com uma única lógica vetorial (índice de desenvolvimento humano, índice de democracia), as tipologias combinam vetores no espaço definindo tipos no lugar de níveis”. Reforça-se, portanto, a vantagem de se utilizar os estudos de cunho tipológico como representativos da capacidade estatal na provisão de políticas sociais no caso latino-americano.

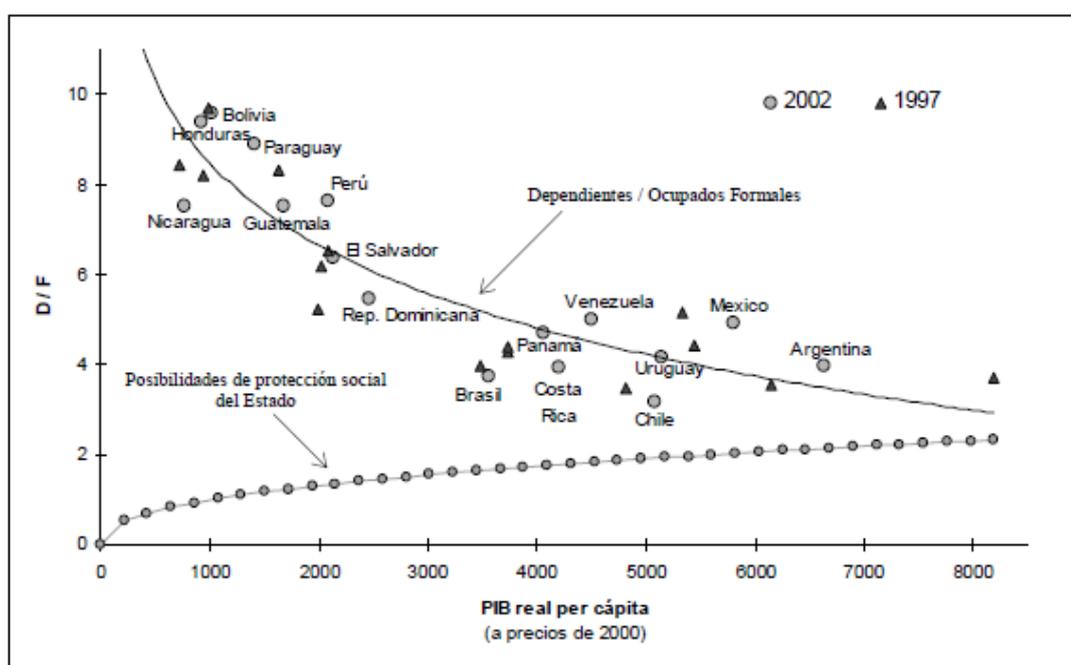
Nesse sentido, o trabalho de Vera, Uthoff e Ruedi (2006) é o primeiro a considerar a existência de brechas de bem-estar na América Latina e a esboçar uma tipologia que as retratasse. Os autores buscaram demonstrar que a transição demográfica e a dinâmica do mercado de trabalho afetam o desenho e a trajetória dos sistemas de proteção social na região. Para isso, inovaram propondo o indicador de dependência formal, que relaciona o número de indivíduos dependentes da economia com número dos trabalhadores que possuem emprego formal. Comparado ao índice de dependência demográfica tradicional, este índice inclui um novo grupo de dependentes por problemas associados com o mercado de trabalho, isto é, desempregados e trabalhadores do mercado informal entre 15 e 59 anos (VERA; UTHOFF; RUEDI, 2006, p. 12). Uma análise da dinâmica do indicador demonstra que a relação entre as necessidades de proteção social é inversamente proporcional à renda per capita. Isso apresenta um problema: quanto menor a renda per capita de um país, maior será a necessidade de proteção social da sua população, e menor a capacidade estatal de oferecer essa proteção.

Os autores estabelecem, portanto, duas curvas, relacionadas ao indicador de dependência formal, no eixo vertical, e ao PIB per capita, no eixo horizontal: a primeira

⁴³ Cruz-Martínez (2014) explica que, caso países de alto nível de desenvolvimento de *welfare*, como Suécia, Finlândia e Dinamarca, figurassem no índice, nenhum país da ALC figuraria no primeiro grupo, de altos esforços de bem-estar. Isso ocorre porque o índice foi pensado para comparar e retratar resultados referentes exclusivamente ao continente.

representaria as necessidades da população em termos de proteção social, demonstrando que, quanto maior o PIB, menor as necessidades da população dependente formal de proteção social estatal; e, a segunda, a oferta potencial de serviços sociais por parte do Estado, calculada a partir do gasto social médio da América Latina (VERA; UTHOFF; RUEDI, 2006). Como se pode observar no gráfico abaixo, a distância entre as necessidades de proteção social e a capacidade do Estado de satisfazê-las diminui conforme o nível de desenvolvimento econômico do país, medido em termos de seu PIB per capita:

Gráfico 1 – Necessidades e possibilidades potenciais de proteção social em países selecionados da América Latina



Fonte: Vera, Uthoff e Ruedi (2006, p. 20).

A tipologia que propõem baseia-se no índice de dependência formal que elaboram, reunindo os países em três grupos de acordo com o número de dependentes por trabalhador formal: o primeiro grupo, com mais de 5 e até 10 dependentes por trabalhador, é formado por Bolívia, Honduras, Paraguai, Peru, Guatemala, Nicarágua, El Salvador e República Dominicana. O segundo grupo apresenta mais de 4 e até 5 dependentes, composto por Venezuela, México e Panamá. No último grupo, com até 4 dependentes por trabalhador formal, estão Uruguai, Argentina, Costa Rica, Brasil e Chile. Os autores observam que esta classificação guarda uma relação estreita com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos países, demonstrando assim uma simultaneidade entre os processos de desenvolvimento

econômico, a fase da transição demográfica e o grau de desenvolvimento ou informalidade do mercado de trabalho, demonstra a inter-relação entre as dimensões (VERA; UTHOFF; RUEDI, 2006, p. 21).

Alguns apontamentos devem ser feitos em relação ao trabalho destes autores. Primeiro, que parecem ter desperdiçado a oportunidade de realizar a classificação dos países de acordo com as diferenças demonstradas pela curva, as quais aparentam ser mais relevantes para compreender padrões estatais no bem-estar do que o número de dependentes formais do país, por maior que seja sua relação ao nível de desenvolvimento socioeconômico encontrado. Por outro lado, o posicionamento do Brasil no terceiro grupo questiona o peso da associação entre dependência formal e desenvolvimento socioeconômico: embora o país efetivamente apresente uma taxa de até quatro dependentes por trabalhador formal, em termos de PIB per capita e posição no IDH sua performance está abaixo de todos os países do segundo grupo (VERA; UTHOFF; RUEDI, 2006, p. 22). Por fim, cabe questionar a elaboração da curva de oferta potencial de serviços sociais estatais baseada exclusivamente sobre o gasto público latino-americano, viés de análise amplamente criticado pela literatura (ESPING-ANDERSEN, 1991, FILGUEIRA, 2005, CRUZ-MARTINEZ, 2014).

Também sob égide da CEPAL, o estudo realizado por Cecchini, Filgueira e Robles (2014) realiza uma espécie de atualização da proposta de Vera, Uthoff e Ruedi (2006), alterando a metodologia e ampliando as variáveis e o escopo dos dados analisados. Como o estudo anterior, Cecchini, Filgueira e Robles (2014) reforçam o papel das configurações do mercado de trabalho e da estrutura populacional para compreender os sistemas de proteção social da região, acrescentando os esforços e capacidades de gasto do Estado à análise. Alinhando-se a trabalhos como o de Draibe e Riesco (2011), os autores consideram que o contexto de cada país resulta de seus processos próprios de transição à modernidade (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 19). À diferença que encontram entre as necessidades da população e as capacidades do Estado em atendê-las dão o nome de *welfare gap*:

Resumidamente, duas amplas dimensões podem ser usadas para classificar países pelo que pode ser considerado lacuna de bem-estar. Primeiramente, é necessário considerar a capacidade de uma sociedade de gerar renda através do mercado de trabalho para sustentar seus membros. Em segundo lugar, deve levar em consideração a capacidade do governo de prover sustento e proteção àqueles que não possuem ou tem renda insuficiente. (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 19, tradução nossa).

A natureza das variáveis inseridas pelos autores e a técnica utilizada dão conta de produzir efetivamente uma classificação baseada nas lacunas de bem-estar, exercício em que Vera, Uthoff e Ruedi (2006) não obtiveram sucesso. As variáveis analisadas são PIB per capita, taxa de dependência demográfica, trabalhadores assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social, gasto social real per capita, porcentagem do PIB destinada à seguridade e assistência sociais, e o percentual de indivíduos acima de 15 anos que estão empregados, mas abaixo da linha da pobreza (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 21). Para análise, foi aplicado o método de conglomerados hierárquicos, o qual combina uma primeira dimensão equivalente à primeira curva de Vera, Uthoff e Ruedi (2006) (representada pela riqueza do país, a incapacidade de seu mercado de trabalho de gerar trabalhos adequados e o tamanho de sua população dependente), e uma segunda curva, correspondente aos esforços e à capacidade dos países de abordar essa lacuna, observada em termos de gasto social real per capita e gastos em transferências de renda como porcentagem do PIB (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 22).

O resultado da análise de conglomerados aponta a existência de três grupos de países com diferentes níveis de lacunas de bem-estar, abordados a seguir. O primeiro grupo, com gaps severos, é composto por Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Paraguai. Estes países apresentam população dependente ampla, composta majoritariamente (75%) por jovens e trabalhadores informais, altas taxas de pobreza e baixa cobertura de seguridade social, cenário com baixa possibilidade de mudança dada a baixa capacidade destes Estados de alocar recursos. A estratégia adotada pelas famílias, neste caso, para enfrentar a falta de proteção inclui gastos pessoais com serviços privados, trabalho infantil e migração visando complemento de renda (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 25). Os países com gaps moderados, como Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana e Jamaica⁴⁴, apresentam menos jovens em sua população dependente e um mercado de trabalho relativamente mais formalizado. Apesar da maior capacidade destes Estados de alocar recursos para gastos sociais, proporcionado assim uma cobertura mais ampla em termos de seguridade social, a manutenção de altas taxas de pobreza demonstra que a atuação do Estado é limitada, com o desenvolvimento de instituições reforçando mecanismos de transmissão de desigualdades (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 25-26).

⁴⁴ Conforme observam os autores, a Jamaica não dispunha de informações o suficiente para sua inserção na análise de conglomerados; assim, foi incluída no grupo de gaps moderados devido a seu PIB e sua taxa de dependência (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 23).

Por fim, o último grupo apresenta os menores gaps de bem-estar, e é composto por Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai, Venezuela, Cuba e Trindade e Tobago⁴⁵. Estes países apresentam maior cobertura em termos de educação e seguridade social e menores taxas de pobreza, o que se associa a seus níveis mais altos de desenvolvimento (acima de US\$7.500 per capita) e capacidade ampliada de gasto social. Destaca-se, neste grupo, que apesar de seu potencial para desenvolver Estados de Bem-Estar, pouco vem sendo feito para dirimir os altos níveis de desigualdade, como apontam os autores: “A capacidade regulatória do governo não logra criar condições de igualdade de acesso que o sistema original de provisão de serviços falha em gerar” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 26, tradução nossa). Assim, os sistemas de proteção social neste grupo acabam por reproduzir as desigualdades que tem origem no mercado de trabalho, garantindo acesso universal apenas em serviços básicos.

Portanto, a perspectiva de gaps de bem-estar aborda diretamente a questão das capacidades estatais em implementar sistemas de proteção social na região, balizadas pelo contexto socioeconômico populacional particular de cada país. É interessante abordar, ainda, que o seu embasamento em uma série de estudos de caso realizada no âmbito da CEPAL, dedicada a analisar em profundidade as políticas sociais de cada país da América Latina⁴⁶, reforçam sua sofisticação teórica, bem como a expansão da verificação dos agrupamentos em outros grupos de características de seus regimes de bem-estar – como, por exemplo, indicadores de cobertura de proteção social.

3.1.6. Síntese dos estudos abordados

O quadro abaixo sintetiza os estudos abordados ao longo do capítulo, permitindo a comparação entre as diferentes tipologias e índices existentes na literatura:

Quadro 2 - Resumo das tipologias sobre Estado de Bem-Estar na América Latina e Caribe

Estudo	Abordagem	Período dos dados	Crítérios / Variáveis
---------------	------------------	--------------------------	------------------------------

⁴⁵ Como a Jamaica, Cuba e Trindade e Tobago também não dispunham de informações suficientes. Pelas mesmas razões (PIB e taxa de dependência), foram incluídas no grupo de gaps pequenos (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 23).

⁴⁶ Ao todo, foram realizados 28 estudos de caso comissionados pela CEPAL. Mais informações sobre estes estudos de caso estão disponíveis em CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 11 – 15.

Mesa-Lago (1978)	Sistemas de seguridade social	1930 - 1970	Ano de aparecimento da legislação, cobertura, financiamento e benefícios
Filgueira (2005)	Estados sociais	1930 - 1990	Gasto, cobertura, e nível de serviços oferecidos
Huber Stephens (2005)	Regimes de política social	1970 - 2001	Cobertura, nível de gastos e alocação do investimento social (pensões, saúde e educação)
Vera, Uthoff e Ruedi (2006)	Brechas de proteção social	2002	Indicador de dependência formal
Segura-Ubiergo (2007)	<i>Welfare Effort Index</i>	1973 - 2000	Gasto social como porcentagem do PIB, gasto social como % do gasto público, gasto social per capita e cobertura
Martínez-Franzoni (2008)	Regimes de bem-estar	1999-2004	Desmercadorização, mercadorização, desfamiliarização e performance
Marcel e Rivera (2008)	Regimes de bem-estar	2000	Indicadores correspondem a cada um dos atores que compõe o <i>welfare mix</i> : mercado, informalidade, famílias, Estado e empresas
Cruz-Martinez (2014)	Multidimensional Welfare Index	1970 - 2000	Gasto social, cobertura e resultados
Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	<i>Welfare gap</i>	2012	Capacidade da sociedade de gerar renda para sustentar seus membros e capacidades governamentais de proteger e sustentar aqueles cuja renda é inexistente ou insuficiente

Fonte: Elaboração da autora com base nos estudos referidos.

A partir da discussão proposta no capítulo, considera-se que a abordagem denominada “*Welfare gap*”, proposta por Cecchini, Filgueira e Robles (2014), é a que melhor retrata a

capacidade dos Estados latino-americanos em prover bem-estar. Além do núcleo teórico-metodológico abrangente, a teoria utilizada período de dados adequado dado o recorte temporal do presente projeto, incorporando as reformas que tiveram lugar nos sistemas de proteção social do continente durante as últimas décadas do século XX. Além disso, os indicadores definidos pelos autores traduzem dois aspectos importantes frequentemente observados pela literatura: em primeiro lugar, o papel da família na provisão do bem-estar e, de forma relacionada, a centralidade da informalidade tanto em termos de mercado de trabalho quanto também de provisão de bem-estar (MARTINEZ-FRANZONI, 2008, MARCEL; RIVERA, 2008, UBASART-GONZALEZ; MINTEGUIAGA, 2017). O outro aspecto diz respeito a heterogeneidade da região, tanto em termos de estrutura socioeconômica quanto de sistemas de bem-estar construídos (RUVALCABA, 2006), presente nos indicadores.

3.3. Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, analisamos diferentes tipologias de bem-estar propostas para o caso latino-americano, contextualizadas em discussão teórica e perspectiva histórica próprias ao tema. De maneira geral, os estudos reconhecem que não é possível classificar os esforços em bem-estar da região como os Estados de Bem-Estar típicos dos países desenvolvidos. A literatura divide-se na abordagem do tema, utilizando as perspectivas de Estados sociais, regimes de bem-estar e lacunas de bem-estar. Esta última, enfatiza a provisão de bem-estar sob a perspectiva do Estado, considerando seu nível de esforços e, em alguns casos, o contexto em que se inserem. Com base nos argumentos anteriormente expostos, definimos a tipologia de *welfare gaps* como elaborada por Cecchini, Filgueira e Robles (2014) como variável de análise da capacidade estatal no presente estudo.

Antes de passar à análise da relação entre capacidade estatal e a distribuição dos recursos financeiros do Banco Mundial em política social, é necessário compreender quais as diretrizes e instrumentos que utiliza neste âmbito. Assim, o próximo capítulo trata do Banco Mundial como ator em política social, revisitando suas posições mais contundentes nesta área, com ênfase no período 2008-2014, e esclarecendo questões referentes às suas estrutura e operações.

4. O BANCO MUNDIAL COMO ATOR EM POLÍTICA SOCIAL

Neste capítulo, nosso objetivo é abordar o estudo de caso que o presente trabalho propõe. Os empréstimos que o Banco Mundial (BM) realiza operacionalizam sua visão sobre política social, na medida em que os projetos aprovados resultam da negociação entre a equipe do Banco com o país cliente, ancorada sobre estratégias de parceria previamente definidas pelo próprio Banco. Neste sentido, é preciso compreender a atuação do BM em nível operacional, viabilizando os financiamentos, e intelectual, em termos das principais ideias e compreensões acerca de política social propagadas no período.

Para tanto, na primeira seção, identificamos a operação, os objetivos e instrumentos de apoio financeiro e técnico que o Banco disponibiliza aos países-clientes com enfoque na área de política social, assinalando as diferenças entre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) quando necessário. Após, contextualizamos a consolidação do objetivo de combate à pobreza na atuação do Banco, para então analisarmos a materialização da política social do Banco, identificando os paradigmas e prescrições relacionados, com ênfase no período de interesse do presente trabalho, entre 2008 e 2014.

4.1. Estrutura operativa e aspectos relevantes para atuação regional

A atuação do Banco Mundial engloba diferentes áreas, além da política social: gestão econômica, recursos naturais e desenvolvimento do setor privado são alguns dos outros tópicos que o BM julga relevantes na promoção de desenvolvimento⁴⁷. Portanto, os tópicos abordados nesta seção não incorporam a atuação total do Banco, mas apresentam os aspectos mais relevantes para análise de sua atuação em política social.

4.1.1. Estrutura e governança

O Banco Mundial surge com a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1944, como produto da Conferência de Bretton Woods⁴⁸

⁴⁷ Para maiores informações sobre as outras áreas de interesse da atuação do Banco Mundial, ver World Bank (2017n).

⁴⁸ A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de julho de 1944 ocorreu em Bretton, Woods, nos Estados Unidos, com objetivo de acordar a nova arquitetura econômica internacional que se seguiria ao fim da Segunda Guerra Mundial. Os EUA foram protagonistas no estabelecimento da nova ordem monetária então

(PEREIRA, 2009, p. 7). Originalmente, a organização foi concebida para auxiliar a reconstrução da Europa e do Japão, profundamente afetados pela II Guerra Mundial; com o passar dos anos, seus objetivos e operações passaram por diversas revisões e ajustes, e atualmente a organização concede empréstimos e assistência técnica para governos e instituições públicas de países de renda média. Juntamente ao BIRD, foi criado também o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a sintonia entre ambas as organizações perdura durante a existência de ambas: além da exigência de vínculo ao FMI aos países que desejam associar-se ao Banco Mundial, as organizações compartilham reuniões semestrais⁴⁹ e atuações concertadas em diferentes momentos, como na promoção do ajuste estrutural na América Latina e Caribe a partir da crise de débitos dos anos 1980. Além disso, existe um acordo informal a respeito da nacionalidade de seus presidentes – norte-americano no Banco Mundial, e europeu no FMI (PEREIRA, 2009, p. 49).

Mais tarde, nos anos 1960, foi estabelecida a Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID), visando corrigir algumas falhas identificadas nas práticas de empréstimos do BIRD (GROS; PROKOPOVYCH, 2005, p. 5), especificamente em relação ao atendimento a governos e instituições públicas de países de renda baixa, inelegíveis aos financiamentos até então ofertados. Oficialmente, a organização se apresenta como complementar ao BIRD, oferecendo empréstimos e garantias para programas e projetos nos países mais pobres. Para Kapur (2002, p. 56), a criação da AID consistiu na mudança pontual que exerceu maior efeito no formato do Grupo Banco Mundial, afetando a escala e o conteúdo de suas operações.

Em termos de governança, tanto a AID quanto o BIRD possuem as mesmas estruturas administrativa e decisória, compartilhando “corpo técnico, procedimentos internos, critérios de ação, instâncias decisórias, sede e presidência” (PEREIRA, 2009, p. 20), sob o rótulo do Banco Mundial. Atualmente, o Banco possui 189 países-membros, e escritórios em mais de 120 países. Na região a que se refere como América Latina e Caribe, o Banco possui escritórios em 19 países – todos da região menos Chile, Costa Rica e alguns Estados do Caribe –, com staff total de 725 pessoas, sendo 500 baseadas em Washington e as demais alocadas nos países da região (WORLD BANK, 2010b).

acordada, baseada na conversibilidade dólar-ouro, e que estabeleceu um fundo internacional para estabilização monetária (o FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, voltado para a reconstrução dos países afetados pela guerra (PEREIRA, 2009).

⁴⁹ Chamadas reuniões anuais ou reuniões de primavera, tem como objetivo promover um fórum para cooperação internacional mais amplo e discutir no âmbito das duas organizações questões relacionadas à redução da pobreza, desenvolvimento econômico internacional e finanças (WORLD BANK, 2017b)

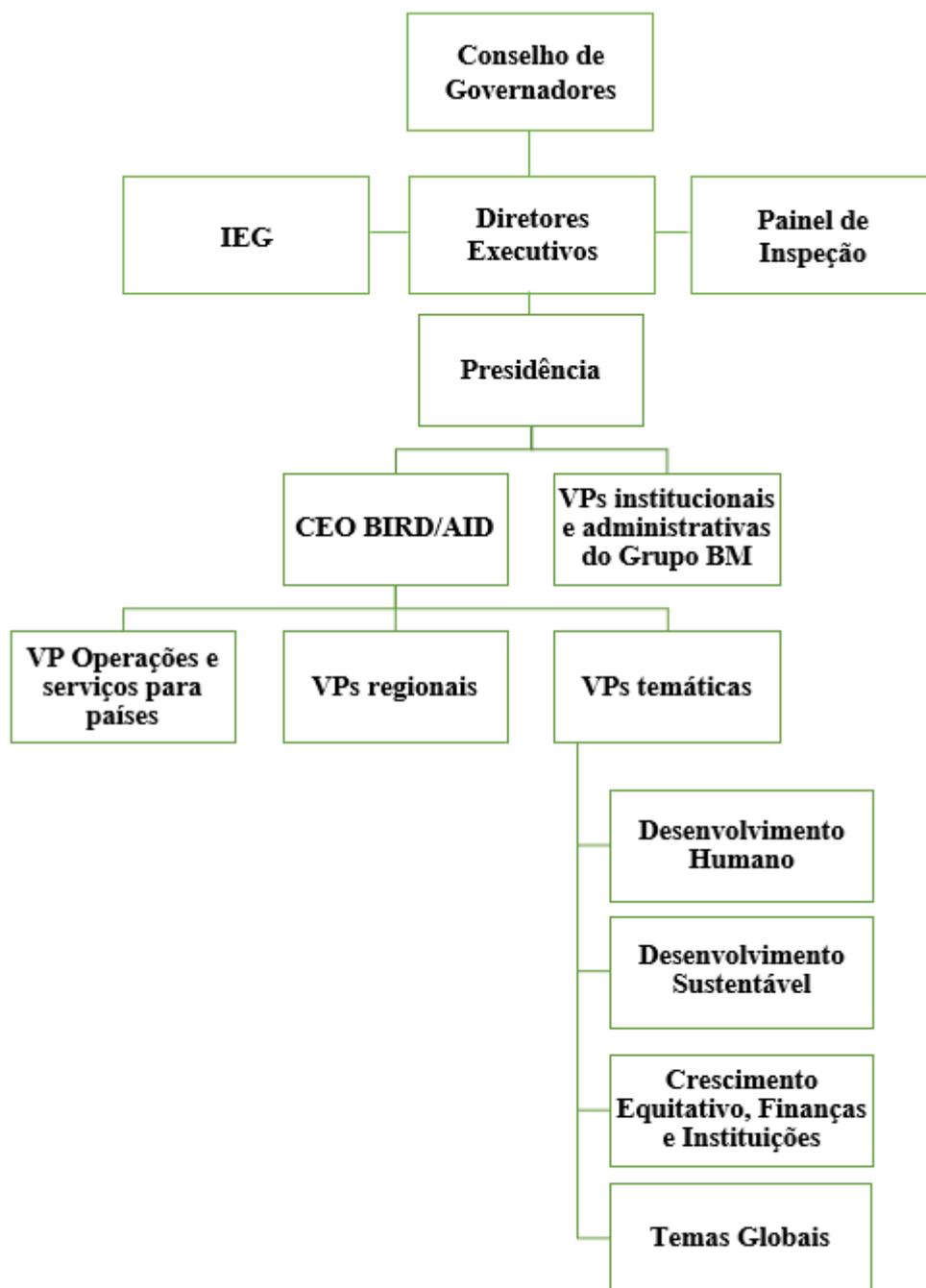
Como é o caso dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, os países-clientes são também donos do banco, de forma similar a uma cooperativa de crédito (MAKINO, 2014) – o próprio Banco apresenta-se institucionalmente desta forma (WORLD BANK, 2017h). Os países-membros são representados por seus ministros da fazenda ou do desenvolvimento, presidente do Banco Central ou outro funcionário do alto escalão do governo (WORLD BANK, 2017c) no Conselho de Governadores (*Board of Governors*), organismo decisório principal da instituição. Este Conselho delega o acompanhamento das tarefas operacionais das organizações aos diretores executivos, que trabalham presencialmente na sede do Banco em Washington, permanecendo responsável por decisões estratégicas referentes ao Banco, tais como a admissão e suspensão de membros, aumentos e reduções no seu estoque de capital, acordos de cooperação com outras organizações internacionais, distribuição da renda líquida do Banco, entre outros (WORLD BANK, 2012a, p. 11).

Dentre a responsabilidade sobre as operações gerais da organização, os diretores executivos apreciam e decidem acerca dos empréstimos do BIRD e dos créditos e garantias da AID. Além disso, apontam formalmente quem será o presidente do Grupo Banco Mundial, e também chairman dos Conselhos de Diretores Executivos por um mandato de cinco anos. Atualmente, os 25 diretores executivos do GBM organizam-se em quatro diferentes Conselhos, responsáveis pelas operações do Banco (BIRD e AID) e também da Corporação Internacional de Finanças e da Agência Multilateral de Garantia de Investimento. Sete dos diretores são apontados diretamente pelos países com maior número de ações no Banco, sendo eles França, Japão, Reino Unido, Estados Unidos, China e Alemanha. Os demais delegados são eleitos por e representam conjuntos de países, à exceção da Arábia Saudita, que elegeu sozinha um diretor (WORLD BANK, 2017f). O poder de votos dos países-membros é diferente em cada organização: no BIRD, o poder de voto de cada diretor corresponde à soma dos votos básicos⁵⁰ concedidos a cada Estado com os votos alocados por número de ações que o membro possui no estoque de capital do Banco. Na AID, as parcelas de votos e suas regras são redefinidas a cada reposição de capital, e dividem-se em votos de subscrição e de adesão.

O organograma abaixo sintetiza a organização do Banco, esclarecendo a hierarquia da cadeia decisória e os diferentes órgãos existentes na estrutura da organização.

⁵⁰ O número de votos chamados ‘básicos’ de cada membro corresponde ao número de votos que resulta da distribuição igual entre todos os membros de 5,55% da soma agregada do poder de voto de todos os membros, considerando que não devem existir porções fracionadas destes votos (WORLD BANK, 2012a).

Figura 2 - Organograma Banco Mundial⁵¹



Fonte: adaptado de World Bank, 2017i.

Como organizações independentes e diretamente vinculadas aos Diretores Executivos, estão o Grupo de Avaliação Independente (IEG) e o Painel de Inspeção, responsáveis por

⁵¹ Este organograma é uma versão resumida. O original encontra-se disponível em: World Bank (2017i).

ações de avaliação e ouvidoria dos serviços proporcionados pelo Banco. Subordinada aos Diretores Executivos está a Presidência do Grupo Banco Mundial, sob a qual se encontram o CEO para o BIRD e a AID e as demais Vice-Presidências (VPs) institucionais e administrativas do Grupo.

