

A “viagem” das ideias econômicas sobre o tema pobreza do Banco Mundial para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: uma análise de 1990 a 2002

Cicero Lourenço da Silva<sup>1</sup>; Emmanoel de Oliveira Boff<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo objetiva abordar a metodologia da tradução das ideias econômicas, apresentando em que medida a abordagem sobre a pobreza, presente na década de 1990, no Banco Mundial, foi capturada no contexto brasileiro, a partir dos textos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no período compreendido entre os anos 1990-2002. Para verificarmos como essas ideias foram difundidas no contexto brasileiro, a composição do trabalho se dará da seguinte maneira: na primeira parte, faremos uma breve exposição sobre o contexto institucional do IPEA, entre os anos 1970-1990, período em que há uma transição na compreensão da mitigação da pobreza, de necessidades básicas para ajustamento estrutural, dentro do Banco Mundial. Na segunda parte, apresentaremos uma análise de conteúdo dos textos publicados pelo IPEA entre os anos 1990-2002, na qual utilizaremos o *software Iramuteq*, para analisarmos 47 textos publicados pelo IPEA, que estavam vinculados ao tema da pobreza, no período de análise correspondente. Logo após, faremos a análise de discursos de textos representativos publicados, buscando entender em que medida essa rede de saber-poder doméstica “captura” e “edita” as mudanças e recomendações do Banco Mundial sobre políticas de mitigação ou alívio da pobreza.

**Palavras - Chave:** IPEA; Banco Mundial; Pobreza.

## 1. Introdução

Ao longo dos anos, diferentes conceituações, medidas e teorias foram atribuídas à compreensão das causas e formas de medir a pobreza. De acordo com Laderchi, Saith e Stewart (2003), a forma como conceituamos e medimos a pobreza influencia os fundamentos e programas de pobreza elaborados por governos e instituições, em diferentes contextos. Porém, é essencial entender os processos que possibilitaram determinadas inflexões sofridas no tempo e no espaço destas conceituações e teorias atribuídas ao termo pobreza, bem como compreender em que medida influenciam a elaboração de políticas reais em diferentes contextos.

O problema da pobreza – em particular, as recomendações do Banco Mundial sobre o tema, a partir da década de 1990<sup>3</sup> pautaram uma agenda política internacional voltada para políticas sociais focalizadas, via identificação de uma “população alvo”. A principal estratégia de mitigação da

---

<sup>1</sup> Doutorando no curso de Pós-Graduação em Economia pela Universidade Federal Fluminense - UFF. E-mail: cicerolourenco@id.uff.br

<sup>2</sup> Docente do curso de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: emanoelb@id.uff.br

<sup>3</sup> Para Barnett e Finnmore (2004), os organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, classificam e organizam a informação e o conhecimento sobre todos os países; podem criar e fixar significados em recomendações políticas e, portanto, moldar a política mundial, a exemplo da adesão de políticas transferência de renda condicionadas nos anos de 1990

pobreza é pautada em programas de transferência de renda seletiva, que tornaram-se, também, um forte objeto de pesquisas acadêmicas<sup>4</sup>.

Compreender como determinadas ideias econômicas que pretendem ser aplicadas em nível global (como as elaboradas pelo Banco Mundial) são consumidas e disseminadas em um nível local, por meio da metodologia da tradução das ideias econômicas é nosso objetivo geral neste trabalho. É válido destacar que atores institucionais, como o Banco Mundial, fornecem modelos para moldar políticas nacionais - modelos que circulam e são ‘consumidos’ em determinados contextos (rede doméstica de atores). Ou seja, interessa-nos entender como essas ideias “viajam” e, o que pode ser realizado por meio de dois campos de estudos: *a difusão e tradução das ideias econômicas*.

Nosso propósito específico neste trabalho é saber em que medida as recomendações do Banco Mundial, via utilização de políticas sociais focalizadas, por meio da identificação de uma “população alvo”, como estratégia de mitigação da pobreza, a partir da década de 1990 foi captada pelo Instituto de Pesquisa Econômica - IPEA, entre os anos 1990-2002, por meio das publicações dos seus TDs referentes ao tema da pobreza. A ideia é entender como os escritos acadêmicos produzidos no contexto da instituição se aproximam das recomendações presentes no Banco Mundial sobre o “tratamento” da questão da pobreza, nos anos 1990. A relevância de tal empreitada é dupla: primeiro, verificar como os formuladores de política evitam o que Schumpeter denominou de “vício ricardiano” - a tendência de economistas usarem modelos simplificados de caráter universal sem se preocupar com as complexidades socioeconômicas locais. Em segundo lugar, verificar as implicações práticas em termos de política pública que podem advir das recomendações de uma instituição como o Banco Mundial para países periféricos.

Para cumprirmos nosso objetivo, dividimos o trabalho em três seções principais: na primeira, apresentamos a metodologia que usamos para entender a “viagem” das ideias econômicas, bem como os 3 contextos em que elas se inserem (contexto sociocultural amplo, institucional e o situacional imediato). Na segunda seção principal apresentamos uma análise de conteúdo que aponta os principais termos associados aos estudos da pobreza no IPEA em três períodos: 1990-1994 (governos Collor e Itamar), 1995-1998 (primeiro governo FHC) e 1999-2002 (segundo governo FHC) Nesta seção, veremos como o conceito de pobreza vai sendo absorvido de forma distinta na medida em que o tempo passa. Por fim, na terceira e última seção principal, fazemos uma análise de discurso de textos de discussão (TDs) representativos dos três períodos acima, mostrando de que modo o conceito de pobreza e seu tratamento vai sendo modificado pela perspectiva do desenvolvimento humano e pela necessidade de eficiência do gasto público (dada pela necessidade de focalização). Uma última seção sintetiza os resultados e apresenta futuras perspectivas da pesquisa.

---

<sup>4</sup> Ao pesquisar no *Google Ngram Viewer*, os termos “*Poverty and Income*” e “*Poverty and Transfers*”, há um crescimento exponencial na publicação de textos acadêmicos publicados entre 1990 e 2002.

## 2. A viagem das ideias econômicas em distintos contextos de análise

Na literatura da difusão das ideias econômicas há uma dificuldade em demonstrar além dos padrões correlacionais “quando e onde a difusão se torna causalmente relevante na escolha de políticas domésticas” (Brooks, 2007, p. 701; Dobbin *et al.*, 2007). Outras críticas direcionadas à difusão das ideias econômicas<sup>5</sup> são: i) a compreensão de que os contextos domésticos são receptores passivos das ideias; ii) as ideias flutuam ou “viajam” de forma linear e uniforme; iii) a falta de relevância atribuída às variáveis poder e instituições.