A operação do Banco (BIRD e AID) se estrutura em Vice-Presidências, organizadas em três tipos: uma Vice-Presidência de operações e serviços para os países, responsável pelas políticas de financiamento e serviços analíticos do Banco; seis Vice-Presidências regionais, uma exclusiva para a América Latina e o Caribe; e, por fim, um conjunto de quatro Vice-Presidências temáticas. A atuação do Banco se orienta por temas e práticas globais, aos quais correspondem as ações e projetos que desenvolve, apoia e/ou financia. Esta distribuição de temas e práticas ocorre da seguinte forma:

- VP Desenvolvimento Humano: responsável pelas práticas globais de educação; saúde, nutrição e população; e proteção social e trabalho.
- VP Desenvolvimento Sustentável: responsável por práticas globais e grupos temáticos de agricultura; mudança climática; energia e extração; meio ambiente e recursos naturais; social, urbano, rural e resiliência; transporte e TIC; e água.
- VP Crescimento Equitativo, Finanças e Instituições: responsável por práticas globais que cobrem mercados e finanças; governança; macroeconomia e gerenciamento fiscal; pobreza; e comércio e competitividade.
- VP Temas Globais: fragilidade, conflito e violência; gênero; infraestrutura/PPPs/Garantias; mudança climática; e gerenciamento de conhecimento.

Nesta estrutura, resultado de reformas promovidas a partir de 2013 pelo atual presidente do Banco, Dr. Jim Yong-Kim (TYSON, 2015), a política social do Banco se encontra dispersa nas quatro VPs, manifestando-se em várias e diferentes práticas globais. A distribuição da política social do Banco em áreas diferentes e desarticuladas parece ser um padrão dentro do Banco, resultado de sua própria trajetória, como apontou Hall:

Estes rótulos refletem a acumulação histórica de uma agenda diversa ao longo da existência do Banco, refletindo conjunturas críticas no *policymaking*. Elas se referem à variedade de atividades sociais que vem sendo desenvolvidas em diferentes (frequentemente competidores) segmentos da organização, cada um executando funções distintas na resposta a necessidades operacionais específicas e como resultado de reestruturação da organização. (2007, p. 152, tradução nossa).

Esta dispersão da política social do Banco em diferentes tópicos e departamentos torna-a, em larga medida, desconexa, e por vezes até mesmo contraditória, uma vez que estas instâncias podem orientar-se segundo visões teóricas diferentes⁵² (DEACON, 2007).

4.1.2. Objetivos e instrumentos de atuação

O principal objetivo de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, de modo geral⁵³, é a promoção de desenvolvimento em países de renda baixa e média, por meio de diferentes formas de assistência. Faure, Prizzon e Rogerson (2015, p. 5), analisando os mandatos e missões de 12 BMDs, observaram que apenas dois enfatizam a erradicação da pobreza como seu principal objetivo: o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia (ADB). Especificamente, o objetivo declarado do Banco Mundial, na atualidade, é duplo: acabar com a extrema pobreza, “ao reduzir a parcela da população global que vive na extrema pobreza para 3% até 2030” e promover a prosperidade compartilhada, “aumentando a renda dos 40% mais pobres de cada país” (WORLD BANK, 2017o, tradução nossa). A adoção deste objetivo duplo ocorre em 2013 em um contexto de reformas internas do Banco, de lenta recuperação da crise econômica de 2008 e de dificuldade no combate à pobreza, como esclareceu o próprio presidente, no relatório anual de 2013 do Banco:

São objetivos ambiciosos e o sucesso está longe de ser garantido. Em 2008, quase cinco anos após o início da crise financeira global, a recuperação econômica do mundo permanece frágil. Os países desenvolvidos lutam contra o alto desemprego e o fraco crescimento econômico. Os países em desenvolvimento estão crescendo mais lentamente do que antes da crise. Ademais, a luta contra a pobreza tornar-se-á cada vez mais difícil à medida que nos empenharmos no nosso objetivo, já que aqueles que permanecerem na pobreza serão os mais difíceis de alcançar. (WORLD BANK, 2013a, p. 2, tradução nossa).

Para atingir estes objetivos, o Banco atua produzindo conhecimento e *policy prescriptions*, que orientam os diferentes instrumentos de financiamento e serviços de assistência técnica e setorial que disponibiliza aos países clientes (WORLD BANK, 2017k). Esta atuação vai ao encontro do que Sagasti (2002, p. 32) observou ser a tripla função dos BMDs: i) função financeira, isto é, mobilização de recursos financeiros; ii) função de desenvolvimento, em termos de criação de capacidades, desenvolvimento institucional e

⁵²Deacon (2007, p. 33) aborda a disputa entre a visão liberal e a social-democrata dentro da instituição, que pode ser observada na publicação, em 1994, de dois textos oficiais do Banco oferecendo posições diferentes sobre a política de pensões.

⁵³ O único BMD com finalidade distinta é o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), cujo objetivo consiste em auxiliar a transição dos antigos países socialistas europeus para economias capitalistas, no marco da queda do muro de Berlim (BUIER; FRIES, 2002, p. 1).

geração e transmissão de conhecimento; e iii) provisão de bens públicos regionais e globais. Cabe observarmos que, enquanto Sagasti (2002) constata a existência de uma tensão entre as duas primeiras funções, hoje em dia pode-se considerar que a primeira está amplamente condicionada às duas outras, isto é, a mobilização de recursos financeiros ocorre em prol do estabelecimento de projetos que promovem o desenvolvimento das unidades nacionais e subnacionais dos países clientes, por vezes visando a provisão de bens públicos do interesse local. Clemens e Kremer (2016, p. 1) reforçam este ponto, argumentando que a função original do Banco Mundial de abordar falhas no mercado global de capital é, atualmente, de importância secundária, sendo sua função primordial a de combate à pobreza.

Nesse sentido, considera-se que principal produto do Banco é a construção de ideias sobre “o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem”, difundidas por meio da assistência técnica e financeira oferecidas pelo Banco (KAPUR, 2006, P. 159, tradução nossa). Em termos de serviços técnicos, os países clientes podem contratar assistência técnica, serviços de aconselhamento reembolsáveis, trabalho econômico e setorial e aconselhamento em negócios (WORLD BANK, 2017k), desempenhados pelo staff altamente qualificado do Banco. Já os instrumentos de financiamento, principal instrumento para propagação das ideias do Banco, concedem recursos financeiros para que as burocracias locais – em nível nacional ou subnacional de governo – implementem projetos, ações e políticas, acompanhados por assessoramento técnico do Banco. O quadro abaixo apresenta a relação dos diferentes instrumentos que o Banco disponibiliza aos países-membros:

Quadro 3 - Instrumentos de financiamento do Banco Mundial⁵⁴

Instrumentos de Financiamento	Descrição	Especificidades
Financiamento para projetos de investimento (IPF)	Criação de infraestrutura física e social necessária para redução da pobreza e geração de desenvolvimento sustentável	Disponível para todos os setores, principalmente infraestrutura, desenvolvimento humano, agricultura e administração pública
Financiamento para políticas de desenvolvimento (DPF)	Apoio orçamentário a governos ou subdivisões políticas para realização de programas de medidas institucionais e políticas	Exige condicionalidades e sua utilização depende do contexto da estratégia de assistência ao país

⁵⁴ A tabela inclui apenas os financiamentos que são disponibilizados pelo BIRD e pela AID. Há, ainda, financiamentos voltados para o setor privado, ofertados no âmbito do GBM pela MIGA e IFC (WORLD BANK, 2017j)

Financiamento de programas por resultados	Vincula desembolsos de fundos diretamente a obtenção de resultados pré-definidos, visando a consolidação de instituições e capacidades	Todos os países membros do BM são elegíveis
Fundos e doações	Proporcionam assistência imediata em resposta a desastres naturais e outras emergências	Permite ao GBM proporcionar apoio financeiro quando sua capacidade de empréstimos se vê limitada
Empréstimo flexível	Oferece prazos de vencimento mais longos e flexibilidade para ajustar os termos de reembolso	Exclusivos para clientes do BIRD

Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2017j).

Dos instrumentos listados no Quadro 3, os três primeiros estão disponíveis para todos os membros do Banco Mundial, sendo escolhidos de acordo com as necessidades dos clientes e os desafios de desenvolvimento a serem abordados (WORLD BANK, 2017j). Para isso, conforme Pereira (2009, p. 14), o “Banco articula suas operações financeiras e de assistência técnica em cada país a um enfoque coordenado estrategicamente”, materializados em instrumentos chamados Estrutura de Parceria no País (*Country Partnership Framework – CPF*)⁵⁵ que se baseiam em um diagnóstico sistemático do país em questão (*Systematic Country Diagnostic – SCD*). O financiamento para políticas de desenvolvimento (DPF) é o principal instrumento influenciado por esta estratégia, na medida em que a sua concessão depende diretamente deste framework e, também, do cumprimento de certas condicionalidades. Aqui, cabe mencionar que o DPF é o instrumento que substituiu o antigo empréstimo para o ajuste, linha criada pelo Banco Mundial para a concessão de recursos de forma rápida mediante a realização de reformas políticas e institucionais previamente acordadas no âmbito das reformas neoliberais do Consenso de Washington (VADELL, 2004), abordados adiante neste capítulo.

As linhas de financiamento para projetos de investimento (IPF) e para políticas de desenvolvimento (DPF) seguem o ciclo de projeto definido pelo Banco, diretriz que orienta a elaboração, implementação e supervisão de projetos, organizado em seis etapas: identificação, preparação, apreciação, negociação/aprovação, implementação/apoio e

⁵⁵ O *Country Partnership Framework* (CPF) substituiu o antigo *Country Assistance Strategy* (CAS), como parte de estratégia do Banco para tornar o modelo de parceria com os países mais sistemático, baseado em evidências e focado no objetivo duplo do Banco de combate à pobreza e promoção de prosperidade compartilhada (WORLD BANK, 2017e).

concretização/avaliação. Os projetos resultam, no geral, de uma construção entre os países, responsáveis por elaborar, negociar e implementar o projeto, e do Banco, que estabelece os CPFs com as orientações gerais para as áreas prioritárias dos projetos, assessora durante a preparação, acorda prazos e critérios e, por fim, avalia o projeto, por meio da organização IEG (WORLD BANK, 2017r). Estes projetos possuem duração longa para padrões comerciais, comumente excedendo quatro anos.

Considerando o BIRD e a AID, os instrumentos de financiamento estão disponíveis para governos ou instituições públicas de países de renda média ou baixa, de acordo com sua elegibilidade para cada uma das organizações. Uma vez que a equipe do Banco e da agência implementadora parceira chegam em consenso sobre os detalhes, são preparados documentos específicos para submissão ao Conselho dos Diretores Executivos. Assim que a aprovação do financiamento é obtida e as condições de efetividades e legais são cumpridas, a fase de implementação tem início (WORLD BANK, 2017r). Nesta etapa, o Banco realiza supervisão do processo.

Ainda que a análise realizada neste trabalho não diferencie os projetos quanto à origem do recurso, cabe abordarmos alguns pontos que distinguem BIRD e AID no processo de concessão de financiamentos. Para os países clientes do BIRD, os juros são próximos aos praticados no mercado financeiro internacional, com prazo de amortização entre 15 e 20 anos e carência de até 5 anos. Já os países mutuários da AID, com menor renda, tem acesso a condições de financiamento mais brandas, mas que não devem ser tratadas como doações (PEREIRA, 2009, p. 21). Os recursos são total ou parcialmente concedidos sob forma de garantias (*grants*), sem cobrança de juros e com amplo prazo de amortização, determinadas em função do risco de sobre endividamento, renda nacional per capita e solvência do mutuário junto ao BIRD. A origem destes recursos financeiros é diferente para cada organização: o BIRD obtém recursos por meio de subscrição de capital por seus Estados-membros, empréstimos e intermediação financeira em mercados internacionais de capital e ganhos obtidos com pagamentos de empréstimos, créditos e investimentos que realiza com a sua receita (PEREIRA, 2010, p. 12). Para a AID, as fontes dos recursos disponibilizados são doações voluntárias de países-membros mais ricos e de alguns em desenvolvimento, ressarcimento de créditos por mutuários e transferências de receita do BIRD e da Corporação Financeira Internacional (IFC), também membro do Grupo Banco Mundial, o que demonstra uma maior dependência tanto do GBM quanto dos próprios grandes doadores.

Os critérios formais de elegibilidade para os empréstimos de cada organização consistem em: tamanho da economia, renda per capita e solvência dos países junto a credores internacionais (PEREIRA, 2009, p. 8). Existem, ainda, os chamados *blend countries*, que podem obter financiamento junto a ambas organizações. O quadro abaixo apresenta a relação dos países latino-americanos e caribenhos aptos a obter empréstimos junto ao Banco Mundial, de acordo com a elegibilidade em cada uma das organizações:

Quadro 4 - Elegibilidade dos países da América Latina e Caribe junto a AID e ao BIRD

Países elegíveis a AID⁵⁶	Países elegíveis ao BIRD	Países que podem obter financiamento em ambas as organizações (<i>blend countries</i>)
Dominica	Antigua e Barbuda	Bolívia
St. Vincent	Argentina	Dominica
Grenada	Brasil	Grenada
Guiana	Chile	St. Lucia
Haiti	Colômbia	St. Vincent
Honduras	Costa Rica	
Nicarágua	Equador	
St. Lucia	República Dominicana	
Bolívia	Jamaica	
	México	
	Panamá	
	Paraguai	
	Peru	
	St. Kitts and Nevis	
	Suriname	
	Trinidad e Tobago	
	Uruguai	
	Venezuela ⁵⁷	
	Guatemala	
	El Salvador	

Fonte: elaboração própria a partir de World Bank (2017p).

⁵⁶ As ilhas de Dominica, St. Vincent, Granada e St. Lucia se inserem na exceção de economia de pequenas ilhas, voltada para ilhas com menos de 1,5 milhões de pessoas e com vulnerabilidade associada ao tamanho e geografias limitadas (WORLD BANK, 2017g).

⁵⁷ Apesar de declarar, em 2007, a sua retirada do Banco Mundial e do FMI (HUDSON, 2007), a Venezuela ainda figura como país membro elegível a financiamentos do BIRD.

É interessante observar que o espaço da AID na carteira de projetos do Banco vem sofrendo expansão desde os anos 1990, fenômeno ao qual alguns autores se referiram como “AIDzação do Banco Mundial” (KAPUR, 2003, p. 4). No período entre 2008 e 2014, do total de US\$ 281 bilhões de dólares desembolsado pelo Banco em todo o mundo, aproximadamente 110 bilhões de dólares foram concedidos pela AID (WORLD BANK, 2009b, 2014d). Em 2013, o volume de recursos destinados a novos compromissos pela AID superou os do BIRD, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Compromissos assumidos pelo Banco Mundial entre 2008 e 2014, em milhões de dólares⁵⁸



Fonte: elaboração própria a partir de World Bank (2008, 2009b, 2014d).

Apesar do crescimento constante dos valores concedidos pela AID, o gráfico acima demonstra um pico nos recursos disponibilizados pelo BIRD em 2009 e 2010, relacionado à resposta à crise econômica de 2008. Conforme declaração do então presidente Robert B. Zoellick no relatório anual de 2009, o Banco adotou uma estratégia buscando a liberação mais rápida e de maior número de recursos como resposta à crise, agindo principalmente via BIRD – com planos de alcançar US\$ 100 bilhões de apoio aos países-membro até 2011. Passada a ação intensiva contra a crise, observa-se que a expansão do papel da AID dentro do Banco teve continuidade no período analisado. Uma vez que os países latino-americanos tomam

⁵⁸ As análises realizadas neste trabalho utilizam como valores de referência os compromissos assumidos pelo Banco nos anos fiscais em questão, isto é, os valores acordados para empréstimos, financiamentos e garantias naquele ano. Estes valores diferem daqueles efetivamente desembolsados, que podem se referir a compromissos assumidos em outros anos. No nível macro, o Banco disponibiliza em seus relatórios anuais os totais referentes a ambas modalidades; entretanto, a base com dados referentes aos projetos traz maiores informações sobre as datas de aprovação da concessão de recursos. Por essa razão, optamos por padronizar as análises utilizando os valores referentes aos compromissos assumidos em cada ano fiscal.

empréstimos majoritariamente do BIRD, como demonstrou o Quadro 4, esta tendência não é sentida na região. O gráfico abaixo demonstra os recursos financeiros concedidos por cada organização na região, considerando o total de projetos, no período entre 2008 e 2014:

Gráfico 3 – Compromissos assumidos pelo Banco Mundial na América Latina e Caribe entre 2008 e 2014, em milhões de dólares



Fonte: elaboração própria a partir de World Bank (2008, 2009b, 2010a, 2013a, 2014d).

Do total de US\$59 bilhões de compromissos assumidos pelo Banco na região entre 2008 e 2014, mais de 95% foram concedidos a países-membro do BIRD. Assim como a estratégia mundial, a ALC também desfrutou de um aumento considerável dos recursos disponibilizados pelo BIRD em 2009 e 2010. Após esse período, os volumes de recursos disponibilizados pelo BIRD retornaram paulatinamente ao nível anterior; já a AID, por sua vez, experimentou um crescimento expressivo de 2010 para 2011, mantendo-se nesse novo nível até 2014. Apesar da baixa importância relativa da AID na região, em termos de recursos concedidos e países atendidos, a sua atuação regional reflete a tendência mundial de expansão da organização na carteira de projetos do Banco.

4.2. O Banco como alternativa para o combate à pobreza

Apesar de figurar entre os objetivos do Banco Mundial desde meados da década de 1970, o combate à pobreza não levou ao reconhecimento amplo do Banco como ator em políticas sociais. Hall (2007, pp. 151 e 152) argumenta que, embora tenha sua influência no desenho e implementação de políticas sociais nos países em desenvolvimento reconhecida

pela literatura (DEACON, 1997, YEATES, 2012), a utilização do termo política social não é frequente no Banco. Em vez de ser operacionalizada e articulada sob este termo, a política social do Banco se operacionaliza em:

(1) investimentos em setores chave como saúde, educação e pensões, (2) programas anti-pobreza focalizados como redes de segurança social, (3) uso de ferramentas operacionais como avaliações sociais, análises de impacto social e de pobreza e papers com estratégia de redução da pobreza, e (4) salvaguardas sociais desenhadas para mitigar consequências potencialmente prejudiciais de projetos de infraestrutura. (HALL, 2007, p. 152, tradução nossa).

Os projetos financiados pelo Banco nos países clientes correspondem, em grande parte, aos investimentos e programas focalizados supracitados. Especificamente, para definir os projetos que traduzem a política social do Banco, utilizamos a classificação por tópicos que vigorou na organização de 2001 a 2014⁵⁹. Como mencionado na introdução do presente trabalho, consideraremos projetos em política social aqueles que atuem no campo da proteção e promoção social, incluindo ações nos setores de previdência; saúde; assistência social; habitação e urbanismo; saneamento básico; trabalho e renda; educação; desenvolvimento agrário; e cultura, bem como temas transversais relacionados a grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade, incluindo crianças e adolescentes, juventude e idosos, e ainda aquelas voltadas para igualdade de gênero e racial (CASTRO et al, 2012).

Assim, identificamos cinco dentre os 11 tópicos principais utilizados como relacionados à política social do Banco. São eles: desenvolvimento humano (*human development*), desenvolvimento rural (*rural development*), desenvolvimento social, gênero e inclusão (*social development, gender and inclusion*), proteção social e gestão do risco (*social protection and risk management*), e desenvolvimento urbano (*urban development*)⁶⁰ (WORLD BANK, 2015a). Além dos tópicos principais, é conferido também aos projetos um tópico específico, que apresenta um maior grau de especificidade.

Os projetos cujo tema principal é desenvolvimento humano concentram a maior parte dos investimentos nos setores que Hall (2007) considerou chave, incluindo educação, nutrição e segurança alimentar e saúde, com destaque para os temas específicos de saúde da criança,

⁵⁹ A partir de 2014, a base de dados utilizada para este trabalho não foi mais alimentada. Recentemente, o Banco disponibilizou em seu website os dados sobre os projetos de forma interativa, contando com informações mais reduzidas a seu respeito

⁶⁰ Nesta base de dados, o Banco confere aos projetos uma classificação complexa, composta por setor e temas principais (*Major Sector* e *Major Theme*, em inglês, respectivamente), e complementada por rótulos secundários também de setor e tema (WORLD BANK, 2015a). Optamos por nos deter às classificações principais de tema por duas razões: i) objetividade da análise, na medida em que se considera apenas o tema principal; ii) abrangência da análise, em linha a Hall (2007), que reconhece a política social do Banco em outras expressões que não as setoriais.

AIDS/HIV e tuberculose, relevantes a ponto de possuírem classificações temáticas específicas. Já os programas anti-pobreza focalizados encontram-se no tópico principal proteção social e gestão de risco, especificamente como redes de segurança social em conjunto a outros tópicos como melhoria de mercados de trabalho, gestão de desastres naturais, estratégia contra a pobreza, proteção social e políticas e sistemas de trabalho, entre outros.

Em geral, os outros dois itens acima mencionados por Hall (2007, p. 152), ferramentas operacionais e salvaguardas sociais, ficam sob responsabilidade do grupo Desenvolvimento social, Gênero e Inclusão, em termos de análise e monitoramento social. Os demais projetos sob este tópico principal englobam gênero, povos nativos, participação e engajamento cívico, e prevenção de conflito e reconstrução pós-conflito – neste último grupo, não há nenhum projeto realizado na América Latina e Caribe. O tópico de desenvolvimento urbano é o que possui menor número de tópicos específicos, incluindo governança e construção institucional municipal, serviços urbanos e habitação para os pobres, e ainda outros. Já em termos de desenvolvimento rural, os projetos versam sobre mercados rurais, geração de renda rural não-agrícola, políticas e instituições e serviços e infraestrutura rurais.

Antes de analisar a trajetória destas áreas entre 2008 e 2014, de modo a traçar as estratégias e ideias do Banco em cada tópico, revisitamos de forma breve os antecedentes históricos da política social do Banco, fundamental para compreender sua atuação. Apresentamos o surgimento da ideia de combate à pobreza dentro do Banco, durante a gestão de Robert McNamara, em 1970, para depois abordarmos as formas que a política social assumiu entre os anos 1980 e 1990. Finalmente, chegamos aos anos 2000, onde primeiro contextualizamos as alterações paradigmáticas realizadas frente aos períodos anteriores, para então nos concentrarmos no período acima assinalado.

4.2.1. Origens, crises e ajustes: políticas sociais estreitas entre 1970 e 2000

A origem das práticas em política social do Banco Mundial remete aos anos da presidência de Robert McNamara (1968-1981), responsável por levar a pobreza como questão teórica para o Banco e segregando sua abordagem daquela do crescimento econômico (PEREIRA, 2010, SANTOS JUNIOR, 2010). O contexto político era favorável para essa mudança: internamente, os Estados Unidos buscavam se recuperar de críticas após a Guerra

do Vietnã⁶¹; externamente, buscava formas de alavancar fundos para países de periferia evitando tensões com certos governos⁶² (PEREIRA, 2010, p. 115). Em ambos os casos, a concessão multilateral de assistência internacional apresentava-se como uma boa saída – como maior injetor de capital, a disposição dos EUA de realizar aportes financeiros no Banco era fundamental para o sucesso da reforma proposta por McNamara.

A maior entrada de recursos era central, visto que o aumento no valor dos empréstimos concedidos pelo Banco era um dos pilares da estratégia de ataque à pobreza proposta, passando de 1 bilhão de dólares em empréstimos ao ano em 1968, para 12 bilhões de dólares ao ano em 1981 (WORLD BANK, 2009a). Outra base da estratégia consistiu na estruturação da área de pesquisa econômica do Banco no início dos anos 1970, com a criação do cargo de economista-chefe, visando “estabelecer uma base sólida de dados e conceitos para a formulação mais abrangente de políticas e programas econômicos, apoiando a expansão das operações financeiras e a operacionalização dos projetos ‘sociais’” (PEREIRA, 2010, p. 265). É este movimento que deu início ao papel intelectual do Banco, institucionalizando a pesquisa sobre redução da pobreza e criando um corpo técnico e teórico dedicado à produção de conhecimento sobre o tema, contribuindo largamente para a inserção e consolidação da redução da pobreza como parte da agenda internacional (PEREIRA, 2010, p. 267).

Inicialmente, a decisão de abordar a pobreza abriu espaço para que projetos em agropecuária e na área social ganhassem espaço na carteira do Banco, dominada até então por projetos em política econômica e infraestrutura (HALL; MIDGLEY, 2004). O item projetos sociais se consolidou na pauta do financiamento do Banco com ênfase em projetos voltados para o financiamento de capital humano (investimentos visando a capacitação da força de trabalho, incluindo educação, treinamento e saúde) e ao atendimento das necessidades sociais básicas dos pobres, realizando investimentos no combate à fome e à desnutrição e no fornecimento de água potável. Para Santos Junior (2010, p. 3), na perspectiva do Banco, o alívio da pobreza perpassava a modernização das economias dos países em desenvolvimento, com políticas sociais voltadas para a integração dos pobres aos setores modernos da economia, tornando-os mais produtivos. O autor argumenta que esta preocupação com a questão econômica, presente na raiz do surgimento da abordagem social, vigora até hoje,

⁶¹ A participação estadunidense na guerra do Vietnã gerou altos níveis de desgaste político e ônus econômico, dentro e fora dos EUA (PEREIRA, 2009, p. 131).

conformando a real política social e de combate à pobreza do Banco como a política econômica (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 1).

Em contraste, autores como Deacon (1997, 2007), Yeates (2012), Hall e Midgley (2004) e Hall (2007) abordam a atuação do Banco sob uma perspectiva mais complexa: há consenso de que as condicionalidades que o Banco exige interferem no ambiente macroeconômico dos países em desenvolvimento, o que não significa que a política social do Banco se limite a isso. Desde os anos 1970, as preferências em política social do Banco sofreram ajustes e reorientações, operacionalizando-se em diferentes programas e projetos nos países, e a literatura é diversa ao apresentar motivos para tanto. Dentre estes, destacam-se os argumentos em torno da influência do pensamento econômico liberal norte-americano (DEACON, 2007, PEREIRA, 2010), do peso da burocracia especialista na decisão sobre diretrizes das políticas (DEACON, 2007) e a organização de grupos de países para garantir que seus interesses tenham espaço dentro do Banco, seja por meio de coalizões (países com menos poder em busca de votos) ou pela criação de fundos (países doadores com grande influência⁶³) (LYNE; NIELSON; TIERSEN, 2009, WORLD BANK, 2017I). Não menos importante neste âmbito é o papel da conjuntura político-econômica mundial, em que o Banco é simultaneamente força que influencia e que precisa se ajustar ao contexto, sobretudo considerando os efeitos da globalização.

A dinâmica entre estes diferentes elementos indica que o processo de definição das diretrizes subjacentes às políticas é complexo e difuso. Ainda que analisar este processo de forma crítica e abordar adequadamente cada um dos fatores que contribuiu para a construção da política social do Banco excede os limites do presente trabalho⁶⁴, é fundamental, entretanto, ressaltar que reconhecemos a existência destas disputas internas e externas, que demandam que o Banco seja analisado de forma matizada, sem incidir em análises caricaturais (GROS; PROKOPOVYCH, 2005). A base para tal consideração está na compreensão do Banco como um sistema aberto, em que se disputam ideias e poder⁶⁵

⁶³ Um exemplo da criação de fundo por países doadores visando estabelecer influência é o programa Resposta Social Rápida (RSR), um programa de múltiplos doadores apoiado por Rússia, Noruega, Reino Unido, Austrália e Suécia estabelecido em 2009. Seu objetivo é a construção de sistemas de proteção social efetivos, principalmente em países elegíveis para a AID, guiado por uma visão socialdemocrata da política social (WORLD BANK, 2017I).

⁶⁴ Para este assunto, ver Deacon (2007), Pereira (2010), e Santos Junior (2010).

⁶⁵ Apesar da perspectiva crítica em relação à política social do Banco, Santos Junior (2010, p. 46) sintetizou de forma precisa esta concepção: “o Banco não é uma unidade fechada, porém uma estrutura compósita que integra países de diversas regiões, com tipos de desenvolvimento diferentes, capacidade econômica fortemente diversificada e poder de decisão variado, estabelecido de acordo com o montante investido na organização (quem investe mais tem mais poder de voto), além de ser formado por um staff com orientação teórica e ideológica multifacetada”.

(SANTOS JUNIOR, 2010, BELAND; ORENSTEIN, 2013). Apesar de não configurar uma unidade fechada e homogênea, não é difícil notar que certos paradigmas e/ou posturas em relação a questões da política social predominam no Banco em determinados períodos.

Nos anos 1980, pode-se considerar que a postura em política social predominante no Banco foi de certa omissão: com o predomínio da pauta econômica, os temas e as ações no campo social foram marginalizados no rol de prioridades do Banco (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 177). O contexto político-econômico internacional do período foi marcado pela crise da dívida externa dos países latino-americanos e pelo início das reformas macroeconômicas, cenário em que o Banco exerceu protagonismo em atuação conjunta ao FMI: enquanto este último foi responsável por reformas buscando solucionar problemas de curto prazo, como balanço de pagamentos e estabilização, ao Banco coube o ajuste estrutural de fatores como mudanças nos incentivos, instituições governamentais e normas que regulavam o direito de propriedade, o débito e a informação (BRESSER-PEREIRA, 1995, SANTOS JUNIOR, 2010). Os empréstimos destinados a este objetivo foram chamados de empréstimos de ajustamento estrutural, caracterizados por rápido desembolso e voltados para apoiar as reformas institucionais, políticas e econômicas necessárias para a estabilização macroeconômica de curto prazo (VADELL, 2004, PEREIRA, 2009).

Embora não tenha constituído um instrumento de política social propriamente dito, os programas de ajuste afetaram diretamente os países nesta área, diminuindo custo per capita dos programas sociais e reorientando a política social para saúde e educação primárias, com foco na população considerada em pobreza absoluta (PEREIRA, 2010). Neste período, é por meio de sua política econômica que o Banco moldou o desenho e implementação de políticas sociais em países em desenvolvimento. Conforme aponta Santos Junior (2010, p. 177), os chamados “ajustes de primeira geração” não contemplaram quaisquer medidas de proteção ou compensação social a grupos e indivíduos considerados vulneráveis a seus efeitos. No cerne desta abordagem estava a visão de que o Estado é ineficiente e deve ser diminuído; a solução para os problemas sociais residiria em uma base macroeconômica estável, a partir da qual a população pobre usufruiria diretamente dos efeitos do ajuste (SANTOS JUNIOR, 2010, PEREIRA, 2010). Ao difundir esta ideia, agindo na contramão das políticas desenvolvimentistas vigentes até então, o autor salienta que o Banco acabou por limitar ainda mais as já restritas políticas sociais existentes nos países em desenvolvimento (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 189).

Como resultado, as reformas restritivas levaram à deterioração das condições de vida da população e da estrutura pública que agia sobre ela, além de não solucionar o problema dos desequilíbrios econômicos. Segundo Hall e Midgley,

Estudos pioneiros dos impactos sociais do ajuste revelaram problemas generalizados de redução do PIB e PNB per capita, aumento do desemprego, diminuição na renda real e cortes severos no orçamento social em áreas vitais como saúde e educação, as quais enfraqueceram severamente a formação de capital humano e provocaram muito sofrimento (Cornia et al., 1987; Ghai, 1991; Whaites, 2001). Compreensivelmente, níveis mais altos de pobreza e privações afetam grupos particulares como os sem-terra, os trabalhadores temporários/informais, mulheres e crianças. (2004, p. 273, tradução nossa).

Em 1987, a UNICEF publicou o Relatório Ajuste com Rosto Humano (*Adjustment with a Human Face*), consolidando a percepção crítica em relação ao processo de implementação do ajuste, salientando seus efeitos negativos sobretudo na América Latina e na África Subsaariana (SANTOS JUNIOR, 2010, HALL; MIDGLEY, 2004). O ambiente de criticismo internacional que se seguiu provocou alterações na postura do Banco, que adicionou às políticas de ajuste a exigência de criação de programas de compensação social, voltados para os grupos mais afetados (PEREIRA, 2010, p. 274). Com a publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial⁶⁶ em 1990 (WDR, na sigla em inglês) (WORLD BANK, 1990), o combate à pobreza passa a se tornar o principal objetivo do Banco⁶⁷, sinalizando a consolidação do processo iniciado por McNamara.

O relatório propôs uma estratégia baseada em três pilares: aceleração do crescimento econômico, provisão de serviços sociais básicos voltados para os pobres e criação de redes de segurança social (BIRDSALL; LONDONO, 1997, p. 33). A postura adotada foi uma de alívio compensatório da pobreza vinculado à neoliberalização do Estado na abordagem do Banco, estruturando uma visão separada de política social e política econômica. Cabe ressaltar a ausência, neste momento, de uma reflexão mais ampla sobre os objetivos do ajuste ou sobre a lógica das reformas econômicas propostas; a ausência da preocupação com a esfera social foi a crítica preponderante e, mediante a sua inserção, uma nova rodada de ajustes foi instaurada, agora sob égide do Consenso de Washington⁶⁸. Como precisamente observa

⁶⁶ Publicados desde 1978, os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial (*World Development Reports*) proveem uma análise profunda e recomendação de políticas públicas em um aspecto específico e importante do desenvolvimento.

⁶⁷ Pereira (2010, p. 272) chama a atenção para a forte componente política nessa resposta: além da recuperação da imagem internacional do Banco, afetada pelas críticas, o direcionamento à esfera social estava relacionado à necessidade de desarticular o protesto social, de modo a garantir a permanência dos governos comprometidos com o ajuste.

⁶⁸ O Consenso consistiu em um acordo sobre as reformas já em curso na ALC, incluindo a necessidade de ampliá-las e acelerá-las dentro e fora da região. Este programa política tinha como objetivo a “liberalização da

Pereira (2010, p. 275), vigorou ainda durante a década de 1990 a mesma visão dos anos 1970: o alívio da pobreza depende de novos investimentos e do crescimento econômico, e a política social era compreendida como um “acerto de contas” em relação aos custos do ajuste.

A estratégia de combate à pobreza adotada pautou-se pela criação de redes de segurança social (*social safety nets*), medidas de proteção social não-contributivas com objetivo de prover apoio regular para a população pobre e vulnerável, sendo parte de sistemas de proteção social mais amplos (WORLD BANK, 2015b, p. 7) e instrumentalizadas por meio da criação de fundos sociais (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 273). Contando com certo grau de autonomia e independência dos governos, as agências responsáveis pelos fundos repassavam recursos de financiamento em pequena escala para ONGs locais, grupos comunitários, pequenas empresas e empreendedores (FUMO et al., 2000). Estas redes ecoaram a política social residual/defendida pelos Estados Unidos neste primeiro momento, e os fundos foram duramente criticados pela interferência e precarização que podem causar às políticas sociais nacionais⁶⁹ (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 275).

Nos setores relacionados ao desenvolvimento humano, Deacon (2007, p. 39) observa que a trajetória do Banco ao longo do período é semelhante, na medida em que os ajustes estruturais frearam também os investimentos dos países na provisão de serviços de qualidade nestas áreas. Em consonância a essa postura, na área da educação, o Banco incentivou reformas no setor público e o desenvolvimento do setor privado, com a priorização da educação básica no rol estatal, defendendo a participação privada no ensino secundário (médio) e terciário (superior), contribuindo também nesse ponto para o enfraquecimento da política social estatal⁷⁰. Para Hall e Midgley (2004, p. 271), o Banco exerceu um papel internacional de liderança nesta área principalmente devido a investimentos realizados na *policy arena*, influenciando diretamente a política educacional doméstica, por meio de estudos técnicos, desenho de currículo e treinamentos.

economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e a reorientação e remodelagem do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados. No conjunto, o consenso sintetizava o fim da tolerância de Washington com o nacionalismo econômico pelo mundo afora e o ataque do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra” (PEREIRA, 2010, p. 274).

⁶⁹ As principais críticas aos fundos sociais relacionavam-se à sua limitada capacidade de reduzir a pobreza e promover desenvolvimento, resultado da interferência e precarização que os fundos podem causar às políticas sociais nacionais ao não atender grupos com necessidades não organizadas ou sem força política (mulheres, sem-terra, grupos tribais, etc.), ao mesmo tempo em que acabam por reduzir os gastos sociais dos governos, levados para outras áreas (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 275).

⁷⁰ A influência do BM no desenho da política educacional latino-americana é bastante abordado pela literatura. Sobre o tema, ver: HUNTER; BROWN, 2000, FIGUEIREDO, 2009.

As políticas sociais difundidas pelo Banco ao longo dos anos 1990 surtiram efeitos tão negativos quanto os do período anterior, enfraquecendo a provisão estatal de políticas sociais domésticas. Pereira (2010, p. 275) acrescenta que a atuação do Banco contribuiu para a disseminação de um caráter assistencialista e transitório na política social. Para o autor, “a política social assumiu cada vez mais uma função de ‘bombeiro’, atuando em situações que poderiam se converter em focos de tensão política ou criar insegurança para o livre fluxo de capital e mercadorias” (PEREIRA, 2010, p. 275).

De maneira geral, pode-se observar que a atuação do Banco no período comprometeu a provisão estatal em política social. Alguns sinais de mudança nessa abordagem residual e de desconsideração à política social estatal começam a aparecer em fins dos anos 1990. Relatórios publicados pelo Banco em 1997 e 1999 defenderam uma atuação forte e direta do Estado, respectivamente, nas áreas de saúde e nutrição, e de educação – neste último caso, sobretudo, no ensino primário (DEACON, 2007, p. 44) –, demonstrando que o enfraquecimento do paradigma neoliberal já era claro para o Banco, como observaram Grugel e Riggirozzi (2012, p. 11). Além disso, a adesão aos Objetivos do Milênio propostos em 2000 pela ONU demonstrou também uma maior disposição do Banco em dialogar com outras abordagens de política social no combate à pobreza e promoção do desenvolvimento.

4.2.2. Novas estratégias em política social a partir dos anos 2000

No decorrer da década 2000, uma nova abordagem para a política social passa a tomar forma no Banco, baseada em uma ampliação na compreensão do conceito de pobreza e na inserção da dimensão institucional como esfera de atenção do Banco. É importante salientarmos que, diferentemente dos períodos anteriores, a literatura que trata sobre estas novas políticas sociais do Banco é mais escassa. Sendo assim, consideramos que, a partir do ano 2000, tem início um novo período na atuação do Banco, que compreende o período de foco do presente trabalho, entre 2008 e 2014.

Para Paloni e Zanardi (2012, p. 1), a alteração na estratégia de atuação do Banco, observada na aproximação aos Objetivos do Milênio e nesta abordagem multidimensional à pobreza, estaria associada aos novos desafios relacionados ao processo de globalização. Neste contexto, tanto o Banco como o FMI redefiniram seus papéis, passando a proporcionar apoio para programas de reformas em prol da população pobre desenvolvidos localmente. Esta nova postura está relacionada a uma diminuição gradual da predominância da teoria econômica

liberal no Banco, substituída por um novo foco que entende a pobreza para além do nível de renda e incentiva a atuação do Estado na implementação de políticas sociais mais robustas.

Em 1999, o Banco incorpora esta visão mais ampla de pobreza, com o lançamento da Estrutura de Desenvolvimento Compreensiva⁷¹ (CDF, na sigla em inglês), a qual destaca a importância de objetivos não econômicos do desenvolvimento, tais como nutrição, saúde e educação (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 276). O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 consolida esta abordagem, ao se embasar na compreensão de desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais das pessoas, como proposto por Sen (1999). Assim, nesta visão ampliada, o conceito de pobreza passa a incorporar, também, questões de vulnerabilidade e exposição a riscos, assim como a falta de influência e de poder, formas de privação relacionadas às liberdades substantivas observadas por Sen (1999). Para Santos Junior (2010), a influência do economista pode também ser observada na medida em que o Banco passa a incentivar o processo de desenvolvimento no nível de aprendizagem e capacitação individual, e não coletivo.

Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, a abordagem de Sen (1999) chama a atenção para o papel da governança e das instituições no aprimoramento de mecanismos de combate à pobreza nos países em desenvolvimento. Assim, outra consequência da adoção da perspectiva de desenvolvimento de capacidades é a inclusão da dimensão institucional na esfera de atuação em política social do Banco. Diferentemente da ênfase nas instituições macroeconômicas vigente durante o período de ajustes estruturais, a nova abordagem é dotada de uma intenção mais holística, que olha para a qualidade das estruturas e processos institucionais dos países. Santos Junior sintetiza a visão do Banco:

Instituições fracas seriam um obstáculo ao desenvolvimento e um forte ônus aos cidadãos, principalmente aos pobres, visto que Estados assentados em instituições com essas características não dispõem dos instrumentos necessários para impedir práticas de corrupção, de monopólio privado e das benesses criadas pelos políticos e burocratas em proveito próprio. (2010, p. 228).

Na política social, a ênfase na dimensão institucional traduz-se na presença de projetos ligados a fortalecimento institucional, sob os tópicos de políticas e instituições rurais (desenvolvimento rural), proteção social e política e sistemas de trabalho (proteção social e gestão de risco), performance do sistema de saúde (desenvolvimento humano) e governança e construção institucional municipal. Esta orientação se fez sentir no Relatório sobre o

⁷¹ A Estrutura de Desenvolvimento Compreensiva consistiu em uma abordagem holística para o desenvolvimento, reunindo necessidades macroeconômicas, estruturais, humanas e físicas de desenvolvimento (WORLD BANK, 2000, p. 7).

Desenvolvimento Mundial de 2004 (WORLD BANK, 2003), em que o Banco defendeu uma lógica interessante: fazer os serviços funcionarem para a população pobre, faz com que funcionem para todos.

Ao analisarmos individualmente os tópicos principais de atuação em política social do Banco Mundial, notamos que esta nova postura foi adotada em diferentes graus. Isso ocorre porque, como observado no início deste capítulo, a política social do Banco é dispersa em setores diferentes, o que resulta em uma política social desarticulada. Em termos de desenvolvimento humano, Hall (2007) observa que é um tópico financeiramente significativo para o Banco e dotado de uma posição política forte dentro da estrutura da organização, o que se relaciona à reconhecida força técnica do staff envolvido. Os projetos neste tópico, de modo geral, seguiram as orientações do período anterior, sem apresentar grandes mudanças. Na educação, manteve-se o incentivo à provisão estatal da educação primária, com base na ideia de que “as habilidades fundamentais adquiridas no início da infância possibilitam uma vida inteira de aprendizado” (WORLD BANK, 2011b, p. 4, tradução nossa). Já nos níveis secundário e superior, a provisão privada é defendida, por ser considerada capaz de aumentar o número de vagas disponíveis (WORLD BANK, 2011b). O Banco segue, como ao longo da década de 1990, um importante player na arena da política educacional, dado seus significativos investimentos em pesquisa na área.

Já nos projetos relacionados à área da saúde, a principal alteração é observada na esfera institucional, com os investimentos concentrando-se principalmente na ampliação de cobertura e acesso dos sistemas nacionais de saúde. Estes projetos apresentam também uma preocupação com o fortalecimento e competitividade dos setores privados, com predomínio da defesa de privatizações (DEACON, 2007, p. 44). Conjuntamente, os projetos de desenvolvimento humano apresentaram, no período, um incentivo à descentralização da provisão de serviços públicos nestas áreas, como observou (HALL, 2007, p. 155).

O tópico de proteção social e gestão de risco foi o que mais sofreu mudanças no período. Como observam Hall e Midgley, foi essa a área que sustentou a maior parte da substituição da perspectiva residual, predominante no período anterior, por uma ideia mais próxima a de favorecimento, em que se esperava a geração de um efeito “trampolim”, que permitiria que

a população pobre ‘se recupere’ por meio de estratégias de redução de risco, mitigação de risco e enfrentamento. A nova visão também é diferenciada de seu primo mais velho e residual, em virtude do fato de que a proteção social é cada vez mais justificada (principalmente por doadores e não por governos receptores, cabe mencionar) como um direito ou fim político em si mesmo, e não simplesmente um instrumento econômico. (2004, p. 276, tradução nossa).

A estratégia de gestão de riscos (*risk management*) tem em seu cerne a visão de que riscos⁷², assim como oportunidades, sempre existirão; porém, uma gestão efetiva e responsável destes evita que se transformem em crises, trazendo segurança e meio de progresso para as populações (WORLD BANK, 2013b, p. 3). Segundo os autores, esta nova perspectiva buscou a obtenção de resultados qualitativos junto aos já frequentes quantitativos, embasando-se no diagnóstico mais amplo de pobreza e vulnerabilidade e enfatizando ações de suporte técnico, treinamento, habilidades, micro finanças e construção de capacidade no longo prazo (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 276). A estratégia previu, ainda, maior atenção para participação e empoderamento locais, descentralização de responsabilidade de gestão e melhoria do capital social para tanto. Como resultado, obteve-se uma abordagem mais holística para desenho e implementação da política social.

Uma das principais ferramentas para aplicação prática dessa nova perspectiva ocorreu com a instituição de documentos com Estratégias para Redução da Pobreza (PRSP, na sigla em inglês) como condicionalidade para empréstimos, tanto junto ao Banco quanto ao FMI. Estes *papers* deveriam ser elaborados pelos próprios governos dos países em desenvolvimento com a participação da sociedade civil e do setor privado e conter ações nacionais para o combate à pobreza no longo-prazo (BRETTON WOODS, 2003). Como veremos mais adiante, tanto as PRSPs como projetos com as temáticas citadas acima, de empoderamento e participação, ficaram sob responsabilidade compartilhada com a linha de atuação em desenvolvimento social.

Em termos dos programas focalizados, o fracasso dos fundos sociais abriu espaço para novas formas de materialização das redes de segurança social. Os programas de transferência de renda condicionadas (CCTs, na sigla em inglês), inicialmente descartados nos programas de redes de segurança em países em desenvolvimento, dada a ausência de sistemas administrativos funcionais (SUGYIAMA, 2011, p. 252), conquistaram o interesse do Banco. Por mais diversos que estes programas possam ser⁷³, são necessariamente baseados em três componentes, quais sejam transferência de recursos financeiros, delineamento de público-alvo e condicionalidades (BASTAGLI, 2009, p. 4). Hall (2015, p. 3424) aponta que as CCTs se

⁷² No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (WDR) de 2014, o Banco argumenta que famílias em países em desenvolvimento estão expostas a diversos riscos em seu cotidiano, e lista alguns destes: desastres naturais, choques de preço, choques de emprego, choques de saúde (morte, doenças), crime pessoal e contra à propriedade, disputas legais e familiares (WORLD BANK, 2013a, p. 55).

⁷³ As CCTs podem se diferenciar em termos de princípio orientador (universalismo ou assistência aos mais pobres), nível de integração ao sistema nacional de proteção social e cobertura, entre outros aspectos. Para este assunto, ver Bastagli (2009).

baseiam na ideia de que a extrema pobreza pode ser combatida com suplemento à renda de famílias pobres anteriormente excluídas do núcleo principal das políticas sociais. Estas condicionalidades estão relacionadas a compromissos relacionados à expansão do capital humano, como frequência escolar dos filhos e participação em programas de saúde preventivos.

As CCTs nascem na América Latina como uma resposta à falta de políticas adequadas nas redes de segurança, sendo México e Brasil os pioneiros na implementação destes programas. Como observa Hall (2015), o Banco Mundial assumiu um papel de liderança na difusão destes programas nos países em desenvolvimento: entre 2005 e 2011, o Banco financiou projetos de CCT que beneficiaram 95 milhões de pessoas e correspondem a 27% dos programas em países de renda média; de dois países em 1997, com a atuação do Banco, em 2015 as iniciativas deste tipo estavam em 64 países (WORLD BANK, 2015b). O Banco vem utilizando, também outros tipos de redes de segurança nos moldes das CCTs – Transferências de renda incondicionadas (UCTs, na sigla em inglês) e transferências em espécie incondicionadas (*Unconditional in-kind transfers*)⁷⁴.

Além de viabilizar financeiramente a expansão dos programas, o Banco atua direta e ativamente na provisão de serviços analíticos e de assistência técnica aos governos nacionais, exercendo uma espécie de “liderança tecnocrata” no assunto⁷⁵ (HALL, 2015, p. 3535). Para o autor, a ampla influência do Banco nessa arena política se deve às publicações de pesquisas e ao compartilhamento de conhecimento gerado em nível global, a partir da organização de diversas conferências e ‘*study tours*’ sobre o tema (HALL, 2015, p. 3542). O interesse do Banco neste tipo de programa se justifica por consistir em alternativa efetiva de combate à pobreza no curto prazo, ao mesmo tempo em que preenche importantes gaps de financiamento. Ainda, o Banco tem a oportunidade de consolidar protagonismo no tema, uma

⁷⁴ Diferentes das CCTs, as UCTs disponibilizam as transferências monetárias sem estabelecer responsabilidades particulares para os beneficiários. Já as transferências em-espécie incondicionais referem-se à distribuição de alimentos ou outras espécies, também sem demandar condicionalidades dos beneficiários (WORLD BANK, 2015b, p. 8).

⁷⁵ Há diversas formas de apoio técnico que são fundamentais para as CCTs, o que explica a ênfase do Banco nesse aspecto. Hall lista as principais: “realização de pesquisa social para identificar grupos pobres e vulneráveis como alvo; desenho de intervenções apropriadas para as necessidades e características da população; decidir se os programas devem ser condicionais ou incondicionais e quais critérios devem ser adotados; estabelecer instrumentos de focalização e elegibilidade; realizar treinamento e capacitação para equipes do governo nacional e participantes da sociedade civil; estabelecer base de dados centralizada para potenciais beneficiários; construir a infraestrutura institucional necessária; e estabelecer os procedimentos para estudos de avaliação de impacto”. (HALL, 2015, p. 3551, tradução nossa).

vez que a capacidade de pesquisa e expertise técnica do Banco configuram apoio inestimável para governos sem experiência neste campo (HALL, 2015, p. 3519).

O grupo que corresponde aos projetos em desenvolvimento social, gênero e inclusão é bastante heterogêneo, reunindo áreas diversas de atuação prática com a provisão de análises sociais por meio de uma variedade de ferramentas aplicadas em nível de projetos, setor e país, como as PRSPs. A equipe deste grupo ocupa uma posição particular dentro do Banco: formada sobretudo por especialistas em desenvolvimento social, frequentemente enfrentam economistas, maioria no Banco, em busca de priorização para a qualidade dos projetos e das salvaguardas (HALL, 2007). Diferentemente dos outros grupos, os projetos em desenvolvimento social apresentam a concepção de pobreza mais distante do paradigma liberal, considerando

os investimentos sociais como veículos para promover não apenas os avanços materiais, mas também os não-materiais, medidos em termos de indicadores como participação e empoderamento, integridade cultural, integração social, responsabilidade social e direitos de cidadania. (HALL, 2007, p. 165)

Segundo Deacon (2007), é o departamento responsável por projetos com a visão mais radical e mais próxima do paradigma social democrata, considerando temas como exclusão social e grupos vulneráveis em suas agendas de pesquisa. Entre 2008 e 2014, a maior parte dos recursos conferidos para o tópico foram alocados em projetos relacionados à participação e engajamento cívico, e gênero. O relatório que assinala a estratégia de desenvolvimento social nas operações do Banco demonstra preocupação da área com a construção de capacidades, com destaque para a capacidade local de engajamento cívico (WORLD BANK, 2005, p. 10). No âmbito da América Latina e Caribe, gênero aparece como prioridade em nível macro para a região, junto à violência social, impacto de migrações e juventude (WORLD BANK, 2005, p. 12), e é o tema do maior projeto realizado na região no período (IEG, 2014).

Os tópicos de desenvolvimento urbano e rural não são comumente incluídos na literatura que trata sobre a política social do Banco. Ainda assim, a observação dos conteúdos dos projetos realizados nestes âmbitos permite a realização de algumas análises. Em termos de projetos em desenvolvimento urbano, apresentam como objetivo principal propiciar um processo de urbanização inclusivo, resiliente e produtivo, com foco na construção de comunidades e cidades sustentáveis (WORLD BANK, 2017m). Na América Latina e Caribe, estes projetos aparecem fortemente vinculados com saneamento básico e abastecimento de água, embora o maior projeto do tema – e um dos maiores da região – esteja relacionado ao

fortalecimento da capacidade financeira de um banco governamental voltado para habitação, no México (Sociedad Hipotecaria Financiera), expandindo seu acesso a grupos de renda mais baixa⁷⁶ (IEG, 2014).

Por seu turno, os projetos em desenvolvimento rural, sobretudo os diretamente relacionados a infraestrutura, aparecem como prioridade do Banco para a ALC, uma vez que a pobreza na região segue concentrada na área rural (WORLD BANK, 2010b). Os projetos se concentram sobretudo em investimentos em infraestrutura rural, como estradas e irrigadoras, e combate à pobreza rural. Condizente com a postura de resposta à crise dos alimentos de 2008 em nível mundial, por meio da criação do Programa de Resposta à Crise Mundial de Alimentos (GFRP, na sigla em inglês), foi realizado um projeto nesta área na região, em Honduras (WORLD BANK, 2015a). Como nos projetos de desenvolvimento urbano, há também certa preocupação com os mercados privados nos projetos deste grupo, presentes em projetos voltados para competitividade rural e acesso a mercados (WORLD BANK, 2015a).

4.3. Considerações finais do capítulo

Ao longo da sua trajetória de atuação em políticas sociais, iniciada nos anos 1970, o Banco difundiu distintas preferências e modelos de política. De cunho mais normativo, a utilização de ferramentas operacionais e salvaguardas sociais (condicionalidades) foram também formas adotadas pelo Banco na área. De modo geral, a análise realizada no capítulo aponta que a transmissão de ideias/*policy prescriptions* é a principal forma de influência do Banco nas políticas domésticas nacionais, viabilizada principalmente na forma de financiamentos e serviços técnicos. Os ajustes estruturais nas décadas de 1980 e 1990, acompanhados das condicionalidades sociais no último período, ilustram este argumento e chamam a atenção para os efeitos negativos que o Banco exerceu sobre as políticas sociais nacionais da América Latina e Caribe no período, reduzindo gastos e coberturas de programas.

A partir dos anos 2000, a análise demonstra uma alteração na atuação do Banco no tema, que persiste no período de foco do presente trabalho, entre 2008 e 2014. Esta nova etapa está ligada sobretudo à alteração da postura do Banco em relação aos programas anti-pobreza, ancoradas em uma concepção mais ampla – e menos liberal – de pobreza, influenciada por Sen (1999). Destaca-se, principalmente, o papel de liderança desempenhado pelo Banco no

⁷⁶ Para maiores informações sobre o projeto, ver IEG (2014).

campo das CCTs, alinhadas à perspectiva inclusionista de bem-estar que parece ganhar espaço na região no período. Por outro lado, a postura do Banco em relação a investimentos setoriais em saúde e educação demonstrou certa continuidade em relação aos períodos anteriores. No próximo capítulo, analisamos a política social do Banco no período em uma perspectiva quantitativa, tendo como unidade de análise os projetos que recebem recursos financeiros do Banco.

5. A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS EM POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (2008 E 2014)

A concessão de recursos financeiros é a principal forma pela qual o Banco Mundial transmite suas preferências e diretrizes em política social para os países clientes. O mapeamento e a análise dos projetos financiados pelo Banco, portanto, denota como a postura em política social do Banco se materializa na prática. No presente capítulo, analisamos o padrão da distribuição dos recursos financeiros do Banco Mundial entre os países da América Latina e Caribe, no período entre os anos 2008 e 2014, considerando que este período corresponde à consolidação de uma nova etapa da atuação do Banco em política social. Para tanto, testamos seguinte a hipótese: **a capacidade estatal influencia a distribuição de recursos dos BMDs, pois quanto maior a capacidade burocrática e fiscal do parceiro, maiores serão as chances de sucesso dos projetos financiados e de retorno do investimento realizado, beneficiando a imagem do banco como emprestador e ator relevante na definição de diretrizes de políticas sociais.**

A primeira seção apresenta a base de dados e detalha a metodologia utilizada para realização dos testes estatísticos⁷⁷. A seção seguinte inicia a análise, conformando um panorama dos projetos na região, utilizando medidas de estatística descritiva que refletem a tendência de comportamento das distribuições dos dados relacionados aos projetos, países e anos. Por fim, é testada a hipótese central deste trabalho, empregando medidas de dependência ou associação que refletem relações entre as variáveis. Como indicado no presente trabalho, utilizamos como proxy de capacidade estatal a medida de *welfare gap*, como elaborada por Cecchini, Filgueira e Robles (2014).