Na literatura da tradução das ideias (Callon, 1991; Latour, 2000; Guidi, 2009, Røvik, 2016; Ban, 2016; Röper, 2020) há uma compreensão de que as ideias não flutuam ou viajam livremente, sendo que os atores não efetuam, apenas, uma pura replicação do modelo, mas “editam” e “adaptam” as ideias à medida que são recebidas localmente. Assim, há um processo de recombinação de ideias estrangeiras e locais que formam um hibridismo de ideias que as tornam possíveis de serem consumidas ao se tornarem mais próximas de lógicas institucionais mais familiares aos contextos específicos.

Assim, na nossa análise, partimos do pressuposto que a compreensão da “viagem” de um objeto socioeconômico não pode ser realizada apenas como sendo a *difusão* da teoria pura de um lugar para outro, sendo necessário recorrer à *tradução das ideias econômicas*. No caso de um objeto socioeconômico tal como a “pobreza”, é importante entender que a disseminação de ideias globais sobre formas de lidar e entender o problema “dependem para sua existência não só de um conjunto de crenças coletivo como também de relações de poder que os sustentem” (Silva e Boff, 2021).

O ponto de partida metodológico é a discussão de que as teorias ou conceitos socioeconômicos não seguem um roteiro universal, mas um conjunto de ideias que vão sendo “moldadas”, “adaptadas”, “enxertadas”, “editadas” para se tornarem possíveis de funcionamento em um contexto local. Assim, ao partimos do aporte teórico metodológico da tradução das ideias econômicas, (que parte da compreensão de que ideias não permanecem inalteradas quando “viajam” de um determinado ambiente social para outro, mas são “traduzidas” por atores sociais distintos), estamos buscando

---

<sup>5</sup> A noção difusionista está pautada, basicamente, no seguinte esquema: haveria um “**Porto exportador**” e um “**porto importador**”; ao ser importado determinado “produto social X” (digamos, certo conceito de pobreza), este chegaria intacto para ser “consumido” em diferentes contextos. Dessa forma, é desconsiderado que a natureza dos objetos sociais é contextual e, por conseguinte, dependente da retórica e relações de poder, que impactam na efetivação desse objeto “X”.

explicar como essa “política de edição” e a “economia do discurso” possibilitam determinados enunciados serem validados em determinados períodos e contextos (ou seja, passarem por um regime de verificação). Ou seja, nos alinhamos à tradição da epistemologia histórica francesa, mais especificamente, às contribuições do economista Stapleford (2017), que entende como sendo mais importante compreender naquilo que se denomina História do Pensamento Econômico como determinadas ideias ou práticas econômicas foram disseminadas e absorvidas (sendo, ao mesmo tempo, habilitadas em contextos distintos), do que em si a intenção do autor que proferiu determinada ideia. Trata-se, assim, de compreender como se dá a passagem entre a “Economia Pura” e as “conclusões normativas” ou a “arte da Economia”, para tentar minimizar o denominado “vício ricardiano”<sup>6</sup> (Silveira, 1993; 1994; 1995; 1999).

Resta ainda mencionarmos, seguindo Pinto (2002), como distintos contextos podem influenciar a viagem das ideias econômicas. Podemos compreender o contexto sociocultural amplo como sendo composto de convenções (no sentido de Erber 2011) de longo prazo articuladas em uma visão de mundo coerente e partilhada internacionalmente. Tendencialmente, essa visão de mundo teria caráter universal, sendo composta não apenas por teorias científicas, mas também de uma filosofia social. O contexto institucional, por seu turno, trata de um horizonte temporal e espacial mais curto, visando dar conta da reprodução, consumo e distribuição das ideias que circulam no contexto sociocultural amplo para públicos mais específicos (como, por exemplo, governos locais e instituições que desenham políticas públicas específicas). Finalmente, o contexto situacional imediato trata do contexto de um local e período de um evento discursivo único. Vemos, desta forma, que os contextos de Pinto correspondem, grosso modo, às divisões da economia de que nos fala Silveira. Em nosso caso, não tratamos de um evento discursivo único, mas de textos que atravessam um período de 12 anos.

### **3. Contexto Institucional - O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e as inflexões nas agendas da pobreza do Banco Mundial (1970-1990)**

Para tratarmos do tema da pobreza nos anos 1990, precisamos fazer uma breve incursão nos movimentos empreendidos nas agendas políticas adotadas no contexto externo ao Brasil, neste caso, especificamente, as ideias econômicas do Banco Mundial. O contexto entre os anos 1970 e 1990 marca a transição da chamada abordagem das “necessidades básicas” para a noção de “ajuste ou ajustamento estrutural”, ou seja, para as agendas de práticas de governança do Banco Mundial.

---

<sup>6</sup> Ver Silva e Boff (2021), Atualizando a Indeterminação de Senior para traduzir ideias econômicas: contribuições da epistemologia histórica e da teoria ator-rede.

Nos anos 1970, a noção de necessidades básicas é adotada como a agenda de política internacional do Banco Mundial, que até então estava voltada para o financiamento de infraestrutura básica para políticas de financiamento para um “novo estilo” (Allan, 2019). A nova orientação ou “novo estilo” de políticas de financiamento tratava da concessão de empréstimos para agricultores rurais<sup>7</sup>, e orientações para investimentos em necessidades básicas (especialmente, educação e gastos sociais).

No ano de 1971, o economista paquistanês Ul-haq (que atuou anteriormente na Comissão de Planejamento e Desenvolvimento no Paquistão, entre 1957-1970, e posteriormente Diretor de Planejamento de Políticas do Banco Mundial entre 1970 e 1982), narra que ao participar da Conferência Mundial da Sociedade Internacional Desenvolvimento realizado em Ottawa, Canadá, em maio de 1971, explicitou sua experiência no Paquistão. Nesta experiência o desenvolvimento tornou-se muito distorcido e os benefícios reais não “gotejaram” (*trickled down*) para a população mais carente. A reação do Banco Mundial ao questionamento do Ul-haq à noção de “crescimento clássico” não foi inicialmente bem acolhida pela instituição e pelo então presidente do Banco Mundial, McNamara. No mesmo ano, Ul-haq pede afastamento do Banco Mundial. Porém, pouco tempo depois, recebeu um pedido do presidente do Banco Mundial para escrever coerentemente todos os argumentos em favor da tese de que devemos nos concentrar diretamente na pobreza e nos setores pobres, em certos “grupos-alvo”, pois o efeito “gotejamento” não funcionaria<sup>8</sup>, fazendo McNamara concordar com Ul-haq. Ao mesmo tempo, o paquistanês tornou-se um conselheiro de confiança do então presidente do Mundial.

No início da década de 1970, McNamara havia adotado uma visão biológica complexa da pobreza absoluta que era distinta da pobreza relativa (McNamara, 1981). Ele definiu pobreza relativa como desigualdade de renda e pobreza absoluta como 'uma condição de vida tão degradada por doenças, analfabetismo, desnutrição e miséria que nega às suas vítimas as necessidades humanas básicas' (McNamara, 1981). Para McNamara, o 'crescimento sozinho' não poderia abordar a pobreza absoluta e o produto nacional bruto (PNB) não poderia 'medir a realização de múltiplos objetivos de desenvolvimento' (McNamara, 1981).