5.1. Metodologia

A base de dados utilizada para realização dos testes estatísticos foi obtida junto ao website do Banco Mundial (WORLD BANK, 2015a)⁷⁸. Ela é composta por uma série de dados referentes aos projetos financiados pelo Banco, disponíveis a partir do ano de 1990⁷⁹,

⁷⁷ Para tanto, foram utilizados os softwares SPSS e Excel.

⁷⁸ É importante observar que, no decorrer do desenvolvimento deste trabalho, a base sofreu alterações da própria equipe do Banco. Neste sentido, optou-se pela utilização da base tal qual o momento do primeiro download, por isso a nomenclatura 2015.

⁷⁹ Recentemente, o repositório de informações sobre o Banco passou por ajustes, e a base de dados utilizada na presente pesquisa parou de ser atualizada em meados de 2015. Os dados ainda podem ser encontrados no website do Banco Mundial, porém os novos projetos contam com menor grau de especificidade nos dados disponibilizados.

incluindo informações básicas sobre país, ano de aprovação do financiamento, origem e volume de recursos concedidos, classificações setoriais e temáticas, equipe, agência implementadora, entre outros. A partir dos dados brutos, uma série de ajustes foram realizados. Primeiro, foi feito o recorte temporal e geográfico, reduzindo a base aos projetos aprovados entre os anos de 2008 a 2014 na América Latina e Caribe. Isto significa que estaremos considerando na análise o **ano em que os projetos foram aprovados**, o que é formalmente entendido pelo Banco como “**compromissos**” assumidos naquele ano fiscal. Esta classificação é diferente dos desembolsos propriamente ditos: estes últimos relacionam-se aos prazos em que são pagas as parcelas dos empréstimos ou financiamentos, bem como ao orçamento do próprio Banco – são, portanto, dados mais difíceis de se reunir⁸⁰. Ainda, consideramos que a decisão de conceder o recurso – seja por meio de créditos, empréstimos ou financiamento – representa melhor a postura do Banco quanto à distribuição do recurso, uma vez que é resultado do Conselho de Diretores do Banco, sem refletir questões operacionais relacionadas aos desembolsos.

Foi realizado também o recorte temático nos dados obtidos. Como explicitado no capítulo anterior, definimos como projetos em política social aqueles cuja classificação temática corresponde aos seguintes tópicos⁸¹: desenvolvimento social, gênero e inclusão (*social development, gender and inclusion*), proteção social e gestão do risco (*social protection and risk management*), desenvolvimento rural (*rural development*) e desenvolvimento urbano (*urban development*). A base apresenta a classificação temática de maneira ampla, com diferentes tópicos e metas temáticas associadas a cada projeto. Para a análise, optamos por utilizar a classificação tópico principal 1 (*Major Theme 1*), devido à relevância frente às demais e, também, à sua uniformização nos cinco grupos de política social acima descritos, em cujo guarda-chuva se encontravam subgrupos mais específicos.

Quanto às linhas de produtos ofertados, mantivemos na base apenas os projetos que utilizavam fundos oriundos do próprio Banco Mundial, isto é, BIRD e AID. Sendo assim, recursos oriundos de fundos específicos e investimentos especiais, casos onde o Banco exerce apenas papel operacional, não foram considerados na análise, uma vez que a organização não

⁸⁰ Em seus relatórios anuais, é padrão que o Banco apresente ambas as informações, novos compromissos assumidos e desembolsos no período. Na base de dados utilizada, as informações sobre os desembolsos propriamente ditos aparecem fragmentadas, e alguns projetos inseridos no período ainda não receberam o total de recursos acordado.

⁸¹ Segundo a classificação utilizada nesta base de dados, os outros tópicos principais possíveis para os projetos são: gestão econômica, meio ambiente e recursos naturais, setor privado e financeiro, Estado de direito e comércio e integração.

possui influência sobre a distribuição destes recursos – apenas papel de supervisão e avaliação, na maior parte dos casos⁸².

Um último recorte realizado na amostra diz respeito à exclusão de projetos destinados a conjuntos de países, como ‘Países Andinos’, ‘países da OECS’, ‘América Latina’, uma vez que tal classificação não esclarece quais países dentro do grupo estão ou não efetivamente envolvidos e, assim, impede que se atribua aos países os volumes dos projetos em questão, impedindo a análise da distribuição do financiamento. No total, após os recortes, a base contava com 231 projetos, realizados em 27 países, num total de aproximadamente 30 bilhões de dólares aportados em projetos.

Foram mantidas sete variáveis de interesse da base original: nome do projeto, linha do produto, país, data de aprovação do projeto, montante total disponibilizado pelo Banco⁸³, instrumento de empréstimo e tópico principal. A estas, acrescentamos uma variável correspondendo ao agrupamento dos montantes em 5 categorias (*Aporte BM_agrupado*), de acordo com a distribuição da variável contínua de montante total disponibilizado pelo banco, divididas em 5 percentis, de forma a tornar a distribuição homogênea nas faixas de valores repassadas aos projetos. Os percentis considerados foram: 20, 40, 60 e 80, totalizando, assim, 5 intervalos de valor. Esta estratégia foi adotada para possibilitar análises que reflitam o nível de aporte monetário destinado aos projetos, bem como análises de relação para variáveis categóricas (em detrimento das contínuas). A tabela abaixo resume esta reorganização:

⁸² Como é o caso da chamada *recipiente executed activities*, principal modalidade de produtos após a própria linha BIRD/AID.

⁸³ Para esta variável, foi realizada a soma entre os montantes oriundos do BIRD e da AID, originalmente apresentados em separado.

Tabela 1 - Distribuição dos grupos da variável Aporte BM (agrupado)

Aporte BM (agrupado)				
	Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	<= 20000000 (1)	53	22,9	22,9
	20000001 – 40000000 (2)	44	19,0	42,0
	40000001 – 65000000 (3)	42	18,2	60,2
	65000001 - 200000000 (4)	51	22,1	82,3
	200000001+ (5)	41	17,7	100,0
	Total	231	100,0	100,0

Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a).

Os intervalos foram categorizados de 1 a 5, sendo a faixa que corresponde aos menores valores marcada como 1, e assim sucessivamente até o grupo com os mais altos valores, categorizada como 5.

Para o segundo grupo de análises, foi acrescentada a esta base a variável *welfare gap*, como proxy para capacidade estatal⁸⁴. Aos três níveis de lacunas de bem-estar identificados por Cecchini, Filgueira e Robles (2014), conferimos um número de modo a facilitar a análise, porém mantendo sua característica categórica. Assim, o grupo dos países com baixos *welfare gaps* (alta capacidade estatal) foram referidos com o número 1; países com gaps moderados correspondem ao número 2 e, por fim, aos países com gaps severos (baixa capacidade estatal) foi conferido o número 3. Dos 27 países aos quais o Banco Mundial liberou recursos financeiros para a realização de projetos, 8 não haviam sido contemplados pelos autores em sua classificação inicial, devido à escassez dos dados necessários para a tipologia. São eles: Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guiana, Santa Lucia e São Vicente e as Grenadinas.

Dada a necessidade de inclui-los na tipologia, utilizamos os dados de PIB per capita e taxa de dependência para o ano de 2010, correspondendo parcialmente à primeira parte do exercício realizado pelos autores. Frente à inexistência de dados para os outros indicadores inicialmente utilizados⁸⁵, comparamos os dados disponíveis aos de outros países caribenhos presentes em cada grupo, à exceção da Guiana, ajustando a classificação com base em uma análise de documentos complementar. Para tanto, relatórios do FMI, da UNICEF e dos

⁸⁴ A base de dados completa em sua versão final encontra-se no Apêndice A deste trabalho.

⁸⁵ Cabe esclarecer a necessidade de produção de mais e melhores dados sociais e sobre políticas sociais – taxas de cobertura de serviços como saúde e educação, gasto social per capita, sistemas de seguridade social, etc. – na região caribenha. Gasto social per capita, por exemplo, não é documentado nesses países.

próprios governos nacionais foram utilizados⁸⁶. No caso da Guiana, sua baixa performance em indicadores econômicos e sociais de maneira geral a posicionam no grupo de gaps severos, à semelhança da classificação realizada por Cecchini, Filgueira e Robles (2014) para o Haiti.

O quadro abaixo apresenta a classificação final dos 27 países analisados nos grupos de *welfare gap*:

Quadro 5 - Classificação dos países segundo *welfare gap*

Welfare gap	Países	Categoria
Pequeno	Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Uruguai, Panamá, Antigua e Barbuda, Barbados	1
Moderado	Colômbia, Equador, México, Peru, Rep. Dominicana, Belize, Dominica, Grenada, Santa Lúcia, São Vicente e as Grenadinas, Jamaica	2
Severo	Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, Guiana, Haiti	3

Fonte: elaboração própria com base em Cecchini, Filgueira e Robles (2014), ILO (2017), World Bank (2017q) e UNDP (2017).

A análise estatística sobre os dados foi dividida em dois blocos. Primeiro, buscou-se identificar o padrão da distribuição dos projetos em política social do Banco Mundial na América Latina e Caribe de 2008 a 2014, utilizamos medidas de estatística descritiva básica para identificar a tendência de comportamento das distribuições dos dados, relacionadas às diferentes variáveis. Além de métricas de tendência central, tais como a média (FIELD, 2009, p. 33), observamos o desvio padrão da amostra e as distribuições de frequências, realizando também cruzamento entre variáveis.

Para o segundo bloco, utilizou-se um teste de hipótese, para validar a hipótese do presente trabalho. Para tanto, combinamos três procedimentos estatísticos distintos: estatísticas descritivas, para demonstrar a relação entre os recursos financeiros concedidos pelo Banco e os níveis de bem-estar dos países latino-americanos; após, realizamos o teste do qui-quadrado de Pearson, para verificar se existe uma associação significativa entre os recursos concedidos pelo Banco (variável *Aporte BM_agrupado*) e a capacidade estatal dos países latino-americanos (variável *Welfare gap*), ambas variáveis categóricas (FIELD, 2009,

⁸⁶ Os procedimentos utilizados para tanto podem ser encontrados no Apêndice B deste trabalho.

p. 612). Após, complementamos a análise com o coeficiente de correlação de Pearson para as mesmas variáveis⁸⁷, medida da força do relacionamento entre duas variáveis (FIELD, 2009, p. 128), a fim de reforçar os achados anteriores e identificar a direção da correlação entre as variáveis.

5.2. Principais aspectos e tendências da distribuição dos recursos financeiros do Banco Mundial em política social na ALC entre 2008 e 2014

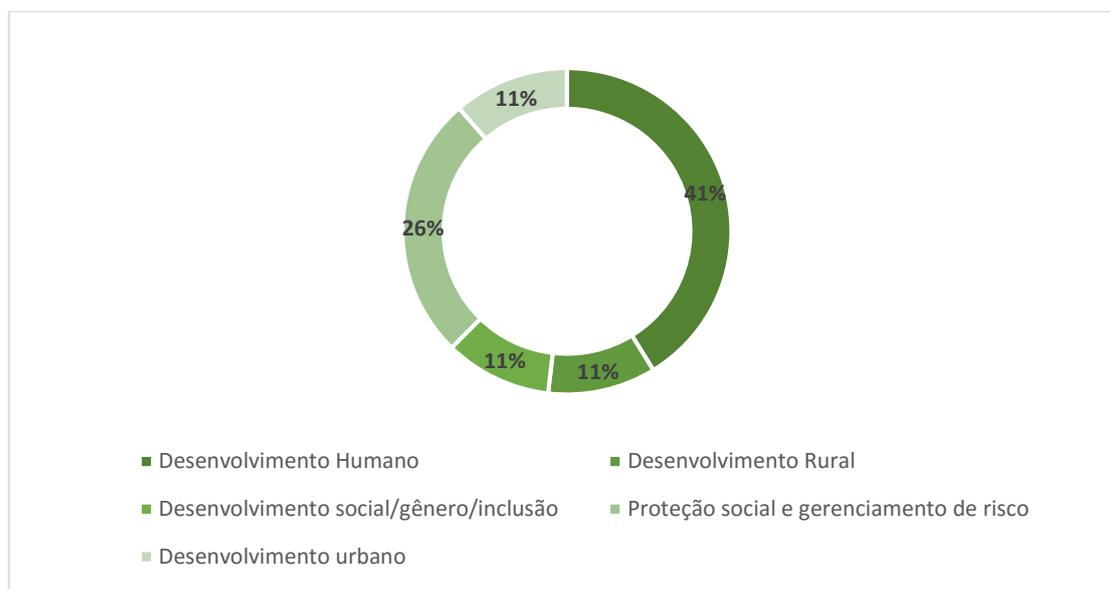
Em geral, a abordagem da literatura sobre a política social do Banco Mundial se concentra nas diretrizes para as políticas setoriais e nos diferentes carros-chefe que abordam o combate à pobreza por meio de mecanismos de proteção social, como vimos no capítulo anterior. Pouca ou nenhuma atenção vem sendo dada às informações dos projetos que operacionalizam estas visões, resultando em certa ausência sobre os projetos e países que, efetivamente, recebem recursos e implementam programas e políticas alinhados às visões do Banco. Se os relatórios oficiais do Banco exprimem sua visão oficial sobre política social, é a alocação de recursos que permite traçar um padrão de como, na prática, essa visão é traduzida. Por essa razão, esta análise guia-se pela distribuição do **volume de recursos aportados pelo Banco nos projetos**⁸⁸.

Entre 2008 e 2014, o Banco Mundial alocou US\$ 30.493.860.000,00 em 231 projetos relacionados à temática de política social na América Latina e Caribe. Como esclarecemos no capítulo anterior, categorizamos os projetos com base no tópico principal de classificação (variável *MjTheme*), conferido pelo próprio Banco. O gráfico abaixo demonstra a distribuição dos projetos nesses tópicos, utilizando como base os recursos aportados:

⁸⁷ A variável Aporte BM_agrupado foi mantida também nesse teste por motivos de padronização da análise.

⁸⁸ Isto significa que consideramos apenas a contribuição do Banco para a execução dos projetos, não o custo total deles.

Gráfico 4 – Distribuição temática do aporte de recursos financeiros do Banco Mundial em política social na América Latina e Caribe (2008-2014)



Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a).

O

Gráfico 4 demonstra que a importância política e financeira do tópico Desenvolvimento Humano (HALL, 2007), abordada no capítulo anterior, é verificada também empiricamente. Do total de recursos concedidos para a região, 41% foram destinados à formação de capital humano, isto é, nas áreas de educação, saúde, nutrição e população. O maior número de projetos (26%) e de recursos (48%) neste tópico foram alocados no subgrupo performance do sistema de saúde, o que condiz com o incentivo à dimensão institucional disseminado pelo Banco. De modo geral, os incentivos à formação de capital humano e à atuação na dimensão institucional estão amplamente ancorados sobre a abordagem de desenvolvimento como expansão de capacidades de Sen (1999), o que reforça a influência desta perspectiva sobre a atuação em política social do Banco.

É interessante observar que, embora os programas de transferência de renda (CCTs) estejam fortemente relacionados à América Latina e sejam responsáveis por alçar o Banco em uma posição de liderança neste tema de política social, os recursos destinados para o tópico

Proteção Social e Gestão de Risco, que abriga estes programas, são bastante inferiores aos destinados para Desenvolvimento Humano. Em relação às CCTs, isto pode indicar justamente a preponderância do papel técnico assumido pelo Banco no tema (HALL, 2015, p. 3535). Em uma perspectiva mais ampla, pode ser considerado indicativo também de uma priorização do investimento em setores chaves de formação de capital humano em detrimento à construção de políticas de proteção social mais robustas, o que se alinha à predominância da visão de Sen (1999) dentro do Banco. Cabe ressaltar que, mesmo com a inserção de uma nova concepção de pobreza e, conseqüentemente, nova etapa em atuação em política social, a orientação do Banco segue majoritariamente alinhada à concepção liberal, convergente à abordagem de Sen (EVANS, 2002, p. 56).

A menor expressão dos três outros tópicos já havia sido referida no capítulo anterior. Dentro destes tópicos, apesar do destaque conferido à pobreza rural pelo relatório *World Bank in Latin America and the Caribbean* de 2010 (WORLD BANK, 2010b), as iniciativas específicas que mais se destacam quanto à construção de conhecimento e prescrições de política são as relacionadas à gênero. Uma série de iniciativas para promoção de igualdade de gênero e promoção de empoderamento econômico feminino (WORLD BANK, 2012c, 2014b) vem sendo realizadas na região.

Ao realizarmos a distribuição da frequência dos recursos, nota-se que esta não é homogênea. No nível dos projetos, uma primeira análise estatística demonstra que a média total dos recursos aportados é US\$ 131.124.935,10 e o desvio padrão é US\$ 215.295.206,29. O nível alto do desvio padrão indica que os pontos dos dados estão distantes da média, ou seja, que a sua dispersão é bastante alta. A tabela abaixo apresenta o conjunto das estatísticas descritivas obtidas considerando o valor total aportado pelo Banco Mundial nos projetos (variável *Aporte BM*):

Tabela 2 - Estatísticas descritivas referentes à variável Aporte BM

Métricas	Valor
Média	131124935,06
Mediana	55000000,00
Desvio padrão	215295206,287
Assimetria	3,482
Erro de assimetria padrão	,160
Kurtosis	14,743
Erro de Curtose padrão	,319
Amplitude	1503760000

Mínimo	0
Máximo	1503760000

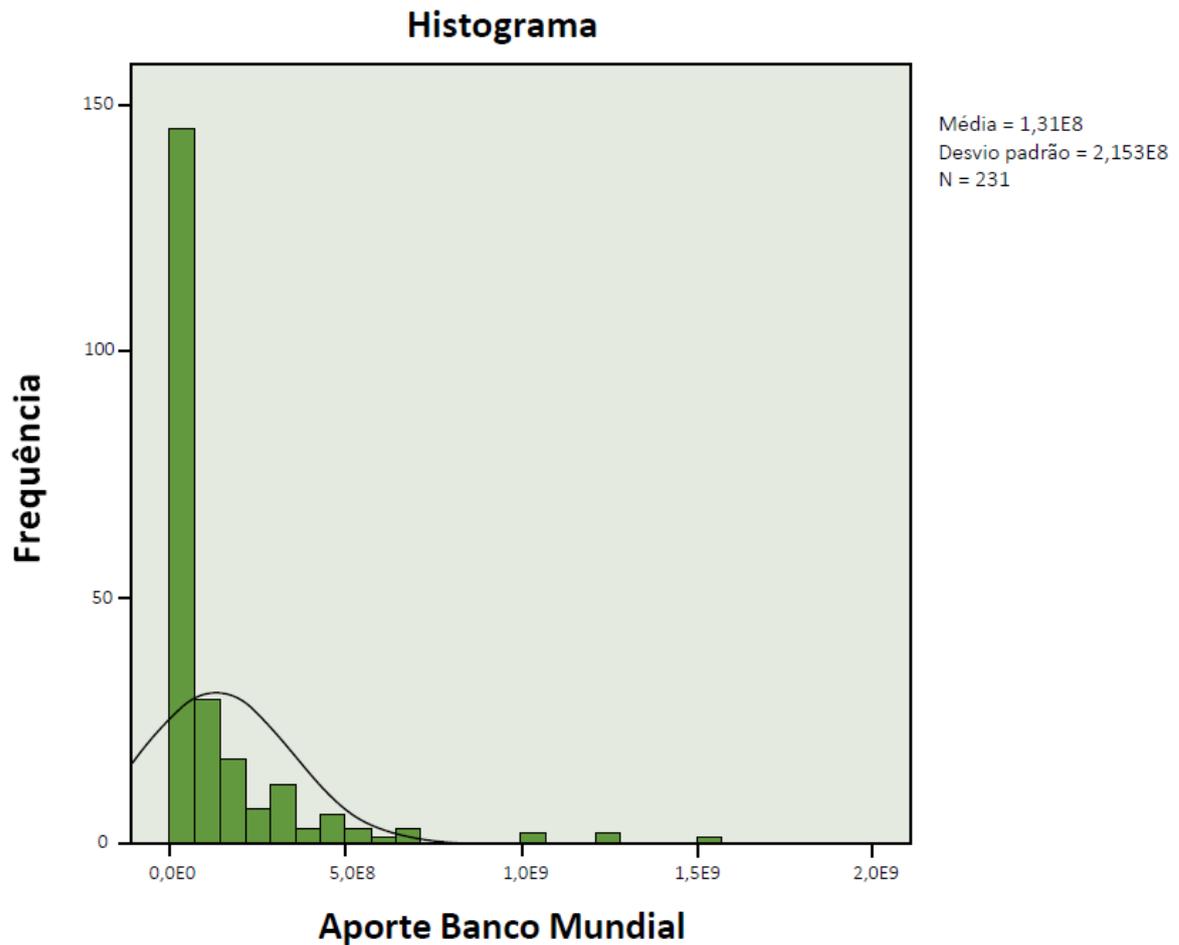
Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a).

O valor mínimo identificado como 0 diz respeito a um projeto aprovado para o governo do Haiti, denominado “AF for Haiti Education for All Project Phase II”, que consta na base sem soma de recursos aportados pelo Banco, o que se deve ao fato do projeto ser uma reestruturação de um projeto anterior vigente (WORLD BANK, 2014a). Ainda assim, optamos por mantê-lo na análise uma vez que está incluído na linha de produtos BIRD/AID, padrão de todos os projetos selecionados para a análise⁸⁹.

Os valores de assimetria e curtose obtidos reforçam a distribuição não-normal dos dados. Há uma concentração de número de projetos nas faixas mais baixas de valores; por outro lado, projetos com valores muito altos ocorrem em frequência bem menor. O histograma abaixo ilustra estas informações:

Gráfico 5 - Distribuição dos projetos com aporte de recursos do BM na ALC entre 2008 e 2014 (em dólares correntes)

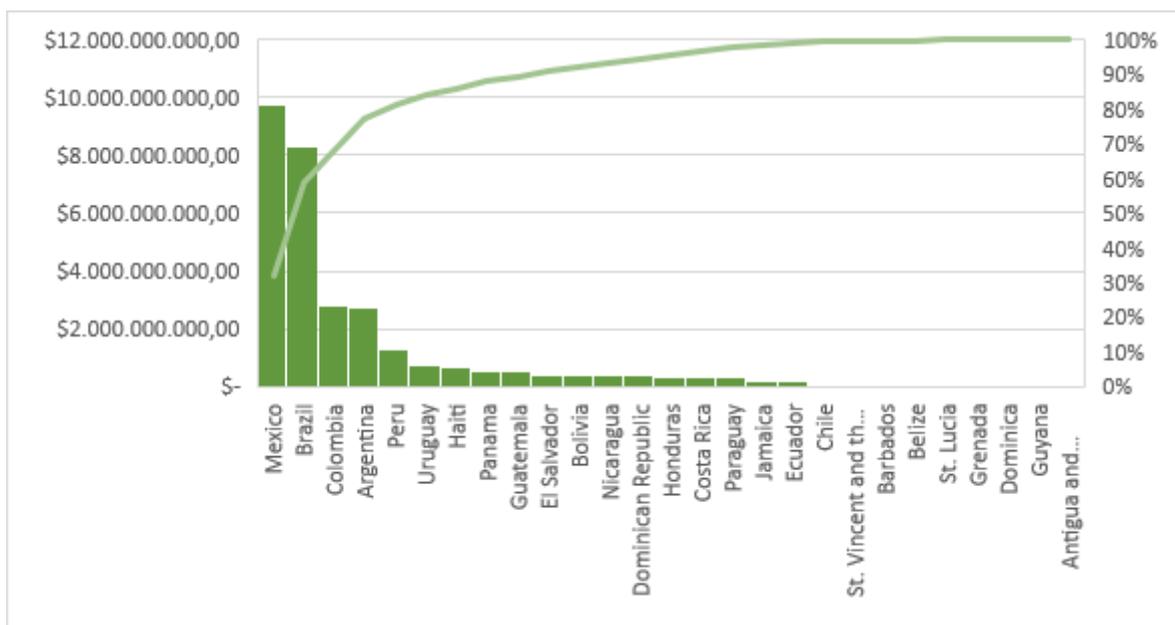
⁸⁹ Para maiores informações sobre este projeto, ver World Bank (2014a).



Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a).

A assimetria na distribuição dos recursos é também notada considerando sua alocação por país. O gráfico abaixo demonstra esta relação: um pequeno número de países concentra a maior parte dos recursos, enquanto a maior parte destes compartilha uma parcela pouco significativa de recursos.

Gráfico 6 - Distribuição dos valores aportados pelo BM, por país (em dólares correntes)



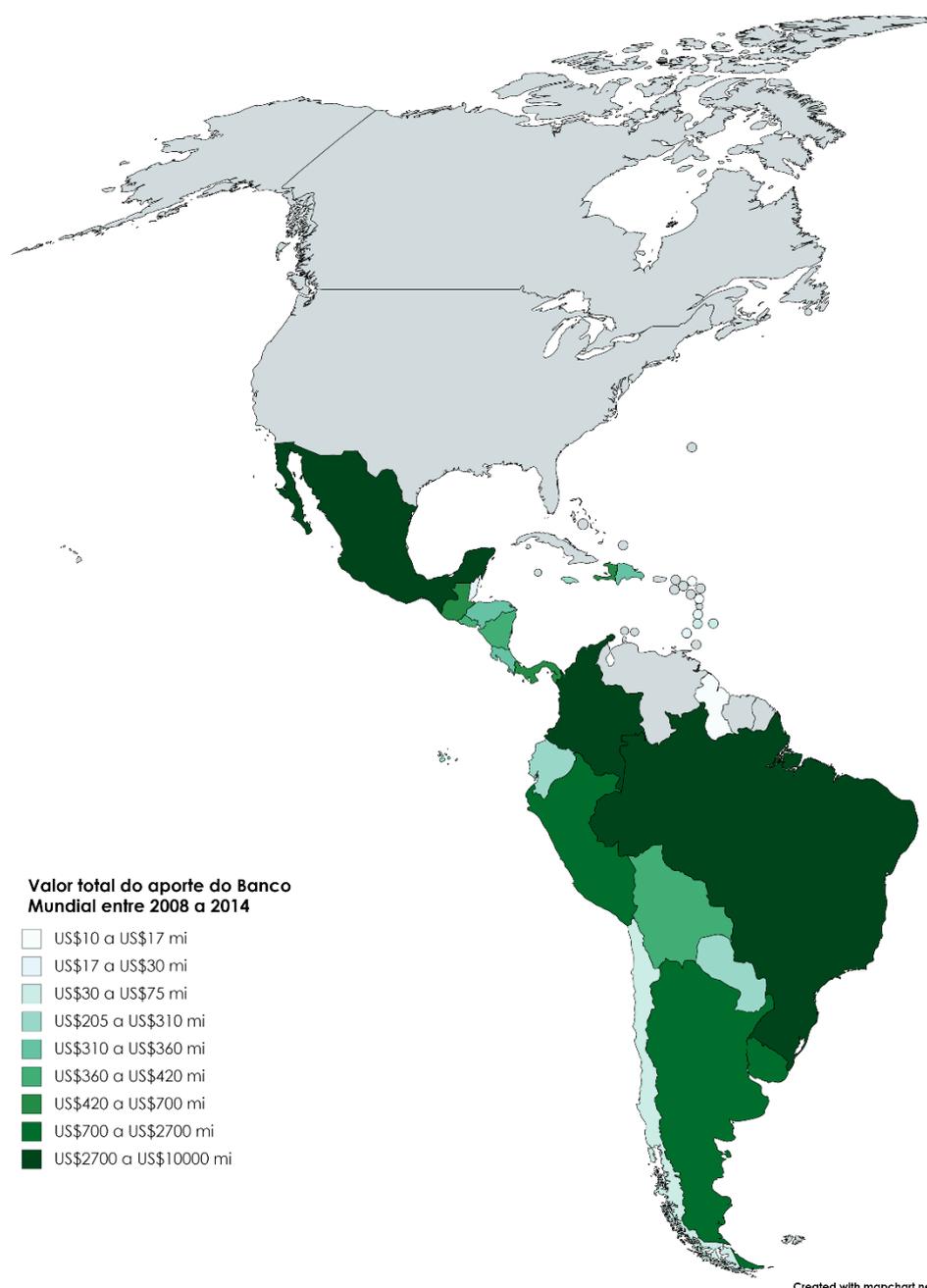
Fonte: elaboração da autora a partir de World Bank (2015a).

Observa-se que, enquanto México e Brasil concentram, juntos, mais de 60% do total de recursos aportados na região, os demais 25 países compartilham 40% - aproximadamente 12,5 bilhões de dólares. México, Brasil e Colômbia, os três maiores emprestadores, acumulam mais de 20 bilhões de dólares no período – 9,7, 8,3 e 2,7 bilhões cada, respectivamente. Na sequência, temos Argentina e Peru, com 2,7 e 1,3 bilhões, respectivamente. É interessante notar que o próximo país de acordo com recursos recebidos é o Uruguai, que recebeu aproximadamente 740 milhões de dólares no período. Os 9 últimos países da tabela (Chile, São Vicente e Grenadinas, Belize, Santa Lúcia, Grenada, Dominica, Guiana e Antigua e Barbuda) receberam quantias pouco significativas se comparados aos demais.

Nesta primeira análise da distribuição dos recursos por país, constata-se que não há um indício claro de que a capacidade estatal pode ser um fator que influencie esta distribuição. Nota-se que, entre os cinco maiores emprestadores, não há nenhum país com gap severo de bem-estar – isto é, com capacidade estatal baixa. Por outro lado, dentre os cinco países que receberam o menor aporte de recursos, há tanto países com gaps grandes de bem-estar, como Antigua e Barbuda, quanto com gaps moderados (Guiana) e médios (Dominica, Grenada e Santa Lúcia).

A visualização no mapa, por faixa de valores, permite compreender melhor a distribuição dos recursos no continente:

Figura 3 – Alocação de recursos do BM em política social para os países da ALC entre 2008 e 2014 (em dólares correntes)



Fonte: elaborado pela autora com base em World Bank (2015a).

Em relação aos países nas menores faixas de valores aportados, o mapa salienta a preponderância de países caribenhos, à exceção do Haiti. Sobre o Haiti, especificamente, este caso destoa dos demais devido a um conjunto de fatores políticos e naturais – o país foi palco de um golpe de Estado e de um terremoto, em 2004 e 2010, respectivamente (CIA, 2016) – que contribuíram para o agravamento da situação econômica e social do país, criando uma situação de alta demanda por ajuda humanitária de diferentes organizações internacionais e países. Ademais, como observado no capítulo anterior, o aporte de recursos em projetos deste

tipo insere-se na diretriz de gestão de riscos do Banco, em que desastres naturais é uma das categorias (HALL; MIDGLEY, 2004, WORLD BANK, 2013b, p. 55).

No âmbito geral da América do Sul, ressalta-se que Venezuela, Suriname⁹⁰ e Guiana Francesa não receberam qualquer auxílio financeiro do Banco no período. Dos três, apenas a Guiana Francesa não é elegível para empréstimos. Cabe destacar, também, o baixo nível de valores recebido pelo Chile no período, correspondendo a um total de 73 milhões de dólares. A Estratégia de Parceria do País (CPS, na sigla em inglês) para o Chile, que compreende o período de 2011 a 2016, salienta a estrutura institucional forte, a economia estável e o nível relativamente alto de desenvolvimento do país como fatores que direcionam a atuação do Banco para a “agenda de conhecimento” (*knowledge agenda*) (WORLD BANK, 2011a, p. i) no país.

Voltando a olhar para os maiores mutuários, é interessante observar que México, Brasil e Colômbia, são destino dos 10 projetos com maior aporte de recursos. Destes três, apenas o Brasil é considerado com gap pequeno em bem-estar – México e Colômbia, segundo a classificação de Cecchini, Filgueira e Robles (2014) apresentam gaps moderados. Deste total, o México recebeu 61% dos recursos, em 5 projetos diferentes, totalizando mais de 5 bilhões de dólares. Cabe ressaltar ainda que, dos 231 projetos realizados, apenas cinco possuíram aportes de mais de 1 bilhão de dólares do Banco – o equivalente à soma dos 5 projetos que o México implementou dentre os 10 maiores, reforçando a centralidade deste país na distribuição dos recursos na região. Estas informações podem ser visualizadas no gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Volume acumulado de recursos aportados pelo BM na ALC no período 2008 a 2014 (em dólares correntes)

⁹⁰ Em 2016, o Banco Mundial emitiu uma nota declarando que o Suriname havia procurado o Banco em busca de possível apoio financeiro, com o subsequente envio de uma missão em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco de Desenvolvimento do Caribe para a capital do país, Paramaribo (WORLD BANK, 2016).



Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a).

Por meio do diagrama *boxplot* podemos observar a distribuição da variável em relação à homogeneidade dos dados (AGRANOMIK; HIRAKATA; CAMEY, 2010, p. 12). Ele reflete a desigualdade da distribuição dos valores aportados pelo Banco por projeto, considerando o acumulado de todo o período. O diagrama organiza os dados por quartis: a caixa de amplitude interquartílica, em verde, apresenta 50% dos dados, demonstrando a distância entre o primeiro e o terceiro quartis, com a linha que a divide representando a mediana. Já os chamados “bigodes” correspondem aos 25% projetos com menor e maior valor, excluindo os *outliers*.

O tamanho reduzido da caixa aponta uma alta concentração dos projetos em torno da mediana, que corresponde a 55 milhões de dólares correntes, sinalizando que a maior parte dos países se encontra na faixa de valor de até 106 milhões de dólares. Os 50% de projetos que antecedem a mediana possuem valores muito próximos; após a mediana, a diferença entre os projetos do último quartil são bastante grandes, com diversos valores discrepantes ao

conjunto – isto é, *outliers*. Além dos 10 projetos, há outros *outliers* sinalizados com estrelas no diagrama. De modo geral, o diagrama evidencia a disparidade amostra, com a maior parte dos projetos centrados em valores mais baixos, mas com valores extremamente altos aportados em um pequeno conjunto de projetos.

Em relação aos maiores mutuários, cabe destacar que, por mais que seja possível que exista ano a ano alguma participação maior de países que não México, Brasil e Colômbia, o acumulado evidencia a disparidade que existe entre estes – que apresentam diversos *outliers* – e os demais, localizados mais próximos à mediana. Os 10 maiores projetos representam 30% do total de recursos aportados na região entre 2008 e 2014, e sua análise fornece informações importantes sobre a distribuição dos recursos do Banco na região. **O Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta estes projetos, o país onde foram realizados, os anos de aprovação e o valor total do aporte realizado pelo Banco Mundial.

Tabela 3 - Dez maiores projetos do BM em política social na ALC (2008-2014)

Nome do projeto	País	Ano	Aporte total do Banco Mundial (em dólares correntes)
Support to Oportunidades Project	México	2009	\$ 1.503.760.000,00
Support to the Social Protection System in Health	México	2010	\$ 1.250.000.000,00
Additional Financing for the Support to Oportunidades	México	2010	\$ 1.250.000.000,00
Rio de Janeiro Municipality Fiscal Consolidation for Efficiency and Growth DPL	Brasil	2010	\$ 1.045.000.000,00
Private Housing Finance Markets Strengthening Project	México	2008	\$ 1.010.000.000,00
Bahia Inclusion and Economic Development DPL	Brasil	2012	\$ 700.000.000,00
Second Programmatic Productive & Sustainable Cities DPL	Colômbia	2014	\$ 700.000.000,00
Upper Secondary Education (MUSE) DPL	México	2010	\$ 700.000.000,00

Support for the Second Phase of the Expansion of the Program of Conditional Transfers-Familias en Acción Project	Colômbia	2008	\$ 636.500.000,00
Pernambuco Equity and Inclusive Growth DPL	Brasil	2013	\$ 550.000.000,00

Fonte: elaboração da autora a partir de World Bank (2015a).

Algumas tendências interessantes podem ser verificadas nestes 10 maiores projetos: em primeiro lugar, o volume de recursos concedidos ao financiamento e expansão de políticas de transferência de renda em nível nacional. Foram realizados dois aportes de recursos para o programa Oportunidades, no México, totalizando 2,7 bilhões de dólares em 2009 e 2010, e um projeto de 635 milhões de dólares para a segunda fase da expansão do programa de transferência de renda *Familias em acción*, na Colômbia. É interessante ressaltarmos que, por mais que o tópico Proteção Social e Gestão de Risco tenha obtido apenas 26% do total de recursos dedicados pelo Banco à região no período, grandes aportes de recursos foram direcionados aos programas de transferência de renda, em consonância à sua construção de protagonismo (HALL, 2015).

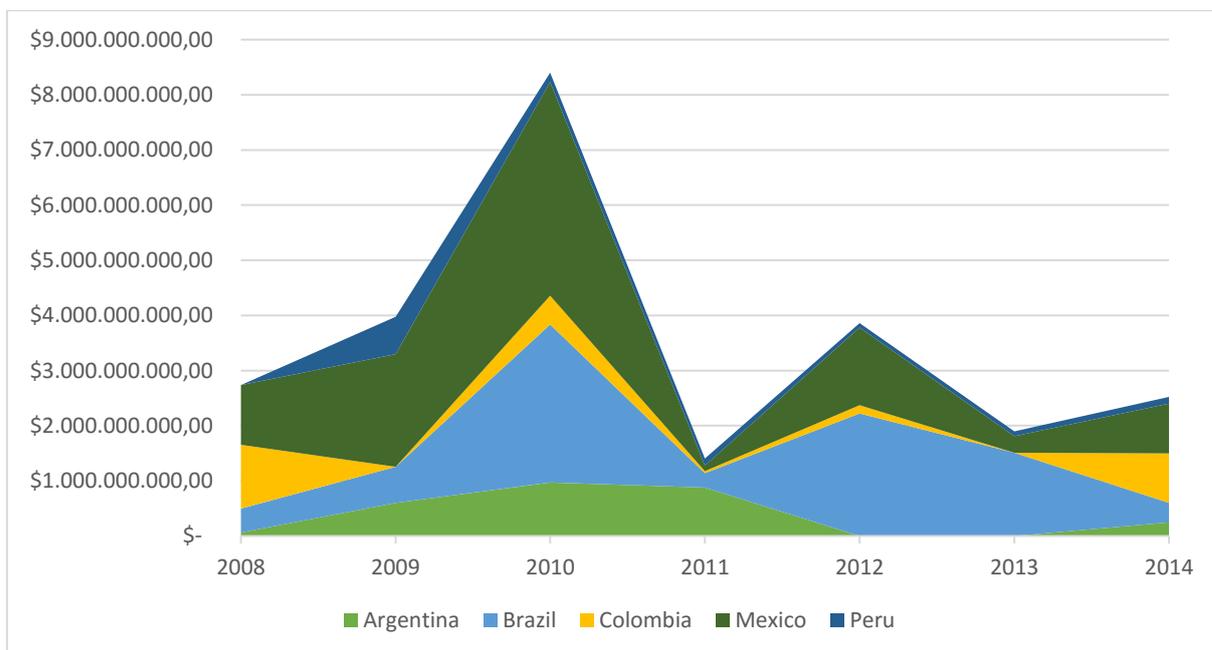
A segunda tendência diz respeito especificamente ao caso brasileiro, em que os mutuários são exclusivamente órgãos subnacionais de governo, utilizando Empréstimos para Desenvolvimento de Políticas (DPL, na sigla em inglês) como instrumentos de financiamento. É interessante ainda apontar que o projeto estabelecido junto à prefeitura do Rio de Janeiro, com objetivo de aprimorar a eficiência e a efetividade do setor público, foi o primeiro DPL firmado junto a uma prefeitura; este engajamento junto a jurisdições subnacionais é previsto na Estratégia de Parceria do País (CPS na sigla em inglês) brasileira, o que torna os municípios parceiros naturais para o Banco (WORLD BANK, 2014c).

Por fim, estes projetos refletem também a tendência de atuação na dimensão institucional, como defendido pelo Banco a partir dos anos 2000. A nova preocupação com o fortalecimento e desenvolvimento das instituições estatais, que substitui a antiga desconsideração à estrutura institucional estatal, pode ser percebida na concessão dos financiamentos utilizando o DPL que prevê apoio financeiro principalmente para realização de programas de medidas institucionais e políticas. Esta é uma tendência que pode ser verificada também no total dos projetos: aproximadamente 35% dos recursos que foram destinados à região utilizaram o DPL como instrumento.

Além de México, Brasil e Colômbia, Argentina e Peru completam o grupo dos cinco maiores mutuários. É interessante notar que, diferentemente dos outros países, o Peru configura nesta lista por possuir muitos projetos com uma quantidade considerada próxima da média de recursos (16 projetos totalizando 1,2 bilhão de dólares, aproximadamente). O México encontra-se em situação mais ou menos próxima, tendo quase o mesmo número de projetos do Haiti – 25 para 23, respectivamente –, porém concentrando a maior parte dos recursos, correspondendo a quase 10 bilhões de dólares. O Brasil lidera em número de projetos, totalizando 43, e ocupa o segundo lugar em termos de aporte de recursos.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da distribuição dos recursos entre estes cinco maiores recebedores de empréstimos, e reforça a sua não-linearidade, visto que o próprio volume recebido por cada país/ano não é constante. Isso reforça a visão abordada de que o Banco não traduz apenas interesses geopolíticos dos principais doadores, ressaltando o caminho específico e de negociação conjunta pelos quais passam os projetos para obter aprovação do financiamento.

Gráfico 8 - Evolução da distribuição dos recursos em política social do BM entre os 5 maiores mutuários na ALC, ano a ano (em dólares correntes)

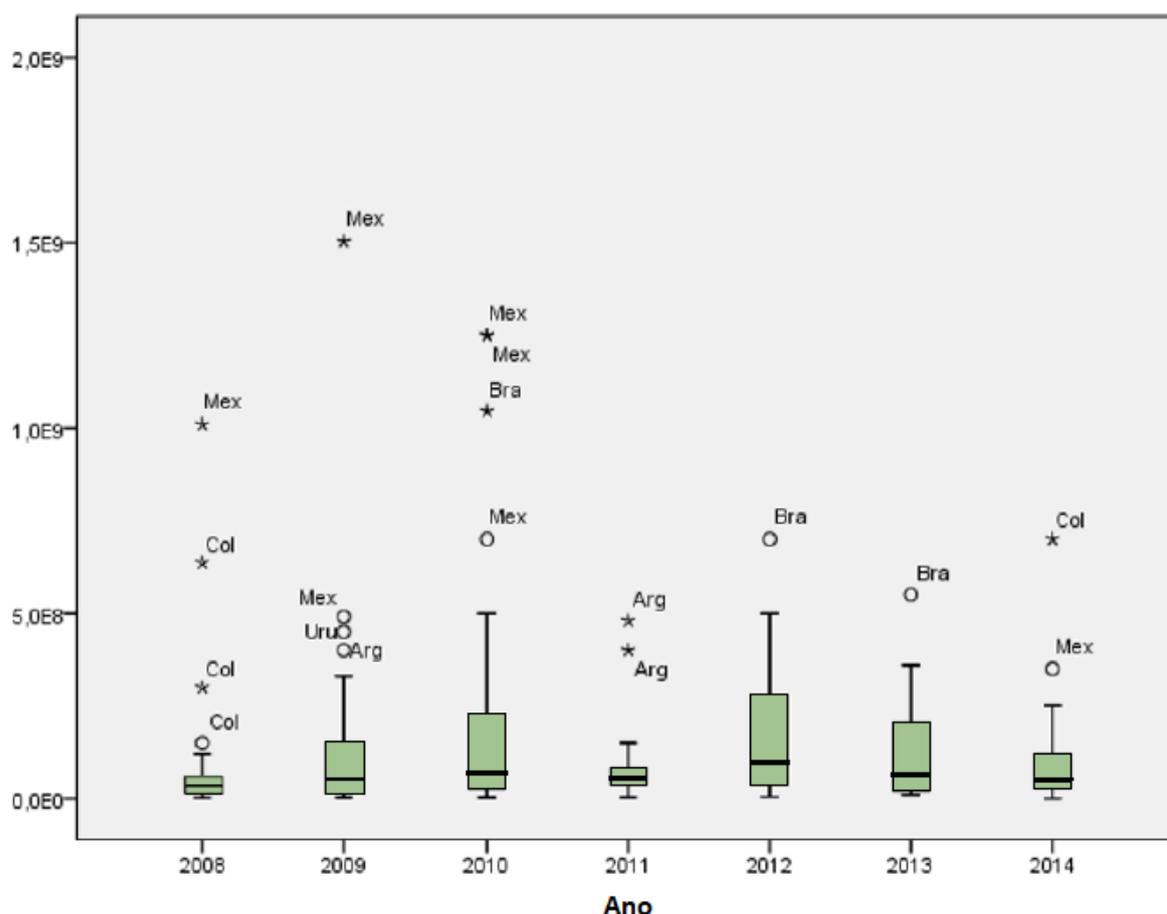


Fonte: elaboração da autora a partir de World Bank (2015a).

Abaixo, apresentamos novamente um diagrama *boxplot*, desta vez demonstrando a distribuição dos recursos dos projetos ano a ano. Os valores dos projetos realizados no Peru são tão próximos a média geral dos projetos que, mesmo na análise ano a ano, nenhum projeto

é assinalado. Por outro lado, há um projeto do Uruguai que se destacou frente à média de 2009. Este projeto, de 400 milhões de dólares, corresponde a um DPL com múltiplos objetivos, inserido num contexto maior de combate à pobreza via fortalecimento da economia e melhoria do sistema de seguridade social do país. À semelhança dos 10 maiores projetos, este também é demonstrativo da atuação institucional do Banco.

Gráfico 9 – Volume de recursos alocados pelo Banco Mundial na ALC no período 2008 a 2014, ano a ano (em dólares correntes)



Fonte: elaboração da autora a partir de World Bank (2015a).

Na distribuição ano a ano, nota-se que os projetos são mais heterogêneos em 2010 e 2012. O ano de 2010 sobressai-se dentre os demais como ápice do aporte de recursos, que quase duplicou se comparado ao ano anterior, apresentando três projetos *outliers* com mais de 1 bilhão de dólares recebidos. Neste ano, ocorreu o primeiro grande aumento de capital do Banco em mais de 20 anos, com aporte de mais de 86 bilhões de dólares (WORLD BANK, 2010a). Como já observado no capítulo anterior, esse pico nos recursos está relacionado à

resposta à crise econômica de 2008, sentida de forma mais efetiva no campo da política social em 2010.

Nos anos de 2008 e 2011, nota-se uma alocação menor de recursos, e também uma distribuição menos díspar. Ainda assim, em 2008, houve três grandes projetos, dos quais dois constam entre os dez maiores. São eles: *Private Housing Finance Markets Strengthening Project*, no México, e *Support for the Second Phase of the Expansion of the Program of Conditional Transfers-Familias en Acción*, na Colômbia. O gráfico a seguir apresenta objetivamente a evolução do aporte de recursos em projetos na região, ano a ano:

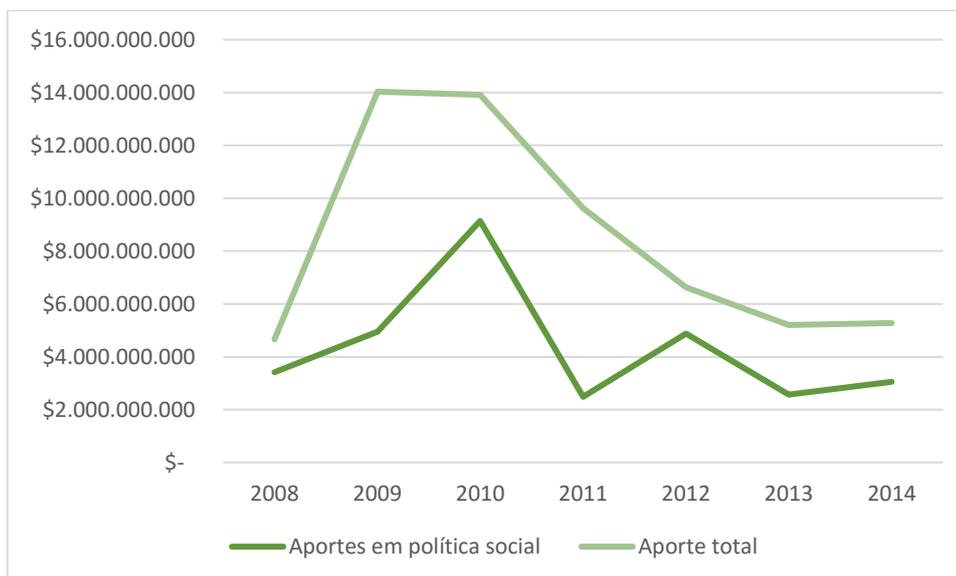
Gráfico 10 - Evolução do aporte de recursos do Banco Mundial na ALC, por ano (em dólares correntes)



Fonte: elaboração da autora a partir de World Bank (2015a).

Como mencionado anteriormente, a evolução de recursos representada no gráfico, até 2010, relaciona-se à resposta do Banco à crise financeira internacional de 2008. Se contextualizarmos os dados sobre os aportes em política social à atuação mais ampla do Banco na América Latina, como demonstrado no Gráfico 11, nota-se que, embora o aumento de recursos já possa ser verificado o ano de 2009, ele é efetivamente traduzido no campo da política social apenas em 2010. A tendência de declínio nos aportes verificadas entre 2010 a 2011 reflete um comportamento geral do Banco, em termos de atuação geral mundial. O que se nota é uma propensão de retorno aos níveis de aporte pré-crise, que se estabilizam entre 2013 e 2014. Nesse âmbito, a tendência oposta verificada em 2012 nos gastos em política social na região pode ser um indicativo de priorização da política social na atuação do Banco na região.

Gráfico 11 - Evolução dos aportes de recursos do Banco Mundial na América Latina em geral e em política social, ano a ano (em dólares correntes)



Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2009b, 2011c, 2013a, 2014d, 2015a).

Esta análise inicial, embora tenha permitido uma maior compreensão sobre a atuação do Banco em política social, não oferece indícios claros de que há relação a capacidade estatal dos países clientes e a concessão de financiamentos do Banco Mundial. A ausência de países com baixa capacidade estatal no grupo dos cinco maiores emprestadores, bem como a preocupação com o desenvolvimento institucional dos países são os indícios mais robustos observados até então. Assim, na próxima seção, realizamos testes específicos de relação entre variáveis, de modo a verificar a validade da hipótese apresentada – existe relação entre capacidade estatal e a distribuição dos recursos financeiros de um BMD, no caso, o Banco Mundial.

5.3. Capacidade estatal como fator de influência na concessão de recursos

Na seção anterior, vimos como os recursos aportados pelo Banco Mundial entre 2008 e 2014 se distribuíram na América Latina e Caribe. Esta primeira análise já salienta a discrepância entre os valores recebidos pelo México e o Brasil quando comparados aos demais países – ambos concentram em torno de 60% do total de recursos aportados na região no período analisado. Ambos os países são considerados grandes para a região, em termos

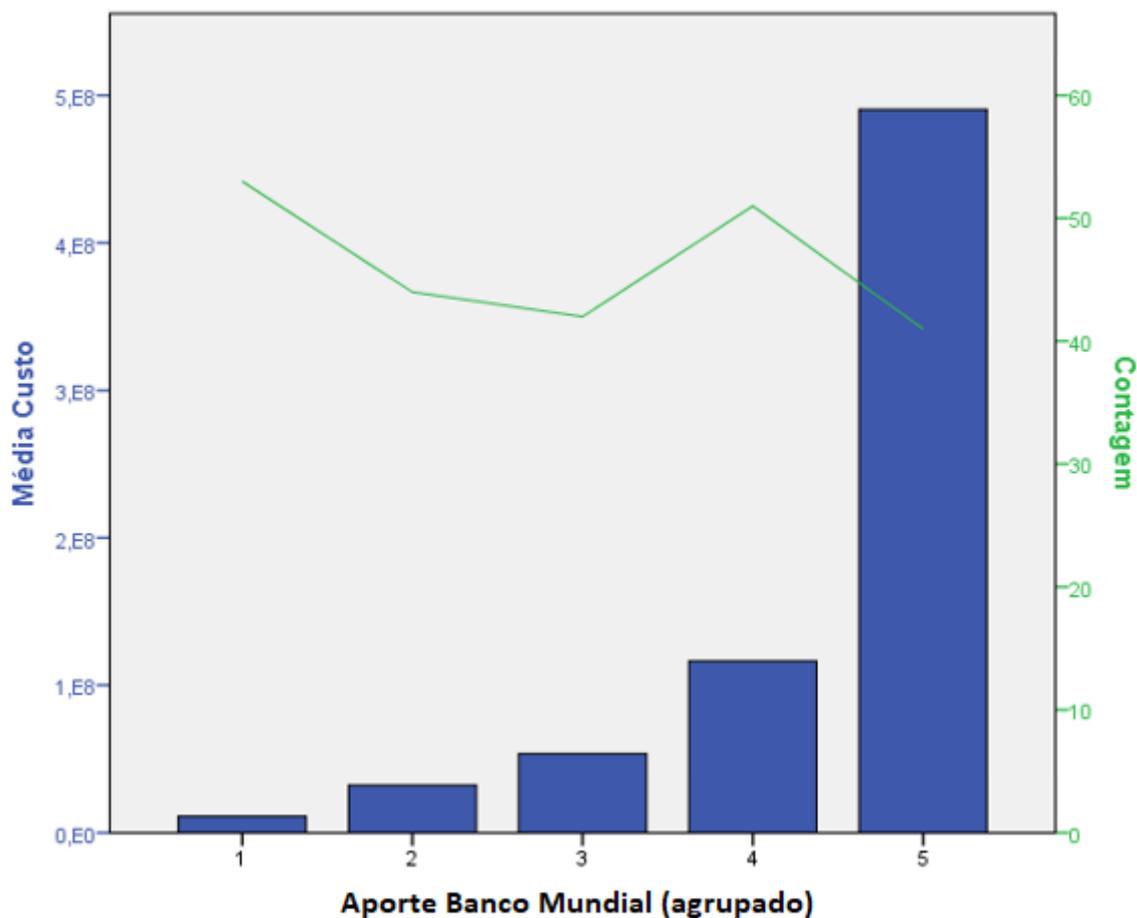
populacionais; porém, este não parece ser um fator capaz de explicar a tendência da distribuição dos recursos em toda a amostra.

A partir da revisão da literatura realizada, observa-se que a capacidade estatal é um fator com significativo potencial explicativo para essa distribuição. Os principais argumentos para tanto consistem em i) a ênfase institucional, prioridade do Banco no período e relacionada a uma possível preferência do Banco em emprestar recursos para países com melhores instituições, o que pode decorrer da maior probabilidade de sucesso dos projetos neste caso (IKA; DIALLO; THUILLER, 2012, DENIZER; KAUFMANN; KRAAY, 2013, DIAS et al., 2016) e ii) a ideia de que apenas a existência destas instituições não é suficiente para garantir desenvolvimento, deve-se ter capacidade estatal para o sucesso de projetos nesse âmbito (HANSON; SIGMAN, 2016). Assim, nesta seção, avaliamos a hipótese de que **a capacidade estatal influencia positivamente a distribuição de recursos dos BMDs**, neste caso, o Banco Mundial na América Latina e Caribe entre 2008 e 2014.

Para realizar os testes estatísticos, adotamos como proxy de capacidade estatal a tipologia de *welfare gaps*, construída por Cecchini, Filgueira e Robles (2014). É importante observar que, na interpretação da variável, os países que compõe o grupo 1 apresentam os menores níveis de gaps de bem-estar, isto é, a uma menor diferença entre as necessidades no âmbito social que a população apresenta e a habilidade do governo em atendê-las (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 19). Com base na literatura abordada, estabelece-se que, quanto maior a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, menor será o gap de bem-estar existente. O caráter inverso da relação é válido também para países com maior *welfare gap* (grupo 3) – estes correspondem ao grupo com **menor** capacidade estatal.