---

<sup>7</sup> Segundo Ul-Haq (*Oral History Program* - Banco Mundial), o foco do Banco não estava na generosidade, nem na caridade, nem nas transferências, nem na distribuição. O foco estava na produção, ou seja, no aumento da produtividade do setor pobre. Macnamara olhou ao redor do setor pobre e disse, “este setor tem ativos com os quais podemos trabalhar de perto, tem o pequeno agricultor. Aqui estava alguém com alguns ativos. Ele sentiu que sem ativos, o setor pobre era apenas uma população inquieta e inconstante, especialmente em áreas urbanas, que seria muito difícil de alcançar”.

<sup>8</sup> Os estudos elaborados por Ul-haq mostraram dados de vários países que haviam crescido, porém a taxa de crescimento para os 40% mais pobres não se efetivou da mesma forma ou magnitude. O caso brasileiro é citado nos estudos de Ul-haq, no qual o crescimento na época entre 1970-1972, foi algo em torno de 9% e 11%, mas os 40% inferiores cresceram 1%. Recomendou-se, assim, na Assembléia Geral Anual de 1973 em Nairóbi, Quênia#, o uso de políticas de financiamento para pequenos agricultores, com o intuito de aumentar a produtividade dos mais pobres. (...) na terra, com uma pequena fazenda, poderia chegar ao setor pobre com crédito, com serviços públicos de água, fertilizantes, extensão, educação e muitas outras coisas.

McNamara visava tratar o alívio da pobreza enquanto expandia os empréstimos do Banco. Para atingir esses ambiciosos "objetivos gêmeos", ele centralizou o controle por meio da implementação de técnicas científicas de gestão orientada para resultados e outras reformas organizacionais (Allan, 2019). As reformas organizacionais de McNamara também conduziram a transferência do poder dos engenheiros para os economistas, na qual houve a contratação de um grande número de economistas que vieram a ocupar posições-chave no processo político. A mudança desses atores altera os conhecimentos e dispositivos neoclássicos (uso de modelos neoclássicos) que vão sendo importados para o Banco.

À medida que os economistas neoclássicos entraram no Banco ao longo da década de 1970, o conhecimento do crescimento econômico liderado pelo comércio ou pelas exportações fluiu, em certa medida, para dentro da organização (Allan, 2019). Em segundo lugar, as regras institucionais criaram uma cultura quantitativa (ou seja, análise do custo - benefício dos projetos e políticas adotadas pela instituição), como instrumento que serviu de impulso para expandir os empréstimos.

O alívio da pobreza torna-se então um tema caro dentro do Banco Mundial; porém era necessário ter certeza da eficácia e da viabilidade de projetos voltados para as “necessidades básicas”. Além disso, os economistas neoclássicos usaram sua alegação de rigor científico para refutar argumentos morais e éticos para o alívio da pobreza. Srinivasan, economista conselheiro especial do Banco Mundial (1977-1980) apontou pela primeira vez que o alívio direto da pobreza poderia diminuir o crescimento 'se a redistribuição cortar demais a poupança para o crescimento'. A lógica seria a seguinte: *mais renda aos pobres aumentaria o consumo , mas não conduz a uma maior poupança*. Assim, como a taxa de poupança era considerada essencial para o crescimento, suprir as necessidades básicas dos pobres poderia causar danos (Allan, 2019).

O discurso de McNamara em 1977 à Assembleia de Governadores apropriou-se dos argumentos de Balassa, Krueger e Bhagwati da teoria do crescimento liderado pelo comércio, para argumentar que o livre comércio força uma realocação benéfica de trabalho e capital. Ao promover “maior eficiência”, a liberalização do comércio ajudaria os países em desenvolvimento (Banco Mundial, 1977, p. 19). No entanto, a realocação de recursos criaria “custos de ajuste” que requeriam assistência externa. McNamara estava convencido pelo argumento neoclássico de que o crescimento liderado pelo comércio deveria ser o objetivo principal e essencial do Banco.

Em 1979, McNamara apresentou a campanha do Banco iniciando o “ajuste estrutural” (Sharma, 2013). As condições desfavoráveis para o crescimento no final da década de 1970, argumentou McNamara, exigiram “rápido ajuste do padrão de produção de cada país à sua vantagem comparativa em evolução” . O objetivo central do ajuste seria a reestruturação do Estado - controlar a inflação; promover a livre circulação de capitais; desregulamentar as finanças e liberalização do regime de comércio internacional. É importante destacar que o final do mandato de McNamara

coincide com uma forte modificação na economia política internacional. Com o início dos governos Thatcher (1979) e Reagan (1981), a atmosfera política mundial sofreu uma guinada de “práticas liberais-conservadoras” bruscas e consistentes (Pereira, 2011).

O quadro compreendido entre os anos 1980-1990, da agenda do Banco Mundial, é marcado, então, por um cenário de ajustes estruturais macroeconômicos e recomendações de políticas sociais<sup>9</sup>. A orientação do Banco Mundial presente em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, de 1990, em relação ao problema da pobreza, enfatiza as noções de eficácia e eficiência: ao tratar de obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na vida dos mais pobres, deve-se 1) buscar um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres - qual seja, o trabalho - criando assim, oportunidades para estes. 2) Prover um amplo conjunto de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar, capacitando-os. Porém, a estratégia política deve ser realizada por meio da complementação de políticas de transferência bem seletivas e focalizadas.

Compreender em que medida essas mudanças nas ideias econômicas referentes à noção de pobreza, de “necessidades básicas” para “ajuste estrutural”, foram captadas no cenário brasileiro é extremamente relevante para entendermos como contextos distintos editam, adaptam e difundem essas ideias em contexto nacional. No contexto brasileiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>10</sup> é um lugar privilegiado de produção de conhecimento, nos debates sobre pobreza, desigualdade e recomendações de políticas sociais (Teixeira e Castilho, 2020).

Para Cunha (2012) a transição e absorção das ideias oriundas do Banco Mundial, sobre a abordagem da pobreza, pelo IPEA, foram lentas e graduais. O contexto político, a experiência de modelos econômicos anteriores e as condições de investigações técnicas dos pesquisadores do IPEA, demonstram que a importação das ideias do Banco Mundial, para o contexto brasileiro, não ocorreu de forma *ipsis litteris*.

É importante destacar que neste período de análise, a sistematização da ciência econômica no Brasil era algo bem recente. Os anos de 1970 marcam o período em que as ideias econômicas passam a ser um objeto de discussão sistematizado no cenário brasileiro, com a emergência de

---

<sup>9</sup> No âmbito das políticas macroeconômicas, tratava-se de: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo primárias. **Já no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público mediante: a) o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; b) a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo popular; c) a redução do custo per capita dos programas; d) como principal novidade, a reorientação da política social para saúde e educação primárias e a focalização do gasto em grupos em extrema pobreza.** O enfoque adotado pelas organizações de BW foi batizado de “tratamento de choque”, segundo o qual, quanto mais cedo, rápido e forte fosse o ajuste macroeconômico, menor seria o desgaste político dos governos “reformadores” (Pereira, 2017).