Para verificar se existe relação entre a variável capacidade estatal e os recursos aportados pelo Banco Mundial em projetos na América Latina entre 2008 e 2014, utilizamos a variável que agrupou os projetos em faixas de valores (*Aporte BM_agrupado*). O gráfico abaixo resume a distribuição dos projetos nestes grupos:

Gráfico 12 - Projetos distribuídos por faixas de valores, considerando o acumulado do período 2008 a 2014 (em dólares correntes)

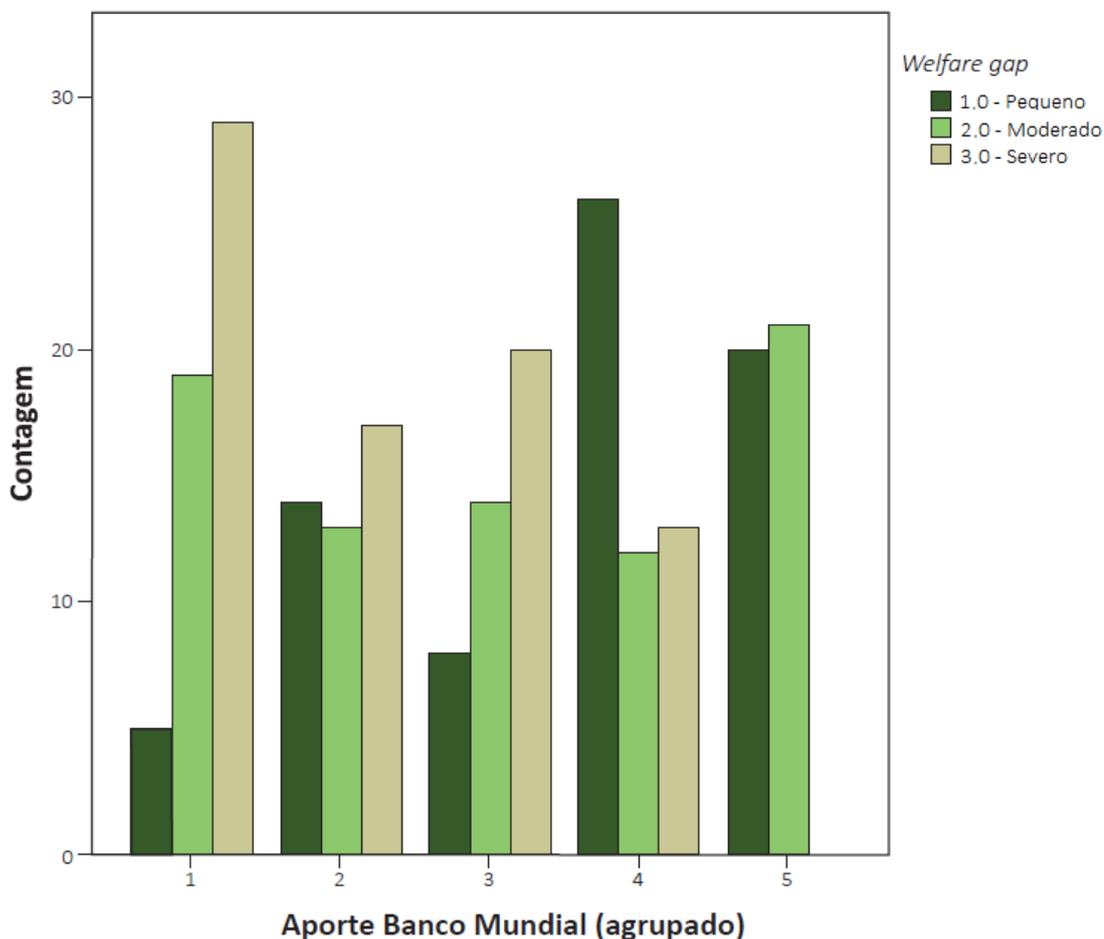


Fonte: elaboração da autora a partir de World Bank (2015a).

As colunas correspondem à média do aporte de recursos naquela faixa, cuja correspondência pode ser encontrada no eixo Y (Média de Aportes). O eixo secundário corresponde à contagem de projetos, representada no gráfico pela linha. A maior média de aporte se concentra no grupo 5, (aproximadamente 490 milhões de dólares) que apresenta o menor número de projetos. Os projetos da menor faixa são dotados de uma média de valor expressivamente menor, que corresponde a 11 milhões de dólares, embora concentrem o maior número de projetos.

O primeiro teste realizado consistiu em uma análise estatística descritiva básica, com a distribuição das frequências dos projetos segundo o gap de bem-estar do país que recebeu o recurso entre as cinco faixas de valores de recursos estabelecidas. O gráfico abaixo traz o resultado:

Gráfico 13 - Distribuição dos projetos de acordo com o *welfare gap* entre os níveis de valores aportados



Fonte: elaborado pela autora com base em World Bank (2015a).

A distribuição acima representada já sugere a existência de relação entre a capacidade estatal e os recursos que os países receberam. A primeira categoria, que concentra os projetos de menor valor, apresenta predominância de países com baixa capacidade estatal (ou seja, severos gaps de *welfare*), impulsionada pela presença dos 13 projetos realizados no Haiti nesta faixa, correspondendo a 45% do total.

Seguindo a tendência abordada acima, o último grupo, que reúne os projetos com os maiores valores, não apresenta nenhum projeto de países com baixa capacidade estatal. Sobre este último grupo, nota-se também um equilíbrio entre os recursos destinados a países com níveis altos e intermediários de capacidade estatal, o que está relacionado principalmente à presença de México, Colômbia e Peru, três dos maiores mutuários da região, neste grupo.

Para verificar propriamente se capacidade estatal é um fator que influencia a distribuição dos recursos em política social do Banco Mundial, realizamos o teste do Qui-Quadrado⁹¹, que observa a relação entre duas variáveis categóricas. A tabela abaixo apresenta os resultados obtidos:

Tabela 4 – Resultados do teste do Qui-Quadrado para as variáveis Aporte BM_agrupado e Welfare gaps

	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
Qui-quadrado de Pearson	49,869 ^a	8	,000
Razão de verossimilhança	64,500	8	,000
Associação Linear por Linear	34,581	1	,000
N de Casos Válidos	231		

a. 0 células (,0%) esperam contagem menor do que 5. A contagem mínima esperada é 12,96.

Fonte: elaborado pela autora com base em World Bank (2015a).

O resultado mostra-se significativo, indicado pelo nível de significância inferior a 0,05 (FIELD, 2009, p. 615), demonstra que existe uma associação entre o volume dos recursos aportados pelo Banco Mundial nos projetos e a capacidade estatal dos países clientes, correspondendo a $\chi^2(1) = 49,869$. A razão de verossimilhança, igualmente significativa em ,000, reforça o resultado do qui-quadrado principal.

Com objetivo de corroborar estes resultados e identificar a direção da associação, analisamos o coeficiente de correlação de Pearson (ρ) para as mesmas variáveis. A tabela abaixo traz o resultado:

Tabela 5 - Resultado da análise de correlação para as variáveis Aporte BM_agrupado e Welfare gaps (2008 a 2014)

Correlações			
		Aporte BM	Welfare gap
Aporte BM	Correlação de Pearson	1	-,253**
	Sig. (2 extremidades)		,000
	N	231	231

⁹¹ Para tanto, utilizamos o software SPSS, versão 21.

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).
Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a)

Da mesma forma que o teste do Qui-Quadrado, o coeficiente de correlação de Pearson é significativo ($p < 0,01$). O valor correspondente de $\rho = -0,253$ indica que, quanto menor o gap de welfare, maior o número de recursos obtidos. Assim, tem-se que países com maior capacidade estatal recebem um maior volume de recursos do Banco. Cabe destacar que o baixo valor do coeficiente (próximo a 1) pode ser explicado pela correlação tratar a variável *welfare gap*, que só se apresenta como 1, 2 e 3, como contínua, diferentemente do teste do qui-quadrado.

Este resultado sugere que a capacidade de um Estado de implementar políticas públicas, que se refere tanto ao papel efetivo da burocracia neste processo quanto à arrecadação de recursos para tanto (SKOCPOL, 1985, CARDENAS, 2010), importa para a decisão de concessão de recursos do Banco Mundial. Isto está relacionado ao fato de que, de acordo com o ciclo de projetos estabelecido pelo Banco, o papel de implementação fica a cargo da burocracia local, enquanto o Banco exerce papel de supervisão (WORLD BANK, 2017r).

No que tange à política social, na América Latina, as condições socioeconômicas da população influenciam o alcance que o governo pode ter no atendimento à população. A tipologia adotada, de gaps de bem-estar, leva em consideração também este aspecto. Neste sentido, o que se observa é que, países com gaps pequenos, embora possuam o maior potencial para desenvolver um Estado de Bem-Estar, ainda enfrentam níveis significativos de desigualdade e, em alguns casos, de pobreza. Ademais, apresentam a necessidade de desenvolver instituições, sobretudo no tocante à qualidade e ao acesso aos serviços disponibilizados (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 26). Essa condição implica em um cenário de interesse para o aporte dos recursos de um BMD, na medida em que existem as condições de implementação ao mesmo tempo em que persistem questões a ser solucionadas, condizentes com os interesses do Banco.

Um caso interessante dentre as capacidades estatais altas é o do Chile. O país possui um gap de bem-estar pequeno, e é reconhecido na literatura pela sua história de longa data de implementação de políticas públicas, principalmente pelo seu pioneirismo na área social – já em 1970, possuía níveis estendidos de desmercadorização (FILGUEIRA, 2005, ROBLES, 2012). Apesar da alta e reconhecida capacidade estatal, o país recebe baixos aportes em projetos do Banco e, ainda, possui diretriz da organização indicando a preferência por

investimentos na área de construção de conhecimento (WORLD BANK, 2011a). Tal dissonância frente à tendência geral encontrada no continente latino-americano e Caribe pode estar relacionada ao fato de que, ao longo do governo Pinochet⁹², o país aderiu amplamente o receiturário neoliberal, promovendo reformas estruturais com o apoio do Banco Mundial e, também, do FMI. A privatização do sistema de pensão, dentre tantas outras reformas⁹³, destacou-se internacionalmente e foi difundida pelo Banco para outros países. Assim, a forte presença do BM em conjunto ao regime autocrático que vigorou entre 1973 e 1990 no país, a qual transformou-o em um laboratório para as reformas neoliberais, pode justificar os menores volumes de compromissos financeiros para com o país entre 2008 e 2014.

Países com gaps de bem-estar moderados, embora apresentem situação institucional e socioeconômica em condições menos favoráveis, logram receber uma quantidade de recursos significativa. Cecchini, Filgueira e Robles (2014, p. 26) relacionam o contexto menos favorável à impossibilidade destes Estados de financiar simultaneamente uma rede de proteção social e os investimentos necessários em educação, bem como ao desenvolvimento de instituições que tendem a reforçar os mecanismos de transmissão de desigualdade na sociedade. O caso do México, destino da maior parte dos recursos na região, corresponde a este cenário, com vantagens relacionadas ao aumento do gasto social nos últimos anos (maior que o aumento do próprio PIB), ao mesmo tempo em que apresenta um sistema de proteção social relativamente pouco efetivo, que demanda reformas institucionais (LOMELÍ; RODRÍGUEZ; WEBER, 2012, pp. 37-38).

Por fim, os países com severos gaps de bem-estar apresentam níveis institucionais e socioeconômicos alarmantes, inclusive com potenciais consequências para paz e coesão social, como é o caso de El Salvador, Guatemala e Honduras (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 25). Não apenas a capacidade para implementação de políticas destes países é limitada, como a ausência de estabilidade nestes âmbitos podem justificar a baixa concessão de recursos para estes países. Se destaca, neste grupo, o Haiti, que apesar da baixa capacidade estatal, é destino de uma parcela considerável dos recursos do Banco na região. Como mencionado anteriormente, o agravamento das condições sociais do país, bem como do seu modelo de desenvolvimento, em razão do terremoto de 2010 (LAMAUTE-BRISSON,

⁹² Um grupo de tecnocratas conhecido como *Chicago Boys* atuou como conselheiro do governo ditatorial de Pinochet, promovendo reformas liberalizantes de forma abrupta, a partir de 1975 (UNDURRAGA, 2015, pp. 16-17). O grupo levava este nome devido a seu treinamento em economia neoclássica na Universidade de Chicago (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 78).

⁹³ Sobre este assunto, ver UNDURRAGA, 2015.

2013, p. 8), gerou uma demanda por ajuda humanitária internacional, incluindo o próprio Banco.

Ao desagregarmos o coeficiente de correlação ano a ano, obtemos um resultado ligeiramente distinto: o coeficiente obtido é significativo em quatro dos sete casos. Ainda que seu alcance não seja total, a sua presença em uma parcela majoritária dos anos também indica a existência de correlação. A tabela abaixo apresenta a análise realizada:

Tabela 6 - Resultado da análise de correlação para as variáveis Aporte BM_agrupado e Welfare gaps, por ano

2008		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.
Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,391	0,101	-2,757	,009 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,456	0,113	-3,32	,002 ^c
N de Casos Válidos		44			
2009		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.
Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,235	0,146	-1,348	,187 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,234	0,148	-1,338	,191 ^c
N de Casos Válidos		33			
2010		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.
Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,456	0,114	-3,32	,002 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,441	0,114	-3,188	,003 ^c
N de Casos Válidos		44			
2011		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.
Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,291	0,177	-1,641	,112 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,274	0,192	-1,533	,136 ^c
N de Casos Válidos		31			
2012		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.
Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,509	0,126	-3,242	,003 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,505	0,126	-3,208	,003 ^c
N de Casos Válidos		32			
2013		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.
Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,447	0,192	-2,001	,063 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,446	0,187	-1,993	,064 ^c
N de Casos Válidos		18			
2014		Valor	Erro padrão assintótico ^a	T aprox. ^b	Sig. Aprox.

Intervalo por Intervalo	R de Pearson	-0,423	0,123	-2,425	,022 ^c
Ordinal por Ordinal	Correlação Spearman	-0,422	0,14	-2,416	,023 ^c
N de Casos Válidos		29			

a. Não considerando a hipótese nula.

b. Uso de erro padrão assintótico considerando a hipótese nula.

c. Com base em aproximação normal.

Fonte: elaborado pela autora a partir de World Bank (2015a).

Neste caso, o coeficiente ρ tem significância no nível inferior a 0,05 (FIELD, 2009), o que é demonstrado na última coluna da tabela. Temos que, entre os 7 anos analisados, o coeficiente é significativo nos anos de 2008, 2010, 2012 e 2014. Os valores dos coeficientes nestes anos indicam uma correlação mais forte do que no agregado, variando de $\rho = -0,391$ em 2008 a $\rho = -0,509$ em 2012.

Esta variação na análise ano a ano indica que, embora a capacidade estatal influencie, de modo geral, a distribuição do recurso financeiro no período, em determinados anos outros fatores podem exercer uma influência maior. A investigação das causas desta intermitência e dos demais fatores capazes de influenciar a distribuição dos recursos de um BMD em política social excede os objetivos desta pesquisa, porém configura uma interessante agenda de pesquisa futura.

Os testes estatísticos, portanto, não refutam a existência de relação entre o aporte de recursos financeiros do Banco Mundial e a classificação em gaps de bem-estar dos países, com direção negativa. Ou seja, países com menores níveis de gaps de bem-estar, consequentemente, com maiores níveis de capacidade estatal, apresentam os maiores níveis de recursos em seus projetos, sugerindo que a capacidade estatal é fator que influencia positivamente a distribuição dos recursos de um BMD em política social, no caso, o Banco Mundial.

5.4. Considerações finais do capítulo

O padrão da distribuição do montante nominal de recursos do Banco Mundial em política social na ALC entre 2008 e 2014 é bastante assimétrico: enquanto Brasil e México concentram aproximadamente 60% dos recursos aportados, os demais países recebem quantias mais próximas a média prevista por projeto. Os principais projetos financiados refletem as tendências em política social sustentadas pelo Banco no período, como a ênfase em CCTs e presença do incentivo à reforma institucional. Ainda, a predominância de

empréstimos para projetos que investem em capital humano sinaliza a materialização da concepção de desenvolvimento de capacidades no desenho e, posteriormente, na implementação dos projetos.

Para verificar se a capacidade estatal dos países clientes é fator que influencia a concessão dos recursos financeiros, realizamos o teste do qui-quadrado de Pearson, seguido por uma análise do coeficiente de correlação, de modo a verificar a existência, a força e a direção da relação. Com base nestes testes, foi possível verificar a validade da hipótese deste trabalho, observando a existência de relação entre capacidade estatal – operacionalizada na variável categórica *welfare gaps* – e o aporte de recursos do Banco Mundial em projetos de política social. A relação segue o sentido negativo, isto é, quanto maior o gap de bem-estar de um país, menor será o aporte de recursos do Banco Mundial – considerando que a relação entre o proxy *welfare gap* e capacidade estatal é inversa, temos, ao fim, que quanto maior a capacidade estatal dos países, maior a quantidade de aportes financeiros do Banco que obtêm.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhecendo a crescente relevância de atores internacionais no âmbito da política social global, o presente trabalho concentrou-se no papel de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) como atores em política social. Dentre as diferentes formas como estas organizações atuam, destaca-se sua capacidade de influenciar o contorno de políticas sociais domésticas por meio da concessão de empréstimos, que transmitem o conhecimento e as diretrizes para políticas elaborados dentro dos próprios BMDs (KAPUR, 2006, p. 159). Assim, o estudo objetivou identificar quais os fatores que influenciam a concessão de recursos financeiros por um BMD, partindo da hipótese de que a capacidade estatal influencia a distribuição de recursos dos BMDs, pois quanto maior a capacidade burocrática e fiscal do parceiro, maiores serão as chances de sucesso dos projetos financiados e de retorno do investimento realizado, beneficiando a imagem do banco como prestador e ator relevante na definição de diretrizes de políticas sociais.

Para dar conta da análise proposta, foi realizado um estudo de caso do Banco Mundial (BM) na América Latina e Caribe (ALC) entre 2008 e 2014, construído sobre a triangulação de estratégias de análise quanti e qualitativas. Assim, realizamos a revisão da literatura relacionada ao Banco e às políticas sociais na ALC, a análise de diferentes documentos oficiais do Banco, incluindo relatórios, estratégias para países, textos de projetos, entre outros, e, por fim, testes estatísticos a partir de base de dados disponibilizada pelo BM e ajustada de modo a dar conta dos objetivos deste trabalho. Estes últimos voltaram-se, sobretudo, para a verificação da hipótese apresentada.

Inicialmente, buscou-se esclarecer a base teórica sobre a qual se desenvolveu o trabalho. Considerando que capacidade estatal é um conceito multidimensional e multidisciplinar, abordamos suas origens e nuances, à luz da literatura que trata a relação do conceito com processos de desenvolvimento (CINGOLANI, 2012, VOM HAU, 2012). Desta análise resultou a compreensão do termo como a capacidade dos Estados de implementar políticas públicas (SKOCPOL, 1985), destacando tanto o papel da burocracia quanto da dimensão fiscal do conceito (CARDENAS, 2010). Em face à literatura que analisa os desembolsos de BMDs, a capacidade de implementar políticas se destaca como fator que influencia a concessão de recursos financeiros na medida em que configuram elemento crítico para o sucesso dos projetos financiados pelo Banco, especificamente no tocante à área de política social BURNSIDE; DOLLAR, 2004b, IKA; DIALLO; THUILLER, 2012,

HANSON; SIGMAN, 2016). Isto se relaciona diretamente ao fato de que o BM financia os projetos, que são implementados pela burocracia dos próprios países.

As diferentes medidas disponíveis para operacionalizar o conceito representaram um desafio à parte. Visando refletir as dimensões enfatizadas do conceito, administrativa e fiscal, bem como aproximar-se ao recorte temático proposto, adotou-se a tipologia de *welfare gap* como proxy de capacidade estatal nos testes estatísticos, a qual evidencia a provisão de bem-estar sob a perspectiva do Estado, considerando seu nível de esforço e o contexto socioeconômico em que atua (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). Tal decisão foi antecedida de ampla revisão da literatura especializada nos regimes de bem-estar latino-americanos, realizando, simultaneamente, um panorama das políticas sociais na região.

Previamente às análises estatísticas, contextualizamos a atuação do Banco Mundial em política social, apresentando questões fundamentais da sua operação no tema, tais como sua estrutura, governança, instrumentos de financiamento e aproximação ao objetivo de combate à pobreza. As diferenças entre as organizações que compõem o Banco – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) – também foram abordadas de maneira breve, procurando esclarecer questões de elegibilidade dos países e origem dos recursos concedidos.

Para analisar as políticas sociais do Banco, identificamos cinco dentre os 11 tópicos principais que o Banco confere aos projetos nos quais aporta recursos. São eles: desenvolvimento humano, desenvolvimento rural, desenvolvimento social, gênero e inclusão, proteção social e gestão do risco, e desenvolvimento urbano.

Em relação ao conteúdo da política social do Banco propriamente dito, observamos que a pobreza como questão teórica surge no Banco ao longo da década de 1970, e está na origem da consolidação posterior do Banco como ator intelectual (PEREIRA, 2010). Durante as décadas de 1980 e 1990, o Banco, junto ao Fundo Monetário Internacional, teve papel central na promoção de ajustes estruturais nos países em desenvolvimento, desconsiderando o papel do Estado na provisão de políticas sociais e, em larga medida, comprometendo-o (SANTOS JUNIOR, 2010). A partir dos anos 2000, pode ser observada uma alteração na atuação do Banco no tema, pautada por uma concepção mais ampla de pobreza que inclui, além do nível de renda, questões de vulnerabilidade e exposição a riscos, assim como a falta de influência e de poder. Neste cenário, consolidou-se uma abordagem de reforma e fortalecimento institucional nos países clientes, bem como a adoção de novas estratégias no enfrentamento à pobreza, como a elaboração de documentos operacionais e a difusão dos

programas de transferência de renda (CCTs), área em que o Banco adquiriu reconhecimento internacional (HALL, 2015).

A análise estatística realizada considerou projetos realizados entre 2008 e 2014 na região, entendendo este período como de consolidação desta nova etapa de atuação em política social do Banco. A base de dados utilizada encontra-se disponível para download no website do Banco Mundial (WORLD BANK, 2015a), e foi adequada de forma a dar conta do período, dos tópicos em política social acima mencionados, dos países mutuários (foram excluídos projetos com múltiplos países) e das fontes dos recursos, restritas aos desembolsos previstos por BIRD e AID. Ainda, foram acrescentadas duas variáveis: a primeira reunindo os valores aportados pelo Banco em cada projeto em faixas de valores; e a segunda correspondendo à proxy escolhida para capacidade estatal.

Os resultados dos testes estatísticos foram distribuídos em dois grupos. Primeiro, estatísticas descritivas demonstraram a tendência de comportamento das distribuições dos dados relacionados aos projetos, países e anos. De modo geral, a distribuição dos empréstimos é bastante assimétrica, com poucos projetos e países concentrando a maior parte dos recursos aportados, e o restante pulverizado entre diversos projetos.

Em termos dos tópicos dos projetos, de um total de aproximadamente 30,5 bilhões de dólares que o Banco aportou em projetos na ALC no período referido, 41% foram destinados ao tópico desenvolvimento humano, incluindo as áreas de educação, saúde, nutrição, população, o que corresponde à importância política e financeira que o tópico desfruta dentro do Banco. O tópico de proteção social e gerenciamento de risco refletiu, sob a perspectiva dos projetos, a ênfase que o Banco confere a ele em termos de conteúdo, sendo o segundo com maior volume de recursos aportados. Ainda, dentre os 10 maiores projetos realizados no período, que se comportam como *outliers* junto aos demais projetos da amostra, quatro pertencem a este tópico, com três tratando especificamente de CCTs.

A questão institucional, observada na análise documental e da literatura, também se faz presente na análise estatística. Os Empréstimos para Desenvolvimento de Política (DPL, na sigla em inglês), que preveem apoio financeiro para realização de programas de medidas institucionais e políticas, foram o instrumento utilizado para concessão de 30% do total de recursos na região.

Embora os indícios de relação entre capacidade estatal e a distribuição do aporte de recursos do Banco Mundial em política social não tenha ficado clara neste primeiro momento, a realização de testes de correlação de variáveis demonstraram que existe relação positiva

entre a capacidade estatal e a distribuição do financiamento do Banco Mundial em política social na América Latina e Caribe, demonstrando que a hipótese apresentada no trabalho não pode ser refutada. O sentido encontrado da correlação é negativo, o que significa que quanto menor o gap de bem-estar, maior o número de recursos obtidos.

Considerando que um menor gap de bem-estar significa uma maior capacidade estatal, os resultados obtidos apontam que, quanto maior a capacidade estatal dos países, maior o volume de recursos aportados. O caso do Chile destoa desta afirmação, o que está provavelmente relacionado ao caráter da atuação do Banco no país durante o governo autocrático de Pinochet, entre as décadas de 1970 e 1990. Segundo o Banco, praticamente não há mais projetos em política social financiados uma vez que as instituições fortes, economia estável e nível relativamente alto de desenvolvimento do país direcionam a sua atuação para uma agenda mais restrita à construção de conhecimento (WORLD BANK, 2011a).

No caso dos países com gaps moderados, observou-se que, embora apresentem situação institucional e socioeconômica menos favoráveis, ela afeta de forma moderada a quantidade de recursos que o Banco aporta neste grupo. O México, maior prestador do Banco na região, é demonstrativo deste caso – embora tenha aumentado o gasto social nos últimos anos, ainda necessita melhorar sua capacidade estatal considerando a baixa efetividade do seu sistema de proteção social (LOMELÍ; RODRÍGUEZ; WEBER, 2012, pp. 37-38).

Já os países com gaps severos apresentam tanto uma baixa capacidade para implementação de políticas quanto instabilidade socioeconômica, o que pode justificar o volume reduzido de aporte de recursos do Banco nesses países. Neste grupo, o Haiti aparece como exceção – apesar da baixa capacidade estatal, os problemas decorrentes de catástrofes naturais e instabilidade política geraram uma demanda expressiva por ajuda humanitária internacional (LAMAUTE-BRISSON, 2013), da qual o Banco Mundial faz parte.

Por fim, é importante mencionar as possíveis agendas de pesquisa futuras que se apresentam a partir da realização deste trabalho. Dentro dos estudos de capacidade estatal, a revisão da literatura realizada apontou para a necessidade de elaboração de índices mais próximos à ideia de capacidade de implementação de políticas públicas, abordando especificamente as dimensões administrativa e fiscal do conceito. Em termos de escopo da pesquisa, parece pertinente abordar os projetos do Banco na região sob os mesmos tópicos, realizando estudos de N pequeno pautados em estratégias qualitativas de análise, de modo a preencher lacunas de informação verificadas na literatura – sobretudo no período após os anos

2000, quando ocorre a alteração na postura do Banco em política social. Outra possibilidade de pesquisa se relaciona à observação do momento em que a capacidade estatal passa a influenciar os financiamentos realizados pelo Banco, verificando se é condizente ou não com esta nova etapa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, C. H. (org.) **¿Cuánto importán las insituciones?** Gobierno, Estado y actors en la política argentina. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013.

ADCOCK, R.; COLLIER, D.; MACHIAVELLI, L. Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. **The American Political Science Review**, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001

ADELANTADO, J; NOGUERA, J; RAMBLA, X. El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. In: ADELANTADO, J. (Coord.). **Cambios en el estado del bienestar**. Barcelona: Icaria, 2000.

AGRANONIK, M.; HIRAKATA, V. N.; CAMEY, S. A. **Introdução à análise estatística utilizando o SPSS 18.0**. Porto Alegre: Hospital de Clínicas de Porto Alegre Grupo de Pesquisa e Pós Graduação, 2010. Disponível em: <http://www.mat.ufrgs.br/~camey/HCPA/cursos/Poligrafo%20-%20SPSS_Introducao%20F3rio.pdf>. Acesso em 29 set. 2017.

ALABARCE, M. Welfare Regimes in Latin America and the Caribbean. **Global Social Work**, v. 5, n. 8, p. 26-46, 2015.

ALCOCK, P. The Subject of Social Policy. In: ALCOCK, P.; MAY, M.; WRIGHT, S. (Eds). **The Student's Companion to Social Policy**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.

_____; MAY, M.; WRIGHT, S. (Eds). **The Student's Companion to Social Policy**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.

ANDRENACCI, L. From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the early XXIst Century. **Journal für Entwicklungspolitik**, n. 28, p. 1, 2012.

APONTE BLANK, C. ¿ Estado social o estado de bienestar en América Latina? **Revista Venezolana de Análisis de coyuntura**, v. 18, n. 1, p. 11-40, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/364/36424414002.pdf>. Acesso em 11/07/2017.