<sup>10</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - emergiu no ano de 1964, com o objetivo de realizar pesquisa econômica aplicada e análise das políticas públicas no Brasil. Inicialmente denominado de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, o Instituto esteve vinculado ao Conselho Consultivo do Planejamento, órgão de assessoramento superior do governo federal.

centros de pós-graduação (Salomão, 2013). Nesse mesmo período (1970-1990) há na literatura da ciência da economia o processo denominado de “virada empírica”<sup>11</sup>, no qual ocorre um movimento de menor ênfase teórica nos escritos e, ao mesmo tempo, de aumento de discussões voltadas aos aspectos mais técnicos de mensuração e questões analíticas.

Conforme relata Gremaud (2001), os contornos do cenário brasileiro, (apesar do fato de que a penetração da Economia Política no país tenha se ocupado em divulgar a ideologia liberal que pululava nas economias centrais), ganhava texturas originais, percebidas tanto na centralidade da atividade comercial quanto na maior importância atribuída à intervenção do Estado na defesa dos interesses nacionais. Esta peculiaridade pode ser atribuída não apenas à simbiose de doutrinas divergentes, mas principalmente à adequação dessas teorias a uma realidade distante daquela em que surgiram. Vieira (1960) enfatiza que o conjunto de ideias que aportavam no Brasil já se faziam pautar pelas circunstâncias em que eram aplicadas<sup>12</sup>. Assim, a entrada de ideias econômicas (no caso mais específico, a concepção de pobreza oriunda do Banco Mundial, nos anos 1990), inserida em “*contornos neoliberais*” provavelmente, sofreu adaptações e edições mediante as “texturas originais” do contexto doméstico. O contexto institucional forjado no Brasil caracteriza-se por forte tradição pautada na concepção de “*práticas desenvolvimentistas*” e a relevância do papel atribuída ao Estado como agente indutor do crescimento.

O contexto econômico brasileiro, entre os anos 1970-1990, é marcado por duas experiências no período, denominadas “milagre econômico” e a “década perdida”. No início da década de 1970, o Brasil experimentava a expansão econômica que ficou conhecida como “milagre econômico”. No que dizia respeito aos problemas sociais, entretanto, um debate emergente ameaçava a euforia unânime: a discussão sobre a concentração da renda<sup>13</sup>. No contexto do IPEA, as discussões sobre desigualdade e pobreza ainda não eram evidentes - principalmente, o tema da pobreza - objeto social que já ganhava contornos fortes nesta época, no contexto do Banco Mundial.

A polêmica da distribuição de renda na década de 1960 é um dos episódios em torno do IPEA que marcam a discussão da desigualdade e pobreza na Instituição. Em 1972, Fishlow<sup>14</sup>, que já não era membro do IPEA, redigiu um artigo<sup>15</sup> em que, ao comparar dados de distribuição de renda em 1960 com dados de 1970, chegava à conclusão de que a desigualdade de renda no Brasil havia piorado

---

<sup>11</sup> Ver Carvalho e Souza (2021) - A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico.

<sup>12</sup> Não desconhecemos as origens europeias e principalmente latinas de nossa cultura; não poderíamos negar o grande conteúdo alienígena do pensamento dos cultores da Economia Política no Brasil. Precisamos indagar, porém, das transformações sofridas pelas doutrinas, alhures nascida, em virtude da reação da nossa própria cultura e da observação dos nossos próprios fatos.

<sup>13</sup> No final dos anos 60 o país começou a crescer rapidamente, e o debate se voltou para a distribuição de renda. Aí o Ipea desempenhou um papel muito importante, por força da contribuição de Albert Fishlow, Bacha e outros, numa tradição que se mantém até hoje, como demonstram os estudos de Ricardo Paes de Barros. (Entrevista IPEA, 40 anos).

<sup>14</sup> Coordenador de pesquisa do IPEA (1967-1968).

<sup>15</sup> Brazilian Size Distribution of Income, 1972.



ao longo da década de 1960. Ele argumentava ainda que um dos elementos principais para o crescimento da desigualdade era a compressão salarial (Fishlow, 1972). O autor apresentou seu trabalho em uma convenção da Associação Americana de Economia, e fez com que o problema brasileiro de concentração da renda chegasse ao conhecimento de Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial e cuja gestão iniciará na época, a adoção de políticas *pro-poor*, *pautada a noção de necessidades básicas, destinadas* aos países subdesenvolvidos. McNamara fez duras críticas ao Brasil em reunião da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no Chile, em 1972.

O episódio sobre as críticas à concentração de renda realizadas por Mcnamara causou descontentamento do então ministro da Fazenda Delfim Netto. De imediato, esta insatisfação deu origem a outro estudo: o de Carlos Langoni (1973)<sup>16</sup>. Com base na mesma comparação entre os Censos de 1960 e 1970, Langoni mostrou as relações entre, de um lado, a concentração de renda brasileira nesse período e, de outro, dados de educação da população, considerando também as diferenças entre regiões e áreas de moradia – zonas rural e urbana. Segundo Langoni, a concentração de renda tendia a aumentar quando a observação dos dados passava de regiões rurais para urbanas e, nas cidades, quanto mais se avançava no nível de escolaridade. A tese de Langoni estava baseada na teoria do capital humano; além disso, defendia que o aumento da desigualdade de renda estaria intimamente ligado ao processo de desenvolvimento da economia brasileira, pois viria acompanhado de mudanças qualitativas (educação, idade e gênero) e alocativas (setor e região) da população economicamente ativa (IPEA), sendo que a mudança de maior peso seria aquela relacionada à variável educacional (Barone, Barros e Mattos, 2015).

Outro episódio que envolve o tema da desigualdade e pobreza dentro do IPEA, foi o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - II PRONAN<sup>17</sup> (1976-1979). O programa era gerido pelo Centro Nacional de Recursos Humanos - CNRH, do IPEA. Segundo Castilho e Teixeira (2020), a ideia do Governo era se aproximar de uma perspectiva técnica e biológica do problema, se desvinculando assim da perspectiva social atribuída ao tema, principalmente defendida pela figura de Josué de Castro. Os argumentos seriam que o crescimento econômico e a informação crescente poderiam superar a fome e a pobreza.

Os anos 1980, no que diz respeito ao IPEA<sup>18</sup>, com a então chamada “década perdida”, questões atreladas à perda de prestígio, a falta de recursos técnicos e materiais, são elementos que

---

<sup>16</sup> Ver LANGONI, C. (1973). Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

<sup>17</sup> Foi o primeiro modelo de uma política nacional incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (SILVA, 1995)

<sup>18</sup> O IPEA é uma das “fontes receptoras” domesticamente mais relevantes na criação, recepção e produção e interpretações de conceitos e adoção de políticas inerentes à pobreza. Destacamos, assim, o papel do IPEA como um dos “receptores” neste contexto de inflexão na forma de abordagem da pobreza, oriundas do Banco Mundial ou da “fonte exportadora

marcam o período da Instituição. Para Rezende (2011), neste período o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (p. 186). O contexto de fragilidade institucional do IPEA é marcado por salários declinantes, enquanto a Esplanada passou a formar suas próprias equipes (que seriam "equivalentes" em qualificação com os profissionais do IPEA).