ARTS, W; GELISSEN, J. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Ed). **The Welfare State reader**. Cambridge: Polity Press, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Organização do Grupo Banco Mundial**. Página web. 2015. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BOD/EXT/EXTEDS21/0,,contentMDK:21342660~pagePK:64099144~piPK:64099061~theSitePK:394278,00.html>>. Acesso em 13 dez. de 2015.

BARBA, C. S. América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. **Caderno CRH**, v. 20, n. 50, 2007. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18912>>. Acesso em 11 out. 2017.

BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America. In: GOUGH, I.; WOOD, G. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____ ; SANTIBANEZ, A. New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America, **Journal of Latin American Studies**, 41, 1: 1–26, 2009. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/new-forms-of-social-assistance-and-the-evolution-of-social-protection-in-latin-america/36709FDE4AB580B5A8BD7C80DEDD8E35>>. Acesso em 29 set. 2017.

BASTAGLI, F. **From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America**. Working Paper n° 60, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper60.pdf>. Acesso em 20 ago. 2017.

BÉLAND, D.; ORENSTEIN, M A. International organizations as policy actors: An ideational approach. **Global Social Policy**, v. 13, n. 2, p. 125-143, 2013.

BIRDSALL, N. **Rescuing the World Bank: a CGD working group report and selected essays**. Center for Global Development, 2006. Disponível em: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/9781933286112-Birdsall-rescuing-world-bank.pdf>. Acesso em 22 jun 2017.

_____ ; LONDOÑO, J. L. Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 32-37, 1997.

BOCKSTETTE, V.; CHANDA, A.; PUTTERMAN, L.. States and markets: The advantage of an early start. **Journal of Economic Growth**, v. 7, n. 4, p. 347-369, 2002.

BRAATHAN, E. New Social Corporatism: A Discursive-comparative Perspective on the World Development Report 2000/2001. In CROP (ed.). **A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**. Bergen: Comparative Research Programme on Poverty (CROP), 2000.

BRESSER-PEREIRA, L C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: MARE/ENAP, 1995.

BRETTON WOODS. **Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): A Rough Guide**. London, 2003. Disponível em: < <http://www.brettonwoodsproject.org/2003/04/art-16298/>>. Acesso em 22 jun 2017.

BUITER, WH; FRIES, SM. **What should the multilateral development banks do?** Working paper No. 74, Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe, European Bank for Reconstruction and Development, 2002. Disponível em: <<http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0074.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2017.

BURNSIDE, C.; DOLLAR, D. **Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction**. Washington: The World Bank, 1998.

_____. Aid, Policies and Growth: Reply. **The American Economic Review**, Vol. 94, No. 3 (Jun., 2004), pp. 781-784, 2004a.

_____. **Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence**. World Bank Policy Research Paper O-2834. 2004b.

CÁRDENAS, M. State capacity in latin america. **Economía**, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.

CARVALHO, L. C.T. **Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

CASTRO et al. **Nota técnica: Gasto Social Federal e prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: IPEA, 2012.

CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.; ROBLES, C. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: a comparative view**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37340/S1420689_en.pdf;jsessionid=90FD29A0A7971019662E6054DF60DBB2?sequence=1. Acesso em: 10/04/2017.

CENTENO, M A; KOHLI, A; YASHAR, D J. (Eds.) **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Central Intelligence Agency (CIA). **The World Factbook: Haiti**. Página web. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/ha.html>. Acessos em julho de 2016.

CHANG, H. Hamlet without the Prince of Denmark: how developmente has disappered from today's "development" discourse. In: KHAN, S. R.; CHRISTIANSEN, J. (Eds.) **Towards new developmentalism: market as means rather than master**. Abingdon: Routledge, 2010.

CHAUVET, L; COLLIER, P; DUPONCHEL, M. **What explains aid project success in post-conflict situations?** Policy Research Working Paper 5418. Washington: World Bank Press, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46444018_What_explains_aid_project_success_in_post-conflict_situations. Acessado em 09 out 2017.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity : a review of concepts, evidence and measures**. UNU-MERIT Working Papers, AFD- MGSOG/UNU- Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, n. 053, 2013. Disponível em: [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/the-state-of-state-capacity--a-review-of-concepts-evidence-and-measures\(08eddd61-296c-4612-9254-277934f3be51\).html](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/the-state-of-state-capacity--a-review-of-concepts-evidence-and-measures(08eddd61-296c-4612-9254-277934f3be51).html). Acesso em 14/07/2017.

CLARK, E. The Millennium Challenge Account: Spur to Democracy?. **Foreign Service Journal**, v. 32, pp. 31-35, 2005.

CLEMENS, M. A.; KREMER, M. The New Role for the World Bank. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 30, n. 1, p. 53-76, 2016. Disponível em: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-WPaper-421-Clemens-Kremer-New-Role-World-Bank-0.pdf>. Acesso em 20/09/2017.

COLLIER, D; LAPORTE, J; SEAWRIGHT, J. Putting typologies to work: Concept formation, measurement, and analytic rigor. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 1, p. 217-232, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. 2000. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf;jsessionid=49CA7EA7A2BCCA5FC05A3C0DC97B9290?sequence=2. Acesso em 25 jun. 2017.

CORNIA, G.; JOLLY, R.; STEWART, F. **Adjustment with a Human Face**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

CRUZ-MARTÍNEZ, G. Welfare State Development in Latin America and the Caribbean (1970s–2000s): Multidimensional Welfare Index, Its Methodology and /Results. **Social indicators research**, v. 119, n. 3, p. 1295-1317, 2014.

DEACON, B. **Global social policy: International organizations and the future of welfare**. London: SAGE, 1997.

_____. **Global Social Policy & Governance**. London: SAGE, 2007.

DE DEKEN, J. CLASEN, J. Benefit dependency: The pros and cons of using “caseload data” for national and international comparisons. **International Social Security Review**, v. 66, n. 2, pg. 53–78, 2013.

DENIZER, C; KAUFMANN, D; KRAAY, A. Good countries or good projects? Macro and micro correlates of World Bank project performance. **Journal of Development Economics**, v. 105, p. 288-302, 2013.

DIAS, R. C. N. et al. Analysis of the distribution of World Bank disbursements in Latin America between 1985 and 2010. **Nova economia**, Belo Horizonte , v. 26, n. 2, p. 393-427, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512016000200393&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10 jul 2017.

DINCECCO, M. **Political transformations and public finances: Europe, 1650–1913**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493 a 531. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>. Acesso em 26 jul 2017.

DOLLAR, D.; LEVIN, V. Sowing and reaping: institutional quality and project outcomes in developing countries, No 3524, **Policy Research Working Paper Series**, The World Bank, 2005. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch?query=wps3524>>. Acesso em 20 jun 2017.

DOLLAR, D.; LEVIN, V. The increasing selectivity of foreign aid, 1984–2003. **World development**, v. 34, n. 12, p. 2034-2046, 2006.

DRAIBE, S M.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, v. 13, n. 27, 2011.

EASTERLY, W.; LEVINE, R.; ROODMAN, D. Aid, policies, and growth: comment. **American economic review**, v. 94, n. 3, p. 774-780, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991.

_____; PALIER, B. **Los tres grandes retos del Estado del bienestar**. Barcelona: Grupo Planeta (GBS), 2010.

EVANS, P. B. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Org.). **The Politics of Economic Adjustment**. Princeton: Princeton University Press, p. 139-181, 1992.

_____. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's Development as Freedom. **Studies in comparative international development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, 2002.

_____; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, Vol. 64, No. 5, Oct., pp. 748-765, 1999.

_____; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T., (Eds). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAURE, R.; PRIZZON, A.; ROGERSON, A. **Multilateral Development Banks**. London: Overseas Development Institute, 2015. Disponível em: <<https://www.shareweb.ch/site/Multilateral-Institutions/Documents/Short%20guide%20to%20multilateral%20development%20banks.pdf>>. Acesso em 13 set 2017.

FEENY, S; MCGILLIVRAY, M. Aid allocation to fragile states: absorptive capacity constraints. **Journal of International Development**, v. 21, n. 5, p. 618-632, 2009.

FIELD, A. **Descobrendo a estatística utilizando o SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, I. M. Z. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino

Fundamental no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a10.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2017.

FILGUEIRA, F. **Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states**. Genebra: UNRISD Project on Social Policy and Democratization, 2005.

_____. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 22, n. SPE, p. 10-27, 2013.

_____. **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**. Santiago: Naciones Unidas, 2014.

FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FORTIN, J. A tool to evaluate state capacity in postcommunist countries, 1989-2006. **European Journal of Political Research**, 49(5), p. 654-686, 2010.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12035/full>>. Acesso em 20 jul 2017.

FULLER, S. *A question of motivations: determining why donor countries give aid*. **ResPublica – Journal of Undergraduate Research**, v.7, issue 1, Article 7, 2002.

FUMO, C.; DE HAAN, A.; HOLLAND, J.; KANJI, N. **Social Funds: Effective Instruments to Support Local Action for Poverty Reduction**, Social Development Department Working Papers No.5. London: UKDFID, 2000.

GALLEGO, R.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (Coord.) **Estado de bienestar y comunidades autónomas: La descentralización de las políticas sociales en España**. Madrid: Tecnos, 2003.

GIL, A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 16, n. 1, p. 8-21, 2016.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf>. Acesso em 22 jun 2017.

GORDON R. Del universalismo estratificado a los programas focalizados. In: Schteingart, M. (Coord.). **Políticas sociales para los pobres en América Latina**. Miguel Ángel Porrúa, GURI, México, pp. 49-79, 1999.

GOUGH, I. Social policy regimes in the developing world. In: Kennett, Patricia, (ed.) **A Handbook of Comparative Social Policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham UK, 2013.

_____; WOOD, G. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GROS, J.; PROKOPOVYCH, O. **When Reality Contradicts Rhetoric: World Bank Lending Practices in Developing Countries in Historical, Theoretical, and Empirical Perspectives**. Dakar: African Books Collective, 2005.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post- neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis. **Development and Change**, v. 43, n. 1, p. 1-21, 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x/full>>. Acesso em 20 ago 2017.

HALL, A. Social policies in the World Bank: Paradigms and challenges. **Global social policy**, v. 7, n. 2, p. 151-175, 2007. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1468018107078160>>. Acesso em 20 set 2017.

_____. It takes two to tango: Conditional Cash Transfers. In: MCBRIDE, S.; BOYCHUCK, G.; MAHON, R. (Eds.) **After '08: Social Policy and the Global Financial Crisis**. Vancouver: UBC Press, 2015.

_____; MIDGLEY, J. **Social Policy for Development**. London: Sage, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMM, P.; KING, L. P.; STUCKLER, D. Mass privatization, state capacity, and economic growth in post-communist countries. **American Sociological Review**, v. 77, n. 2, p. 295-324, 2012.

HANSON, J.; SIGMAN, R. **State Capacity and World Bank Project Success**. Prepared for presentation at the 2016 annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 2016. Disponível em: <http://www-personal.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman16.pdf>. Acesso em 20 maio 2017.

_____. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. **World bank Political Economy Brown Bag Lunch Series**, 2013. Disponível em: <http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf>. Acessos em 21 maio 2017.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343310361838>>. Acesso em 6 jul. 2017.

HUBER, E; STEPHENS, J.D. Successful social policy regimes? Political economy, politics, and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica. In: **Paper delivered at the Conference on Democratic Governability**, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame, IN, October. 2005.

HUDSON, S. **Venezuela to quit IMF, World Bank**. April, 2007. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-imf-venezuela/venezuela-to-quit-imf-world-bank-idUSN3047381820070501>>. Acesso em 13 jun 2017.

HUNTER, W.; BROWN, D. S. World Bank directives, domestic interests, and the politics of human capital investment in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 1, p. 113-143, 2000. Disponível em <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414000033001005>>. Acesso em 20 set. 2017.

International Evaluation Group – IEG. **ICR Review**, Report Number : ICRR14286, Project ID: P112258. 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/225411474566628289/Mexico-Private-Housing-Finance-Markets-Strengthening-Project>>. Acesso em 20 jun. 2017.

IKA, L.; DIALLO, A.; THUILLIER, D. Critical success factors for World Bank projects: An empirical investigation. **International journal of project management**, v. 30, n. 1, p. 105-116, 2012.

International Labour Association – ILO. **Social Protection: Saint Lucia**. Disponível em: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action;jsessionid=vJmLYGTF8hRIJq3IVby6mtYMb64cKThLRXCxhhXlk6nXtZPN5Qym!475858318?id=321>>. Acesso em 14 out. 2017.

ISHAM, J; KAUFMANN, D. The forgotten rationale for policy reform: the productivity of investment projects. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 114, n. 1, p. 149-184, 1999.

ISMI, A. **Impoverishing a continent: World Bank and IMF in Africa**. Halifax Initiative Coalition, July, 2004. Disponível em: <<http://www.halifaxinitiative.org/updir/ImpoverishingAContinent.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2017.

KAPUR, D. **Do as I say not as I do: a critique of G-7 proposals on “reforming” the World Bank**. Paper presented at Conference on “The impact of globalization on the nation-state from above: the International Monetary Fund and the World Bank”, April 25-27, New Haven, Yale University, 2003. Disponível em <<http://www.yale.edu/macmillan/globalization/imf-wb.htm>>. Acesso em 12 ago. 2017.

_____. The changing anatomy of governance of the World Bank. In: PINCUS, J.; WINTERS, J. (Eds) **Reinventing the World Bank**. London: Cornell University, 2002.

_____. The knowledge bank. In: BIRDSALL, Nancy. **Rescuing the World Bank: a CGD working group report and selected essays**. Center for Global Development, 2006. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/9781933286112-Birdsall-rescuing-world-bank.pdf>>. Acesso em 10 set. 2017.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. **Aggregating Governance Indicators**. World Bank Policy Research Working Paper No. 2195, 1999. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.html>>. Acesso em 10 jun. 2017.

KENNETT, P. (Ed.) **A Handbook of Comparative Social Policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham UK, 2013.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence: World politics in transition**. Boston and Toronto: Little Brown, 1977.

KJAER, M.; HANSEN, O H. & THOMSEN, J. **Conceptualizing State Capacity**. Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report No, 6, 2002. Disponível em: <<http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso em: 16 ago 2017.

KNUTSEN, C H. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. **World Development**, 43, p. 1-18, 2013.

KORPI, W. Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. **Social Politics: international studies in gender, state & society**, v. 7, n. 2, p. 127-191, 2000.

KOCHER, M. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, 5(2), 2010.

LAMAUTE-BRISSON, N. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Haiti**. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2013.

LOMELÍ, EV; RODRÍGUEZ, DF; WEBER, DT. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Mexico**. Santiago: CEPAL, 2012.

LYNE, M M.; NIELSON, D L.; TIERNEY, M J. Controlling coalitions: Social lending at the multilateral development banks. **The Review of International Organizations**, v. 4, n. 4, p. 407, 2009.

MAKINO, R. O que há de errado com os atuais bancos multilaterais de desenvolvimento? Traumas de um passado recente. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 26, p. 16-25, 2014.

_____. **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, o Brasil e a Argentina**. 261f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MANN, M. **The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986

_____. **The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760 - 1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MANOU, D. Assessing the Role of Multilateral Development Banks in the Legal Empowerment of the Poor. Montreal: Centre for International Development Law, 2012.
MCBRIDE, S.; BOYCHUCK, G.; MAHON, R. (Eds.) **After '08: Social Policy and the Global Financial Crisis**. Vancouver: UBC Press, 2015.

MARCEL, M; RIVERA, E. Regímenes de bienestar en América Latina. In: TIRONI, E. (ed.). **Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana**. Santiago: Uqbar Editores, 2008.

MARTÍNEZ-FRANZONI, J. Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies. **Latin American Politics and Society**, v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

MESA-LAGO, C. **Social Security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

_____. **Social security and prospects for equity in Latin America**. Washington, DC: World Bank, 1991.

_____. **Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social**. Santiago: Naciones Unidas, 2005. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf?sequence=1>. Acesso em 13 ago. 2017.

MIDGLEY, J. Social development and social protection: New opportunities and challenges. **Development Southern Africa**, v. 30, n.1, 2013, p. 2-12. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0376835X.2012.755850>>. Acessos em 09 out 2017.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MOLL, P. G.; GELI, P.; SAAVEDRA, P. **Correlates of success in World Bank: development policy lending**. Policy Research Working Paper 7181, 2015.

MORLEY, S. A. et al. **Poverty and inequality in Latin America: the impact of adjustment and recovery in the 1980s**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

OTTERVIK, M. Conceptualizing and measuring state capacity. **QoG Working Paper Series**, v. 2013, n. 20, p. 20, 2013.

PALONI, A.; ZANARDI, M. (Ed.). **The IMF, World Bank and policy reform**. New York: Routledge, 2012.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, UFF, Niterói, 2009.

_____. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza". **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 11, n. 21, p. 260-282, 2010.

PEREIRA, L. C. B. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1 (57), p. 5-40, jan./mar, 1995.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 2008.

PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Ed). **The Welfare State reader**. Cambridge: Polity Press, 2006.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, 75(1): pp. 49-71, 2000.

ROBINSON, M. Hybrid states: Globalisation and the politics of state capacity. **Political Studies**, 56(3), pp. 566-583, 2008.

ROBLES, C. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Chile**. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2012.

ROTHSTEIN, B. **Social traps and the problem of trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

RUDRA, N. **Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?** Unpublished mss. Graduate School for Public and International Affairs. University of Pittsburgh. 2005.

RUVALCABA, M A. Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. **Desacatos**, n. 21, p. 109-134, 2006.

SAGASTI, F. R. **La banca multilateral de desarrollo en América Latina**. Santiago do Chile: United Nations Publications, 2002.

SAINSBURY, D. **Gender, equality and welfare states**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness. **The Georgetown Public Policy Review**, John Hopkins University, v.7, n.7, 2001.

SANTOS JUNIOR, R. B. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2010.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGURA-UBIERGO, A. **The political economy of the welfare state in Latin America: globalization, democracy, and development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T., (Eds). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STUBBS, P. International Non-State Actors and Social Development Policy. **Global Social Policy**, December, vol. 3 no. 3 319-348, 2003. Disponível em: <<http://gsp.sagepub.com/content/3/3/319.full.pdf+html>>. Acessos em dezembro de 2015.

SUGIYAMA, N. B. The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

TEIXEIRA, R. V. **Para uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea**. Serv. Soc. Soc. no.104 São Paulo Oct./Dec., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400005>. Acesso em 02 ago 2017.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TYSON, J. **What would you do if you were Jim Kim?** July, 2015. Disponível em: <<https://www.devex.com/news/what-would-you-do-if-you-were-jim-kim-86430>>. Acessos em 22 set 2017.

UNDURRAGA, T. Neoliberalism in Argentina and Chile: common antecedents, divergent paths. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 11-34, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n55/0104-4478-rsocp-23-55-0011.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2018.

UTHOFF, A.; VERA, C.; RUEDI, N. Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, **Financiamiento del Desarrollo series**, No. 169 (LC/L.2497-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2006.

VADELL, J. O Banco Mundial: dos empréstimos para o ajuste aos empréstimos para políticas de desenvolvimento. **Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte: Cenários PUC Minas, 2004.

VOM HAU, M. **State capacity and inclusive development: new challenges and directions**. ESID Working Paper No. 02, Barcelona, 2012. Disponível em: <http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_02_mvomhau.pdf>. Acesso em 01 maio 2017.

UBASART-GONZÁLEZ, G; MINTEGUIAGA, A. Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. **Política y Gobierno**. XXIV (1): 213-236, 2017. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60349190008>>. Acesso em 20 jul. 2017.

UN DATA. **Dominica**. 2017. Disponível em <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=dominica>>. Acesso em 12 out. 2017.

United Nations Development Programme – UNDP. **Human Development Report 2016: Saint Lucia**. 2016. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/LCA.pdf>. Acesso em 13 out. 2017.

_____. **About Barbados**. 2017. Disponível em: <<http://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/countryinfo/barbados.html>>. Acesso em 12 out. 2017.

_____. **The UNDP in Belize**. 2017. Disponível: <<http://www.bz.undp.org/>>. Acesso em 12 out. 2017.

WEISS, L. **The myth of the powerless state**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

WORLD BANK. **World Development Report: Poverty**. 1990. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5973/WDR%201990%20-%20English.pdf?sequence=5>>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **Comprehensive Development Framework: Country Experience**. 2000. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/CEXP_WEB.PDF>. Acesso em 16 jun. 2017.

_____. **World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People**. 2003. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **Empowering people by transforming institutions: social development in World Bank operations**. 2005. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report**. 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K8/Resources/YR00_Year_in_Review_English.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **Robert S. McNamara, World Bank President: April 1, 1968 – June 30, 1981**. World Bank Group Archives Exhibit Series, n. 064. Washington: The World Bank Group, 2009a. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/618521468196178944/pdf/104700-WP-PUBLIC-2009-07-Robert-S-McNamara-World-Bank-President.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report**. 2009b. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTAR2009/Resources/6223977-1252950831873/AR09_Complete.pdf>. Acesso em 14 jul. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report**. 2010a. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2010/Resources/WorldBank-AnnualReport2010.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2017.

WORLD BANK. **The World Bank in Latin America and the Caribbean**. Washington: The World Bank, 2010b. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LCR_RefGd_Eng.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **Country Partnership Strategy for The Republic of Chile for the period FY11-FY16**. 2011a. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/128311468222271645/Chile-Country-partnership-strategy-for-the-period-FY11-FY16>>. Acesso em 21 jul. 2017.

_____. **Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011b. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/WB_ES_ExecutiveSummary_FINAL.pdf>. Acesso em 14 jul. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report**. 2011c. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315496634380/WBAR11_YearInReview.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **International Bank For Reconstruction And Development: Articles of Agreement**. 2012a. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report**. 2012b. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2012/Resources/8784408-1346247445238/AnnualReport2012_En.pdf>. Acesso em 02 jul. 2017.

_____. **Women's Economic Empowerment in Latin America and the Caribbean: Policy Lessons from the World Bank Gender Action Plan**. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2012c. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16509/761170WP0Women00Box374362B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 22 set. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report**. 2013a. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16091>>. Acesso em 15 jun. 2017.

_____. **World Development Report: Risk and Opportunity**. 2013b. <http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **AF for Haiti Education for All Project Phase II**. 2014a. Disponível em <<http://projects.worldbank.org/P147608?lang=en>>. Acesso em 14 set. 2017.

_____. **Initiatives to Promote Gender Equality in Latin America and the Caribbean.** 2014b. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/events/2014/11/24/gender-equality-lac>>. Acesso em 02 nov. 2017.

WORLD BANK. **Rio de Janeiro Municipality Fiscal Consolidation for Efficiency and Growth DPL.** 2014c. Disponível em: <<http://projects.worldbank.org/P111665/rio-de-janeiro-municipality-fiscal-consolidation-efficiency-growth-dpl?lang=pt>>. Acesso em 29 set. 2017.

_____. **The World Bank Annual Report.** 2014d. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20093>>. Acesso em 04 ago. 2017.

_____. **Projects and Operations Advanced Search.** 2015a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/projects/advancedsearch?lang=en>>. Acesso em 29 out. 2015.

_____. **The State of Social Safety Nets.** 2015b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/415491467994645020/pdf/97882-PUB-REVISED-Box393232B-PUBLIC-DOCDATE-6-29-2015-DOI-10-1596978-1-4648-0543-1-EPI-1464805431.pdf>>. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2015. Acesso em 20 jul. 2017

_____. **World Bank Statement on Suriname.** 2016. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/01/22/worldbank-statement-suriname>>. Acesso em 02 nov. 2017.

_____. **About us.** 2017a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/about>>. Acesso em 04 jun. 2017.

_____. **Annual Meetings.** 2017b. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/annual-meetings>>. Acesso em 13 jun. 2017.

_____. **Boards of Governors.** 2017c. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership/governors>>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **Country Policy and Institutional Assessment.** 2017d. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA>>. Acesso em 20 set 2017.

_____. **Country Strategies.** 2017e. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/projects-operations/country-strategies>>. Acesso em 19 ago. 2017.

_____. **Executive Directors and Alternates.** 2017f. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/BankExecutiveDirectors.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2017.

_____. **IDA Borrowing Countries.** 2017g. Disponível em: <<http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>>. Acesso em 14 jun. 2017.

_____. **Organization.** 2017h. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>>. Acesso em 13 jun. 2017.

WORLD BANK. **Organizational Chart.** 2017i. Disponível em:
<<http://pubdocs.worldbank.org/en/404071412346998230/wbg-org-chart.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2017.

_____. **Products and services: Financing Instruments.** 2017j. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#3>>. Acesso em 19 ago. 2017.

_____. **Products and services: Services.** 2017k. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#2>>. Acesso em 19 ago. 2017.

_____. **Rapid Social Response Program (RSR).** 2017l. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/programs/rapidsocialresponseprogram>>. Acesso em 08 out. 2017.

_____. **Urban Development.** 2017m. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment>>. Acesso em 20 set. 2017.

_____. **Topics.** 2017n. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic>>.
Acesso em 16 out. 2017.

_____. **Who we are.** 2017o. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/who-we-are>>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **World Bank Country and Lending Groups.** 2017p. Disponível em:
<<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>>. Acesso em 14 jun. 2017.

_____. **World Bank Open Data.** 2017q. Disponível em:
<<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em 16 nov. 2017.

_____. **World Bank Project Cycle.** 2017r. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/projectcycle>>.
Acesso em 30 ago. 2017.

YEATES, N. International Organizations. In: ALCOCK, P.; MAY, M.; WRIGHT, S. (Eds). **The Student's Companion to Social Policy.** West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.

YIN, R. **Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos.** São Paulo: Bookman editora, 2015.