Apesar do contexto de fragilidade, nos anos de 1980, as discussões referentes à concepção de política social se fazem presentes no Centro Nacional de Recursos Humanos - CNRH, pautada na busca pela eliminação da pobreza crítica e na melhora da distribuição de renda. A política de emprego, passa a ser o núcleo da política social, sendo o principal mecanismo de renda, ao mesmo tempo em que a educação para a ser colocada em segundo plano como estratégia de desenvolvimento do país (Cunha, 2012).

O complemento da política de emprego por meio de políticas específicas voltadas prioritariamente para “grupos mais pobres” se fazia presentes dentro do CNRH. A menção ao tema da pobreza e a sua redução emergem como complementar ao elemento mais fundamental, do ponto de vista econômico, geração de empregos, apontado como sendo o principal mecanismo de redução da pobreza. A ideia predominante sobre a questão do desemprego no Brasil não era a falta de qualificação de mão de obra, argumentos do capital humano, como defendia Langoni em seus trabalhos nos anos 1970, mas das condições das atividades econômicas que deveriam ser manejadas pelo Estado (Cunha, 2012).

Os argumentos tanto da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL - como de Celso Furtado, apostavam que a industrialização seria essencial ao desenvolvimento dos países “atrasados”. Além disso, ela deveria apoiar-se no Estado, como estratégia de erguer-se, de fato, uma nação democrática e soberana, superando de vez o atraso, e, conseqüentemente do problema da pobreza, são fortemente presentes neste período de análise.

No que se refere às mudanças na estrutura do IPEA, o relatório de atividades de 1990, qualifica o ano de 1990 como “*um período de profundas modificações advindas das propostas do novo Governo*”. Adaptando-se a elas, o IPEA iria “*ao encontro dos objetivos governamentais*” e, assim, tornar-se-ia um órgão mais eficaz. Além das mencionadas “*reflexão*” e “*reformas internas*”, o novo papel atribuído à instituição explicita o cerne daquele momento político. Teríamos, aqui, uma mudança e aproximação na forma de atuação do IPEA, vinculando-se aos anseios do governo, principalmente, no que diz respeito ao discurso da reestruturação do aparelho estatal, como forma de torná-lo mais eficaz e eficiente.

---

internacional”, nos anos 1990. Ao mesmo tempo, buscaremos entender como foram capturadas e disseminadas nos textos acadêmicos publicados entre 1990-2002.

Especificamente, a constituição de um campo de estudos e um grupo de pesquisadores em torno dos debates sobre pobreza e desigualdade ocorreu no final da década de 1980. Em relação aos primeiros Textos para Discussão do IPEA - TDs, que tratam diretamente a discussão da pobreza, estes são de autoria de Sonia Rocha<sup>19</sup>, respectivamente, 1988 -. TD 0166 – “Incidência de pobreza nas regiões metropolitanas na primeira década de 80”; e o de 1999, TD 0153 - “Estabelecimento e comparação de linhas de pobreza para o Brasil”. Seria, segundo Castilho e Teixeira (2020), a emergência do acúmulo institucional e competência dos técnicos do IPEA na elaboração e instrumentalização de determinação concepção de pobreza, “econômica”, inicialmente, e “multidimensional”, em seguida. Assim, buscaremos ver na próxima seção, em que medida essas concepções aparecem nos textos e suas imbricações, porém, de forma mais descritiva, por meio de uma análise de conteúdo, logo após, faremos a análise de discurso de TDs representativos.

Em relação à rede de citações/autores referenciados nos TDs publicados entre 1990-2002, realizamos uma análise das referências bibliográficas mais citadas nos textos, para cada um dos períodos analisados. Pudemos verificar como estes textos se aproximam e fazem uso de referências internacionais e nacionais, bem como as influências de organismos internacionais, neste caso, mais especificamente, o Banco Mundial, o qual aparece como uma das principais referências nos três períodos de análise do estudo (*ver apêndice 1*).

#### **4. Textos: Análise de Conteúdo dos textos para Discussão - IPEA - 1990 a 2002**

A série “Texto de Discussão (TD)” do IPEA chamava-se inicialmente “Texto para Discussão Interna” e teve seu primeiro número publicado em 1979<sup>20</sup>. Apontada pelo próprio IPEA como sendo o seu principal canal de comunicação, responsável pela publicação de resultados de estudos e pesquisas realizados pelo órgão ao longo dos últimos 40 anos. Nesse sentido, não há dúvida de que os TDs do IPEA são um canal de comunicação muito relevante para a Instituição, para a Administração Pública e para a sociedade brasileira. Sendo uma série periódica de 37 anos de idade, a série “Texto para Discussão (TD)” do IPEA, além de ocupar o papel de importante canal de comunicação e divulgação da produção do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mostrou-se muito relevante do ponto de vista da análise da série temporal como “*Proxy* de pesquisa” para o IPEA (Costa, 2016).

---

<sup>19</sup> Técnica de Pesquisa e Planejamento do IPEA 1988-1997. os trabalhos produzidos pela autora em seu mestrado (1970-1971) e doutorado (1972-1976) não abordam diretamente o tema da pobreza, além disso, seus textos publicados entre os anos 1970 e 1990 tinham como foco discussões sobre comércio exterior e agricultura.

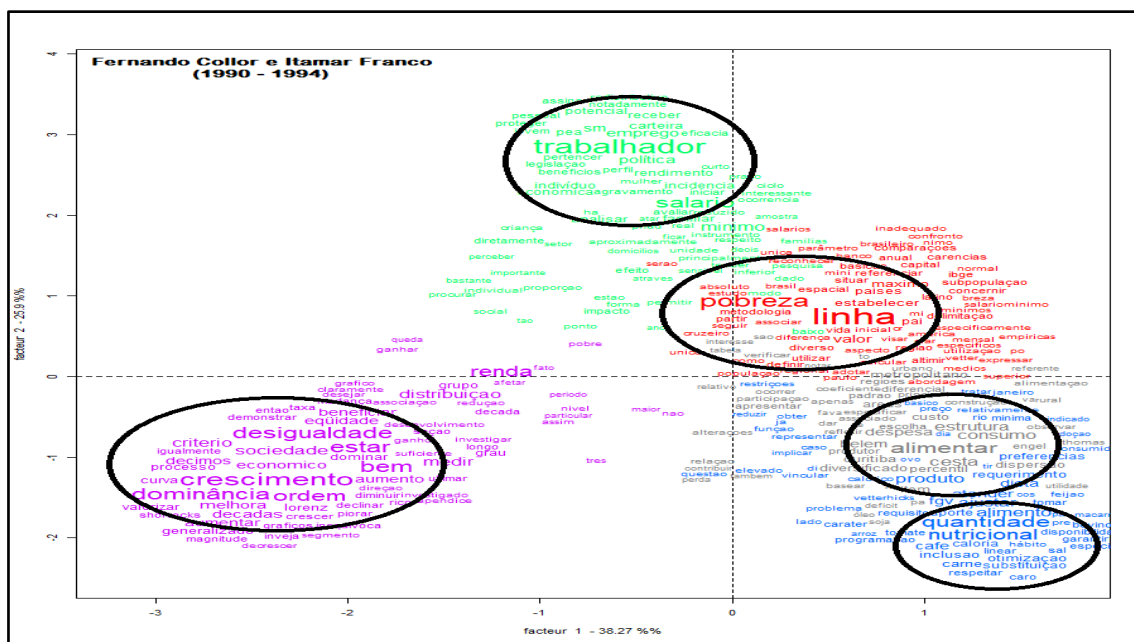
<sup>20</sup> TD 0001 - Crédito ao Consumidor: política de limitação dos juros contábeis e seus efeitos sobre a taxa de juros.

Nesta seção, mostraremos como se deu o movimento das ideias econômicas em torno do conceito de pobreza, tendo como ponto de referência os textos para discussão publicados pelo IPEA entre 1990 e 2002. Inicialmente, apresentaremos uma análise de conteúdo dos textos analisados, no qual utilizamos o programa *Iramuteq*.

Primeiramente, realizamos a análise fatorial de correspondências, sendo esta uma representação gráfica dos dados para ajudar a visualização da proximidade entre classes ou palavras (SALVIATI, 2017). Assim, esta análise nos ajudará a compreender os movimentos no tempo em relação às aproximações e similitudes entre classes de palavras ou as ideias inerentes à pobreza discutidas no âmbito dos textos do IPEA.

Na Figura 1, abaixo, temos a representação do mapa temático 1988-1994 – Análise Fatorial de Correspondências - AFC referente aos governos Collor e Franco. No mapa, visualizamos a constituição de 5 aglomerados temáticos.

**Figura 1** – Gráfico da análise fatorial de correspondências dos textos para discussão do IPEA (1990-1994)



**Fonte:** TDs do IPEA. **Elaboração:** Autores da pesquisa via Programa Iramuteq

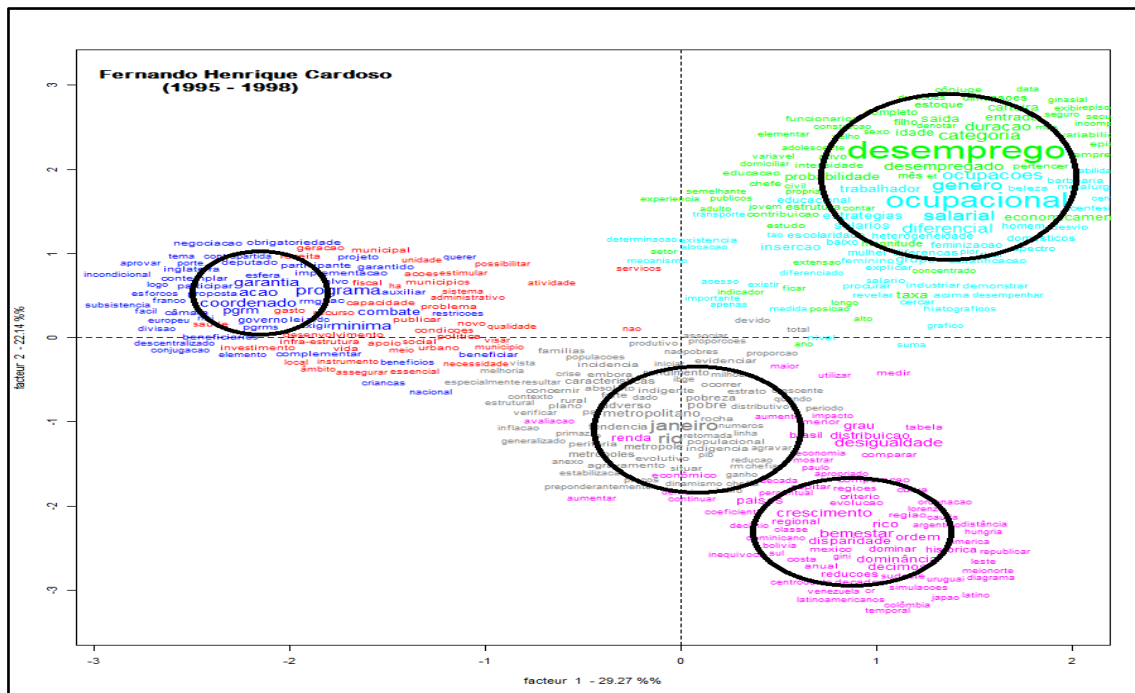
Aparentemente, as posições dos clusters dos TDs do IPEA (1990-1994), *figura 1*, parecem sinalizar um movimento de separação das formas de compreender a mitigação do problema da pobreza. Por um lado, visualizamos um aglomerado de palavras em torno do tema pobreza (*localizada no centro do gráfico*), que apontam a necessidade de "mapeamento" da pobreza absoluta ou, como aponta Cunha (2017), a definição da pobreza do ponto de vista “econômico”, indicada pelos termos “linhas de pobreza” e “insegurança nutricional”. Por outro lado, verificamos, um distanciamento do problema da pobreza das questões estruturais da economia, quando verificamos o distanciamento do

cluster posicionado no quadrante 3 (*esquerda/inferior*), “crescimento” – “desigualdade” – “bem-estar”

Os *clusters* de palavras parecem indicar, também, que o enfoque biológico<sup>21</sup> inerente à concepção de pobreza é central no delineamento do problema, no contexto brasileiro, no início dos anos 1990. A elaboração do chamado “o Mapa da Fome”<sup>22</sup> realizado em 1993, foi chefiado por Anna Peliano, que trabalha no IPEA - Brasília. Além disso, a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Betinho, são algumas ações que apontam para a questão da fome como sendo a pauta principal na compreensão da pobreza no início da década de 1990.

A segunda parte da análise textual está vinculada aos Textos para Discussão do Ipea referentes aos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso-FHC, analisados separadamente. Analisamos o conteúdo de 41 textos no total, sendo 17 textos referentes ao primeiro governo de FHC (figura 2) e 24 em relação segundo governo (figura 3)<sup>23</sup>.

**Figura 2** – Gráfico da análise fatorial de correspondências dos textos para discussão do IPEA (1995-1998)



Fonte: TDs do IPEA. Elaboração: Autores da pesquisa via Programa Iramuteq.

<sup>21</sup> O enfoque biológico define a linha de pobreza a partir dos requisitos nutricionais mínimos da dieta alimentar, definindo o valor aproximado para a renda a ser gasta para o atendimento desses requisitos (Crespo e Gurovitz, 2002).