APÊNDICE A – Base de dados utilizada para análise (WORLD BANK, 2015a)

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Access and Renewable Energy Project	Bolivia	Investment Project Financing	2014	50.000.000,00	Rural development	3	3
ACCESS WITH QUALITY TO 3ER EDUCATION PROJECT-ACCES II -SOP PHASE 2	Colombia	Investment Project Financing	2014	200.000.000,00	Human development	2	4
Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project - PROACRE	Brazil	Specific Investment Loan	2008	120.000.000,00	Human development	1	4
Acre: Strengthening Public Policies DPL	Brazil	Development Policy Lending	2013	250.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	5
Additional Finance Fourth Roads Rehabilitation and Maintenance Project	Nicaragua	Specific Investment Loan	2010	39.300.000,00	Rural development	3	2
Additional Finance to Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project	Brazil	Investment Project Financing	2014	150.000.000,00	Human development	1	4
Additional Financing - Rio de Janeiro Sustainable Rural Development	Brazil	Specific Investment Loan	2012	100.000.000,00	Rural development	1	4
ADDITIONAL FINANCING FOR NUTRITION AND SOCIAL PROTECTION PROJECT	Honduras	Specific Investment Loan	2011	3.600.000,00	Social protection and risk management	3	1
Additional Financing for the Support to Oportunidades	Mexico	Specific Investment Loan	2010	1.250.000.000,00	Social protection and risk management	2	5
Additional Financing Rural Roads Infrastructure Improvement Project	Nicaragua	Investment Project Financing	2014	57.000.000,00	Social protection and risk management	3	3
Additional Financing Third Basic Education Improvement	Uruguay	Specific Investment Loan	2009	29.900.000,00	Human development	1	2
Additional Financing to the Second Agricultural Technology Project (GFRP)	Nicaragua	Specific Investment Loan	2010	10.000.000,00	Rural development	3	1
Additional Financing to the St. Lucia Disaster Management Project II	St. Lucia	Specific Investment Loan	2008	3.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
AF for Haiti Education for All Project Phase II	Haiti	Investment Project Financing	2014	-	Human development	3	1

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
AF Infrastructure & Institutions Emergency Recovery	Haiti	Emergency Recovery Loan	2012	35.000.000,00	Rural development	3	2
AF to PY PRODERS Sustainable Agriculture and Rural Development Project	Paraguay	Investment Project Financing	2013	100.000.000,00	Rural development	3	4
Agricultural Innovation and Services	Bolivia	Specific Investment Loan	2011	39.000.000,00	Rural development	3	2
AIDS-SUS (National AIDS Program - National Health Service)	Brazil	Specific Investment Loan	2010	67.000.000,00	Human development	1	4
Alto Solimoes Basic Services and Sustainable Development Project in Support of the Zona Franca Verde Program	Brazil	Adaptable Program Loan	2008	24.250.000,00	Human development	1	2
AR Norte Grande Water Infrastructure	Argentina	Specific Investment Loan	2010	200.000.000,00	Urban development	1	4
AR Road Safety	Argentina	Adaptable Program Loan	2010	30.000.000,00	Urban development	1	2
AR San Juan SWAP	Argentina	Specific Investment Loan	2010	50.000.000,00	Human development	1	3
AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development)	Argentina	Specific Investment Loan	2008	60.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	3
Argentina Basic Protection Project	Argentina	Specific Investment Loan	2009	450.000.000,00	Social protection and risk management	1	5
Argentina Second Rural Education Improvement Project - PROMER-II	Argentina	Investment Project Financing	2014	250.500.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	5
AVIAN INFLUENZA CONTROL AND HUMAN INFLUENZA EMERGENCY PREPARDNESS AND CONTROL	Haiti	Emergency Recovery Loan	2008	1.560.000,00	Human development	3	1
Bahia Inclusion and Economic Development DPL	Brazil	Development Policy Lending	2012	700.000.000,00	Human development	1	5
Bahia State Integrated Rural Poverty Additional Financing	Brazil	Specific Investment Loan	2009	30.000.000,00	Rural development	1	2
Barbados Second HIV/AIDS Project	Barbados	Specific Investment Loan	2008	35.000.000,00	Human development	2	2

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Basic Education Quality Improvement Project	Panama	Specific Investment Loan	2008	35.000.000,00	Human development	1	2
Basic Protection Project Additional Financing	Argentina	Specific Investment Loan	2011	480.000.000,00	Social protection and risk management	1	5
Belo Horizonte Urban Development Policy Loan	Brazil	Development Policy Lending	2013	200.000.000,00	Social protection and risk management	1	4
BO (AF) Rural Alliances	Bolivia	Specific Investment Loan	2009	30.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	2
BO PICAR Community Investment in Rural Areas	Bolivia	Specific Investment Loan	2011	40.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	2
BO Urban Infrastructure Project (II) Additional Finance	Bolivia	Specific Investment Loan	2012	24.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	2
BO: Investing in Children and Youth	Bolivia	Specific Investment Loan	2008	17.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
Bolivia: Improving Employability and Labor Income of Youth Project	Bolivia	Investment Project Financing	2014	20.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
BR AF to the Ceara Integrated Water Resource Management Project	Brazil	Specific Investment Loan	2008	103.000.000,00	Rural development	1	4
BR Federal Integrated Water - Interaguas	Brazil	Technical Assistance Loan	2011	107.330.000,00	Social protection and risk management	1	4
BR Municipal APL: Sao Luis Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project	Brazil	Specific Investment Loan	2008	35.640.000,00	Urban development	1	2
BR Municipal APL: Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project	Brazil	Adaptable Program Loan	2008	31.130.000,00	Urban development	1	2
BR Sergipe Water	Brazil	Specific Investment Loan	2012	70.280.000,00	Social protection and risk management	1	4
Brazil - Rio de Janeiro Renovating and Strengthening Public Management	Brazil	Technical Assistance Loan	2010	18.670.000,00	Human development	1	1

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
BRAZIL BAHIA SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT PROJECT	Brazil	Investment Project Financing	2014	150.000.000,00	Rural development	1	4
Catastrophe Development Policy Loan DDO	Peru	Development Policy Lending	2010	100.000.000,00	Social protection and risk management	2	4
CATASTROPHE DEVELOPMENT POLICY LOAN DEFERRED DRAW DOWN OPTION (DDO)	Guatemala	Development Policy Lending	2009	85.000.000,00	Social protection and risk management	3	4
Ceara Rural Sustainable Development and Competitiveness	Brazil	Specific Investment Loan	2012	100.000.000,00	Rural development	1	4
Cholera Emergency Response Project	Haiti	Emergency Recovery Loan	2011	15.000.000,00	Human development	3	1
Climate Resilient Infrastructure	Belize	Investment Project Financing	2014	30.000.000,00	Social protection and risk management	2	2
CO (AF) Bogota Urban Services	Colombia	Specific Investment Loan	2008	30.000.000,00	Urban development	2	2
CO DPL on Promoting an Inclusive, Equitable and Efficient Social Protection System	Colombia	Development Policy Lending	2010	500.000.000,00	Human development	2	5
Colombia Rural Education Project (APL Phase II)	Colombia	Adaptable Program Loan	2008	50.000.000,00	Human development	2	3
Community-Driven Development (CDD) Additional Financing	Haiti	Specific Investment Loan	2009	8.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
Compensatory Education	Mexico	Specific Investment Loan	2010	100.000.000,00	Human development	2	4
CO-National Macroproyectos Social Interest Program Project	Colombia	Specific Investment Loan	2011	40.000.000,00	Urban development	2	2
Costa Rica 3er Education	Costa Rica	Development Policy Lending	2012	200.000.000,00	Human development	1	4
Costa Rica Catastrophe Deferred Draw Down Option (CAT DDO)	Costa Rica	Specific Investment Loan	2008	65.000.000,00	Social protection and risk management	1	3
Cultural Heritage Preservation and Tourism Sector Support Project	Haiti	Investment Project Financing	2014	45.000.000,00	Urban development	3	3
Cusco Transport Improvement Project	Peru	Investment Project Financing	2014	120.000.000,00	Urban development	2	4

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Development Policies for the State of Sergipe	Brazil	Development Policy Lending	2013	150.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	4
Development Policy Loan	Panama	Development Policy Lending	2011	100.000.000,00	Human development	1	4
Disaster Risk Management and Reconstruction	Haiti	Emergency Recovery Loan	2011	60.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	3
Disaster Risk Management Development Policy Loan with a CAT DDO	El Salvador	Development Policy Lending	2011	50.000.000,00	Social protection and risk management	3	3
Disaster Risk Management Development Policy Loan with a CAT DDO	Panama	Development Policy Lending	2011	66.000.000,00	Social protection and risk management	1	4
Disaster Risk Management DPL w/Catastrophe Deferred Draw Down Option	Colombia	Development Policy Lending	2008	150.000.000,00	Social protection and risk management	2	4
Disaster Risk Management Project	Honduras	Specific Investment Loan	2012	30.000.000,00	Social protection and risk management	3	2
DO Additional Financing Social Sectors Investment Progr	Dominican Republic	Specific Investment Loan	2009	10.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
DO Emergency Recovery & Disaster Mgmt	Dominican Republic	Emergency Recovery Loan	2008	80.000.000,00	Social protection and risk management	2	4
DO-3rd Perform.&Accbilty of SocSctrs DPL	Dominican Republic	Development Policy Lending	2011	70.000.000,00	Social protection and risk management	2	4
Dominican Republic Municipal Development Project	Dominican Republic	Specific Investment Loan	2010	20.000.000,00	Rural development	2	1
Early Childhood Development Project	Jamaica	Investment Project Financing	2014	12.000.000,00	Human development	2	1
Economic and Social Development Policy Loan	Grenada	Development Policy Lending	2010	8.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Education for All Project - Additional Financing	Haiti	Emergency Recovery Loan	2010	12.000.000,00	Human development	3	1
Education Quality Improvement Project	El Salvador	Specific Investment Loan	2011	60.000.000,00	Human development	3	3

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Efficient lighting and appliances	Mexico	Specific Investment Loan	2010	250.630.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	5
ELETOBRAS Distribution Rehabilitation	Brazil	Specific Investment Loan	2010	495.000.000,00	Urban development	1	5
Emergency Recovery and Disaster Management Project (AF)	Bolivia	Emergency Recovery Loan	2008	4.400.000,00	Social protection and risk management	3	1
Emergency Support for Social Services	Guatemala	Emergency Recovery Loan	2010	100.000.000,00	Social protection and risk management	3	4
Essential Public Health Functions Programs II Project	Argentina	Specific Investment Loan	2010	461.000.000,00	Human development	1	5
Expanding Access to Reduce Health Inequities Project (APL III)--Former Health Sector Reform - Third Phase (APL III)	Bolivia	Adaptable Program Loan	2008	18.500.000,00	Human development	3	1
Expanding Opportunities for Vulnerable Groups	Guatemala	Specific Investment Loan	2009	114.500.000,00	Rural development	3	4
Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan	Brazil	Development Policy Lending	2012	500.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	5
Federal District Multisector Management	Brazil	Specific Investment Loan	2009	130.000.000,00	Human development	1	4
Federal University Hospitals Modernization Project	Brazil	Specific Investment Loan	2011	150.000.000,00	Human development	1	4
First Programmatic Development Policy Loan	Guatemala	Development Policy Lending	2012	200.000.000,00	Human development	3	4
First Programmatic Reducing Vulnerabilities for Growth Development Policy Credit	Honduras	Development Policy Lending	2011	86.000.000,00	Social protection and risk management	3	4
Fiscal Risk Management Development Policy Loan	Mexico	Development Policy Lending	2012	300.750.000,00	Social protection and risk management	2	5
Food Prices Crisis Supplemental to HN First Prog Fin Sec Dev Pol Credit	Honduras	Development Policy Lending	2008	10.000.000,00	Rural development	3	1

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
GD -(AF) Education Dev -2nd APL	Grenada	Adaptable Program Loan	2008	1.900.000,00	Human development	2	1
Grenada Safety Net Advancement Project	Grenada	Specific Investment Loan	2011	5.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Guyana Secondary Education Improvement	Guyana	Investment Project Financing	2014	10.000.000,00	Human development	3	1
Haiti - Education for All Project - Phase II	Haiti	Adaptable Program Loan	2011	70.000.000,00	Human development	3	4
Haiti - Urban Community Driven Development Project - AF	Haiti	Investment Project Financing	2014	7.500.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	1
Haiti - Urban Community Driven Development Project / PRODEPUR	Haiti	Specific Investment Loan	2008	15.700.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	1
Haiti Business Development and Investment Project	Haiti	Specific Investment Loan	2013	20.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
Haiti Emergency Recovery and Disaster Management (Additional Financing)	Haiti	Emergency Recovery Loan	2008	7.400.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	1
Haiti Post-Disaster Partial Credit Guarantee Program Support Project	Haiti	Specific Investment Loan	2010	3.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
Health Equity and Performance Improvement Project	Panama	Specific Investment Loan	2008	40.000.000,00	Human development	1	2
Health Sector Reform Second Phase APL (PARSS 2)	Dominican Republic	Adaptable Program Loan	2009	30.500.000,00	Human development	2	2
Health System Strengthening and Response to Epidemiological Emergencies Project	Nicaragua	Emergency Recovery Loan	2009	5.000.000,00	Human development	3	1
HIGHER EDUCATION QUALITY IMPROVEMENT	Peru	Specific Investment Loan	2012	25.000.000,00	Human development	2	2
HN RURAL INFRASTRUCTURE PROJECT (AF)	Honduras	Specific Investment Loan	2013	20.000.000,00	Rural development	3	1

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
HN Safer Municipalities	Honduras	Specific Investment Loan	2012	15.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
Honduras Additional Financing Social Protection	Honduras	Investment Project Financing	2013	12.300.000,00	Social protection and risk management	3	1
Honduras Education Quality, Governance, & Institutional Strengthening	Honduras	Specific Investment Loan	2008	15.370.000,00	Rural development	3	1
Honduras Fiscal Sustainability and Enhanced Social Protection DPC	Honduras	Development Policy Lending	2014	55.000.000,00	Social protection and risk management	3	3
Honduras Rural Competitiveness Project	Honduras	Specific Investment Loan	2008	30.000.000,00	Rural development	3	2
Housing Reconstruction - Urban Community Driven Development Additional Financing	Haiti	Specific Investment Loan	2010	30.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	2
HT - MEETING TEACHER NEEDS FOR EFA	Haiti	Specific Investment Loan	2008	6.000.000,00	Human development	3	1
HT Center and Artibonite Regional Development	Haiti	Investment Project Financing	2014	50.000.000,00	Rural development	3	3
HT: Emergency School Reconstruction Project	Haiti	Emergency Recovery Loan	2009	5.000.000,00	Human development	3	1
Hurricane Felix Emergency Recovery Additional Financing	Nicaragua	Specific Investment Loan	2012	5.000.000,00	Social protection and risk management	3	1
Hurricane Tomas Emergency Recovery Loan	St. Vincent and the Grenadines	Emergency Recovery Loan	2011	5.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Improving Community and Family Health Care Services Project	Nicaragua	Specific Investment Loan	2010	21.000.000,00	Human development	3	2
Improving Maternal and Child Health through Integrated Social Services	Haiti	Specific Investment Loan	2013	70.000.000,00	Social protection and risk management	3	4
Improving Teacher Education	Guyana	Specific Investment Loan	2010	4.200.000,00	Human development	3	1
Income Support and Employability Project	El Salvador	Specific Investment Loan	2009	50.000.000,00	Social protection and risk management	3	3

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Influenza Prevention and Control	Mexico	Emergency Recovery Loan	2009	491.000.000,00	Human development	2	5
Infrastructure & Institutions Emergency Recovery	Haiti	Emergency Recovery Loan	2010	65.000.000,00	Social protection and risk management	3	3
Institutions Building Technical Assistance Additional Financing	Uruguay	Technical Assistance Loan	2011	10.000.000,00	Social protection and risk management	1	1
Integrated Health and Water Management Project (SWAP)	Brazil	Specific Investment Loan	2010	60.000.000,00	Human development	1	3
Jamaica Early Childhood Development Project	Jamaica	Specific Investment Loan	2008	15.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Jamaica Integrated Community Development Project	Jamaica	Investment Project Financing	2014	42.000.000,00	Social protection and risk management	2	3
Jamaica Second HIV/AIDS Project	Jamaica	Specific Investment Loan	2008	10.000.000,00	Human development	2	1
JM (AF) Social Protection	Jamaica	Investment Project Financing	2014	40.000.000,00	Human development	2	2
JM Education Transformation Capacity Building	Jamaica	Specific Investment Loan	2009	16.000.000,00	Human development	2	1
JM Youth Employment in Digital and Animation Industries	Jamaica	Investment Project Financing	2014	20.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Local Government Strengthening Project	El Salvador	Specific Investment Loan	2010	80.000.000,00	Urban development	3	4
Mexico Forests and Climate Change Project	Mexico	Specific Investment Loan	2012	350.000.000,00	Rural development	2	5
Mexico Reducing Inequality of Educational Opportunity Project	Mexico	Investment Project Financing	2014	150.000.000,00	Human development	2	4
Mexico School Based Management Project	Mexico	Investment Project Financing	2014	350.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	5
MX Moderniz of National Meteorological Serv (MOMET)	Mexico	Specific Investment Loan	2012	105.260.000,00	Social protection and risk management	2	4

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
MX Oaxaca WSS Sector Modernization	Mexico	Program-for-Results	2014	55.000.000,00	Rural development	2	3
MX Social Protection System	Mexico	Investment Project Financing	2014	55.000.000,00	Social protection and risk management	2	3
MX Water Utilities Efficiency Improvement Project (PROME)	Mexico	Specific Investment Loan	2010	55.000.000,00	Urban development	2	3
National Agricultural Innovation	Peru	Investment Project Financing	2013	55.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	3
National Roads and Airport Infrastructure Project	Bolivia	Specific Investment Loan	2011	55.000.000,00	Rural development	3	3
NI Greater Managua Water and Sanitation (PRASMA)	Nicaragua	Specific Investment Loan	2008	55.000.000,00	Urban development	3	3
NI Rural Water Supply and Sanitation Project (PRASNICA)	Nicaragua	Specific Investment Loan	2008	55.000.000,00	Rural development	3	3
NI Sustainable Rural Water Supply and Sanitation Sector	Nicaragua	Investment Project Financing	2014	55.000.000,00	Rural development	3	3
Ni-(AF) Community Health Project	Nicaragua	Investment Project Financing	2014	55.000.000,00	Human development	3	3
Nicaragua Hurricane Felix Emergency Recovery Project	Nicaragua	Emergency Recovery Loan	2008	55.000.000,00	Social protection and risk management	3	3
Nicaragua Rural Telecom Additional Finance	Nicaragua	Specific Investment Loan	2012	55.000.000,00	Rural development	3	3
Nicaragua Social Protection	Nicaragua	Specific Investment Loan	2011	55.000.000,00	Social protection and risk management	3	3
OECS (Grenada) Skills for Inclusive Growth	Grenada	Adaptable Program Loan	2009	55.000.000,00	Social protection and risk management	2	3
PA Metro Water and Sanitation Improvement Project	Panama	Specific Investment Loan	2010	55.000.000,00	Urban development	1	3
PA Third Programmatic Development Policy	Panama	Development Policy Lending	2013	55.000.000,00	Social protection and risk management	1	3

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Paraíba Second Rural Poverty Reduction	Brazil	Specific Investment Loan	2008	20.900.000,00	Rural development	1	2
PE- (APL2) Health Reform Program	Peru	Adaptable Program Loan	2009	15.000.000,00	Human development	2	1
PE AF Sierra Rural Development Project	Peru	Specific Investment Loan	2013	20.000.000,00	Rural development	2	1
PE Basic Education	Peru	Specific Investment Loan	2013	25.000.000,00	Human development	2	2
PE Optimization of Lima Water and Sewerage Systems	Peru	Specific Investment Loan	2011	54.500.000,00	Urban development	2	3
PE Sierra Irrigation Subsector	Peru	Specific Investment Loan	2010	20.000.000,00	Rural development	2	1
PE Social Inclusion DPL	Peru	Development Policy Lending	2012	45.000.000,00	Social protection and risk management	2	3
PE Social Inclusion TAL	Peru	Technical Assistance Loan	2012	10.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Pernambuco Equity and Inclusive Growth DPL	Brazil	Development Policy Lending	2013	550.000.000,00	Human development	1	5
Pernambuco Rural Economic Inclusion	Brazil	Specific Investment Loan	2012	100.000.000,00	Rural development	1	4
Peru First Programmatic Environmental Development Policy Loan /DDO	Peru	Development Policy Lending	2009	330.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	5
Piauí Green Growth and Inclusion DPL	Brazil	Development Policy Lending	2012	350.000.000,00	Rural development	1	5
Pilot Community Development Additional Financing	Paraguay	Specific Investment Loan	2008	9.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	1
Port-City of Limon Integrated Infrastructure Project	Costa Rica	Specific Investment Loan	2008	72.500.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	4
Power Sector Efficiency Enhancement Project (PROMEF)	Honduras	Specific Investment Loan	2009	30.000.000,00	Urban development	3	2
Prevention and Management of Influenza Type Illness and Strengthening of Argentina's Epidemiological System Project	Argentina	Emergency Recovery Loan	2010	229.000.000,00	Human development	1	5

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Private Housing Finance Markets Strengthening Project	Mexico	Specific Investment Loan	2008	1.010.000.000,00	Urban development	2	5
Productive and Sustainable Cities Development Policy Loan	Colombia	Development Policy Lending	2012	150.000.000,00	Urban development	2	4
Promoting Innovation and Competitiveness Project	Chile	Specific Investment Loan	2008	30.000.000,00	Human development	1	2
Protecting the Poor under Global Uncertainty Development Policy Loan	Panama	Development Policy Lending	2009	80.000.000,00	Human development	1	4
Provincial Public Health Insurance Development Project	Argentina	Specific Investment Loan	2011	400.000.000,00	Human development	1	5
Public and Social Sector Transformation Project (PSST)	Antigua and Barbuda	Specific Investment Loan	2013	10.000.000,00	Social protection and risk management	1	1
PUBLIC FINANCE AND SOCIAL PROGRESS DPL	El Salvador	Development Policy Lending	2011	100.000.000,00	Social protection and risk management	3	4
Public Sector Management and Social Inclusion Development Policy Loan	Uruguay	Development Policy Lending	2012	260.000.000,00	Social protection and risk management	1	5
PY Energy Sector Strengthening Project	Paraguay	Specific Investment Loan	2010	100.000.000,00	Rural development	3	4
PY PRODERS Sustainable Agriculture & Rural Development	Paraguay	Specific Investment Loan	2008	37.500.000,00	Rural development	3	2
PY Water & Sanitation Sector Modernization	Paraguay	Specific Investment Loan	2009	64.000.000,00	Urban development	3	3
QUALISUS-REDE Brazil Health Network Formation and Quality Improvement Project	Brazil	Adaptable Program Loan	2009	235.000.000,00	Human development	1	5
Quito Metro Line One	Ecuador	Investment Project Financing	2013	205.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	5
Rebuilding Energy Infrastructure and Access	Haiti	Specific Investment Loan	2012	90.000.000,00	Social protection and risk management	3	4
Regional Disaster Vulnerability Reduction Project (Additional Finance)	St. Vincent and the Grenadines	Investment Project Financing	2014	35.600.000,00	Social protection and risk management	2	2
Relaunching Agriculture: Strengthening Agriculture Public Services II Project (GAFSP - IDA)	Haiti	Specific Investment Loan	2011	40.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	3	2

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Results in Nutrition for Juntos SWAp	Peru	Specific Investment Loan	2011	25.000.000,00	Social protection and risk management	2	2
Rio de Janeiro Municipality Fiscal Consolidation for Efficiency and Growth DPL	Brazil	Development Policy Lending	2010	1.045.000.000,00	Human development	1	5
Rio de Janeiro Sustainable Rural Development Project	Brazil	Specific Investment Loan	2009	39.500.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	2
Rio Grande - RS Integrated Municipal Development Program	Brazil	Adaptable Program Loan	2009	8.100.000,00	Rural development	1	1
Rio Grande do Norte: Regional Development and Governance	Brazil	Specific Investment Loan	2013	360.000.000,00	Human development	1	5
RIO STATE DEVELOPMENT POLICY LOAN III	Brazil	Development Policy Lending	2012	300.000.000,00	Human development	1	5
Rio State Fiscal Sustainability, Human Development and Competitiveness DPL	Brazil	Development Policy Lending	2010	485.000.000,00	Human development	1	5
Rural Alliances Project II	Bolivia	Specific Investment Loan	2012	50.000.000,00	Rural development	3	3
Rural Community Driven Development - Additional Financing II	Haiti	Specific Investment Loan	2010	15.000.000,00	Urban development	3	1
Rural Economic Development Initiative	Jamaica	Specific Investment Loan	2009	15.000.000,00	Rural development	2	1
Rural Roads Infrastructure Improvement Project	Nicaragua	Specific Investment Loan	2011	35.000.000,00	Rural development	3	2
Saint Lucia Hurricane Tomas Emergency Recovery Loan	St. Lucia	Emergency Recovery Loan	2011	15.000.000,00	Urban development	2	1
Santa Catarina Rural Competitiveness	Brazil	Specific Investment Loan	2010	90.000.000,00	Rural development	1	4
Santos Municipality	Brazil	Adaptable Program Loan	2009	44.000.000,00	Social protection and risk management	1	3
Sao Paulo Feeder Roads Project	Brazil	Sector Investment and Maintenance Loan	2009	166.650.000,00	Rural development	1	4
Sao Paulo State Feeder Roads Additional Financing	Brazil	Specific Investment Loan	2010	326.780.000,00	Rural development	1	5

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Sao Paulo Sustainable Rural Development and Access to Markets	Brazil	Specific Investment Loan	2010	78.000.000,00	Rural development	1	4
Savings and Credit Sector Consolidation and Financial Inclusion Project	Mexico	Specific Investment Loan	2011	100.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	4
SAVINGS AND RURAL FINANCE - SECOND PHASE - ADDITIONAL FINANCING II	Mexico	Specific Investment Loan	2008	50.000.000,00	Rural development	2	3
Savings and Rural Finance SAGARPA Additional Financing	Mexico	Specific Investment Loan	2008	21.000.000,00	Rural development	2	2
School Based Management (APL II)	Mexico	Adaptable Program Loan	2010	220.000.000,00	Human development	2	5
Science, Technology and Innovation	Colombia	Adaptable Program Loan	2010	25.000.000,00	Human development	2	2
Second Bolsa Família	Brazil	Adaptable Program Loan	2010	200.000.000,00	Social protection and risk management	1	4
Second Family Health Extension Adaptable Lending	Brazil	Adaptable Program Loan	2008	83.450.000,00	Human development	1	4
Second Land Administration Project (PRODEP II)	Nicaragua	Specific Investment Loan	2013	40.000.000,00	Social protection and risk management	3	2
Second Performance and Accountability of Social Sectors Development Policy Loan	Dominican Republic	Development Policy Lending	2010	150.000.000,00	Social protection and risk management	2	4
Second Programmatic Productive & Sustainable Cities Development Policy Loan	Colombia	Development Policy Lending	2014	700.000.000,00	Urban development	2	5
Second Programmatic Reform Implementation Development Policy Loan	Uruguay	Development Policy Lending	2009	400.000.000,00	Social protection and risk management	1	5
Second Programmatic Upper Secondary Education Development Policy Loan	Mexico	Development Policy Lending	2012	300.750.000,00	Human development	2	5
Second Results and Accountability (REACT) Development Policy Loan-Deferred Drawdown Option	Peru	Development Policy Lending	2009	330.000.000,00	Human development	2	5
Second Rural Electrification	Peru	Specific Investment Loan	2011	50.000.000,00	Rural development	2	3

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Second Student Loan Support Project, APL Phase I	Colombia	Adaptable Program Loan	2008	300.000.000,00	Human development	2	5
Second Support to the Education Sector Project PASEN 2	Nicaragua	Specific Investment Loan	2012	25.000.000,00	Human development	3	2
Sergipe State Integrated Project: Rural Poverty	Brazil	Specific Investment Loan	2008	20.800.000,00	Rural development	1	2
Social Protection	Honduras	Specific Investment Loan	2010	40.000.000,00	Social protection and risk management	3	2
Social Protection Project	Jamaica	Specific Investment Loan	2008	40.000.000,00	Social protection and risk management	2	2
Social Protection TA Additional Financing	Chile	Technical Assistance Loan	2009	3.000.000,00	Social protection and risk management	1	1
STRENGTHENING PUBLIC HEALTH CARE SYSTEM	El Salvador	Specific Investment Loan	2011	80.000.000,00	Human development	3	4
Strengthening Public Management and Integrated Territorial Development	Brazil	Investment Project Financing	2014	48.000.000,00	Social dev/gender/inclusion	1	3
Strengthening Social Resilience to Climate Change	Mexico	Development Policy Lending	2012	300.750.000,00	Social dev/gender/inclusion	2	5
Support for the Second Phase of the Expansion of the Program of Conditional Transfers-Familias en Acción Project	Colombia	Specific Investment Loan	2008	636.500.000,00	Human development	2	5
Support to Oportunidades Project	Mexico	Specific Investment Loan	2009	1.503.760.000,00	Social protection and risk management	2	5
Support to the Social Protection System in Health	Mexico	Specific Investment Loan	2010	1.250.000.000,00	Human development	2	5
Support to Uruguayan Public Schools Project	Uruguay	Specific Investment Loan	2012	40.000.000,00	Human development	1	2
Sustainable Rural Development	Mexico	Specific Investment Loan	2009	50.000.000,00	Rural development	2	3
Sustainable Rural Development Additional Financing	Mexico	Specific Investment Loan	2012	50.000.000,00	Rural development	2	3

Project Name	Country	Lending Instrument Type	Approval_date	Aporte BM	MjTheme	Welfare_gap	Aporte BM (agrupado)
Tertiary Education Finance for Results Project III	Chile	Specific Investment Loan	2012	40.000.000,00	Human development	1	2
Third Phase Disaster Vuln.Reduction APL for Dominica	Dominica	Investment Project Financing	2014	17.000.000,00	Social protection and risk management	2	1
Third Results & Accountability (REACT) Programmatic DPL	Peru	Development Policy Lending	2010	50.000.000,00	Human development	2	3
Third Upper Secondary Education Development Policy Loan	Mexico	Development Policy Lending	2013	300.750.000,00	Human development	2	5
Upper Secondary Education (MUSE) Development Policy Loan	Mexico	Development Policy Lending	2010	700.000.000,00	Human development	2	5
Urban Transport in Metropolitan Areas	Argentina	Adaptable Program Loan	2009	150.000.000,00	Urban development	1	4

APÊNDICE B – Classificação dos países ausentes da tipologia original em *welfare gaps*

	PIB per capita	Dependency rate	Incidence of poverty 2012	Welfare gap
Antigua e Barbuda	12.126,90	50	-	1
Barbados	15.905	48	19%	1
Belize	4.344,20	65	-	2
Dominica	6.912,40	66	-	2
Grenada	7.365,70	53	37.7%	2
Guiana	3.026,30	59	-	3
St Lucia	7.196,00	47	-	2
St Vincent Grenadines	6.231,80	50	-	2