<sup>22</sup> Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, 1993.

<sup>23</sup> Nesta situação, a frequência mínima utilizada, que indica o número de vezes que a palavra aparece no corpus textual, foi de 150, devido ao elevado número de palavras e textos referentes aos dois períodos de análise.

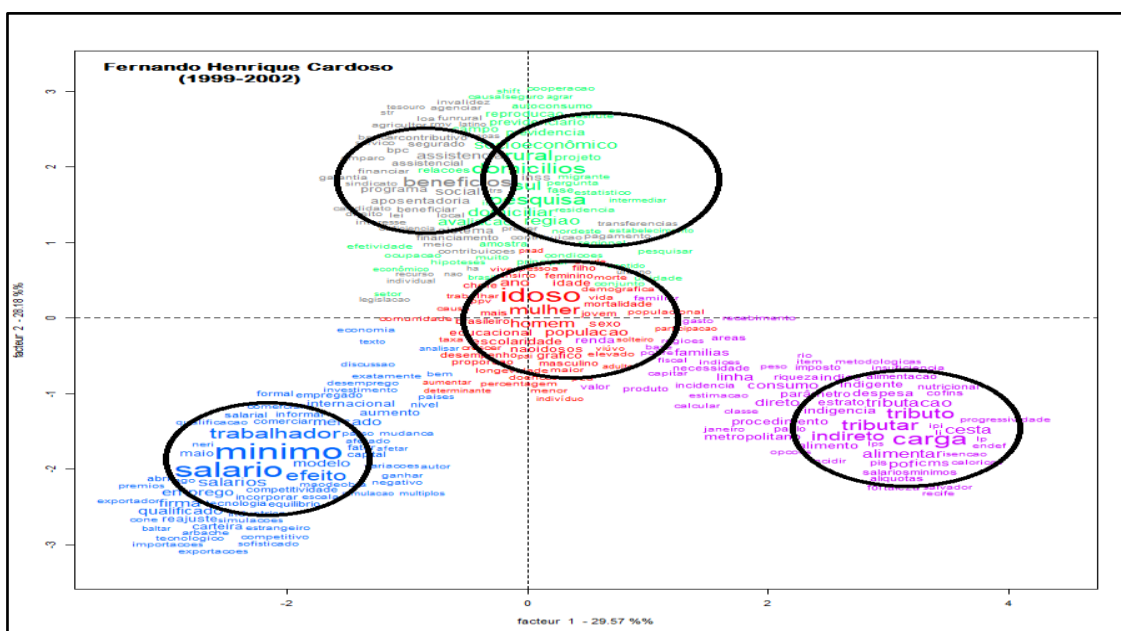
Em relação aos textos publicados no período referente ao primeiro governo FHC (1995-1998), podemos verificar pela *figura 2* que houve uma alteração em torno dos termos vinculados ao tema da pobreza, em relação ao período anterior (1990-1994).

Podemos destacar em relação aos novos *clusters* gerados, a emergência do *cluster* localizado no quadrante 1 - esquerda/superior, com a presença do termo “pgrm” (Programas de Garantia de Renda Mínima). Aparentemente, temos um grupo de pesquisadores que iniciam um debate sobre as propostas de programas de transferência de renda, sinalizando uma aproximação com as propostas do Banco Mundial. Porém, em que medida as sugestões em torno de políticas voltadas para a população mais pobre se alinham diretamente com as sugestões do Banco, não é possível de ser capturada somente pela análise do *cluster*.

Podemos observar no *cluster* do quadrante 2 (direita/superior), discussões que relacionam pobreza e mercado de trabalho. A presença desse aglomerado pode estar atrelado às influências do grupo de pesquisas voltado para discussões sobre mercado de trabalho, liderado por Paes de Barros, dentro do IPEA, nos anos 1980. Além disso, o *cluster* localizado no quadrante 4 -direita/superior sugere que há, em certa medida, uma preocupação nos TDs produzidos, com os limites do crescimento econômico em relação ao bem-estar da população, associado às disparidades de renda (*pobreza relativa*).

Dando sequência à análise do período referente ao governo Fernando Henrique Cardoso, temos a seguir (figura 3), o gráfico fatorial de correspondências relacionado ao seu segundo governo.

**Figura 3** – Gráfico da análise fatorial de correspondências dos textos para discussão do IPEA (1999-2002)



Fonte: TDs do IPEA. Elaboração: Autores da pesquisa via Programa Iramuteq

Podemos perceber pela figura 3, referente ao segundo governo FHC (1999-2002), novos agrupamentos palavras vinculadas ao termo pobreza. No centro do gráfico, emergem os termos “idoso” – “mulher” - “homem” – “escolaridade” – “mortalidade”, que apontam uma aproximação dos TDs com as discussões em torno do Índice de Desenvolvimento Humano<sup>24</sup>, desenvolvido nos anos 1990 e, além disso, vinculação com a teoria do capital humano.

Outro destaque importante diz respeito ao quarto quadrante (direita/inferior), que parece apontar para discussões de fontes ou formas de financiamentos de programas sociais. A retórica da alocação eficiente dos recursos públicos ou do estado eficiente ou “enxuto”, a focalização de transferências de renda às pessoas mais pobres, como instrumentos de correção das “imperfeições” dos gastos sociais ineficientes e mitigação da pobreza. parecem emergir com mais intensidade neste período de análise.

## **5. Análise de discurso dos TDs do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

A análise dos Tds é compreendida neste trabalho como um conjunto de saberes hibridizados de diferentes campos, de forma não linear, mas, ao mesmo tempo, articulam-se em suas descontinuidades e dispersões, através de jogos de poder que devem ser entendidos em sua historicidade e que vão constituindo formas de objetivar o fenômeno da pobreza, ou seja, como deve ser compreendido um conceito de pobreza-pobre que atenda às demandas de um contexto específico de determinada época imerso em relações de saber poder. Mapear essa composição-articulação em seus contextos específicos, além das imbricações e hibridismos oriundos do contexto específico do Brasil, analisando os TDs do IPEA, constituem o processo de análise do processo de tradução das ideias econômicas, tomando por base de análise nesta seção a Análise de Discurso

É importante destacarmos que a nossa proposta inicial seria analisar 10 (dez) textos, porém, decidimos restringir nosso corpo de análise a alguns breves apontamentos verificados em 6 (seis) textos. Posteriormente, aprofundaremos nossa análise, dado que este artigo é um esforço para futuras pesquisas.

Nosso ponto de partida da nossa análise é justamente entender os limites da tentativa de “alinhamento linear” com a circulação das ideias econômicas externas oriundas do Banco Mundial sobre a pobreza, no contexto do IPEA. Apesar da análise de conteúdo realizada na seção anterior

---

<sup>24</sup> Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

apontar que ocorreram influências da rede de saber-poder do Banco Mundial nas discussões sobre pobreza dentro do IPEA, temos sinalizações de que a “viagem” dessas ideias econômicas não foram captadas ou consumidas *ipsis litteris*.

Como foi apontado na *seção 3 - Contexto Institucional - O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e as inflexões nas agendas da pobreza do Banco Mundial (1970-1990)* - os primeiros TDs do IPEA que tratam diretamente a discussão da pobreza no IPEA são de autoria de Sonia Rocha<sup>25</sup>, marcando, assim, a emergência da tradição de trabalhos acadêmicos no IPEA sobre linhas de pobreza. A discussão sobre linhas de pobreza no Brasil inaugura, ao mesmo tempo, os contornos da necessidade de conhecer a “população-alvo” ou a ‘*população mais pobre*’, bem como a ‘*alocação eficiente dos recursos públicos*’. Temos aqui alguns sinais de aproximação com o ajuste estrutural apontado pelo Banco Mundial, no que diz respeito à noção de gastos sociais eficientes. No texto, a autora Sonia Rocha chama atenção para o caráter multidimensional da pobreza, porém destaca que a forma mais difundida no Brasil é a pobreza absoluta em termos de salários-mínimos, sugerindo uma abordagem alternativa pautada no custo efetivo de uma cesta básica. Ou seja, há, neste contexto específico, uma forte preocupação com o enfoque sócio-biológico da pobreza. Enquanto isso, no Banco Mundial, ocorre um movimento de transição do enfoque das necessidades básicas<sup>26</sup> para o “ajustamento estrutural” via uso de políticas focalizadas, como instrumento mais eficiente, econômico e eficaz dos gastos em políticas sociais. Dessa forma, os aspectos economicistas postulados pelo Banco Mundial já se faziam presentes, em certa medida, na análise da Sônia Rocha, porém o enfoque biológico da pobreza como instrumento de categorização de “linhas de pobreza”<sup>27</sup> era mais “forte” no contexto doméstico brasileiro, nos anos 1990.

É importante ressaltar a controvérsia presente no cenário brasileiro no início dos anos 1990, no que diz respeito aos problemas sociais, especialmente a questão da pobreza. Por um lado, em 1988, com o fim do período militar (1964-1984), temos a promulgação da Constituição Federal, enfatizando em seus “capítulos sociais”, medidas de caráter universal, ao mesmo tempo a adoção de uma renda básica familiar, em caráter permanente, mecanismos que atuam na mitigação da pobreza. Por outro lado, temos a disseminação das ideias econômicas neoliberais, principalmente das ideias oriundas do Banco Mundial, enfatizando o problema da pobreza como sendo, essencialmente, econômico, destacando o uso eficiente dos gastos públicos, por meio da adoção de transferências de renda focalizadas.

---

<sup>25</sup> Técnica de Pesquisa e Planejamento do Ipea 1988-1997.

<sup>26</sup> Por básicas entendem-se necessidades como alimentação, moradia, vestuário e serviços essenciais: água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas.

<sup>27</sup> Diz a autora Sonia Rocha “Neste sentido, a construção de uma cesta alimentar a partir de estrutura observada, respeitando as preferências e apenas ajustando as quantidades dos alimentos para atender aos requerimentos nutricionais, parece ser a abordagem conceitualmente mais adequada aos objetivos que se tem em mente ao definir uma linha de pobreza. “ (Rocha 1988). Para definir a “população mais pobre”, poderia recorrer ao decil mais baixo da distribuição de renda ( ou de despesas), ou os três decis mais baixos, ou ainda, como procede Thomas, ao 20º percentil inferior.



O ponto chave para resolver o problema da pobreza, como consta no Relatório do Desenvolvimento de 1990, do Banco Mundial, é o aumento da produtividade do pobre. A estratégia é aumentar o nível de produtividade, priorizando a qualificação da mão de obra desses indivíduos, sem gerar desincentivos ao mercado de trabalho ou falhas de comportamentos que geram irresponsabilidade individual, e conseqüentemente, reprodução da pobreza.

A retórica adotada sobre a compreensão da pobreza propagada pelo Banco Mundial é essencialmente compreendida como sendo um fato econômico. A adoção de programas de transferência de renda deve ser guiados pela alocação eficiente dos recursos públicos. O aumento da produtividade dos pobres é tomado como o direcionamento eficaz da mitigação da pobreza. A modificação do comportamento dos indivíduos é o aspecto primordial na compreensão das causas da pobreza, distanciando-se dos aspectos estruturais, sociais e políticos.

Assim, a imbricação ou hibridismo das influências das ideias econômicas neoliberais disseminadas pelo Banco Mundial, juntamente com as ideias econômicas presentes no cenário brasileiro, de cunho desenvolvimentista, provavelmente irão aparecer nos TDs produzidos no contexto do IPEA, após 1990. Mostraremos, de forma sucinta, alguns aspectos que mostram a presença desses “entrelaçamentos” nas análises e recomendações de políticas apresentadas nos TDS.

### **5.1 Análise dos TDs**

No TD 278 - *Poverty and Non-Poor in The Brazilian Labor Market* (1992), ao tratar da sensibilidade da proporção de pobres ao ciclo econômico, Sonia Rocha destaca a relevância dos problemas regionais do contexto brasileiro para compreender o fenômeno da pobreza. Afirma que em áreas localizadas no Sudeste-Sul, onde as estruturas produtivas estão mais intimamente ligadas ao sistema industrial dinâmico, as proporções de pobres, embora relativamente, baixo, reagem de forma mais rápida e intensa às oscilações do ciclo econômico. Nas metrópoles do Norte e do Nordeste, ao contrário, há uma grande parcela de pobres crônicos que permanecem como párias sociais e econômicas, independentemente dos ciclos econômicos. As marcas da heterogeneidade estrutural do contexto brasileiro são tratadas pela autora, que ao mesmo tempo, nos seus TDs iniciais recai numa linguagem neoclássica propagada pelo Banco Mundial nos anos 1980 sobre a “boa governança”, da produção de dados, estatísticas e informações como instrumentos que direcionam a tomada de decisões racionais e eficientes.

No TD 286, publicado por Barros e Mendonça (1992), sobre a evolução do bem estar social e desigualdade no Brasil nos anos 1960, os autores mostram como se deu a distribuição de renda entre 1960 e 1990. Na análise dos pesquisadores, em relação à questão distributiva brasileira, entre os anos 1960-1990, “não houve perdedores”, pois os estudos efetuados por estes, apontaram que em termos de “pobreza absoluta”, houve uma melhora significativa em termos de renda média para todos os

grupos econômicos, sendo o problema da desigualdade (aumento da pobreza em termos relativos) o elemento prejudicial a redução da pobreza e as melhoras no bem estar via aumento rápido do crescimento econômico (“ganhos do mercado”). Assim, a retórica da priorização na análise dos benefícios do crescimento econômico – via ação do mercado- como instrumento de redefinição da ideia de bem-estar social é adotada no TD, alinhando-se com a redefinição do papel do Estado, presente no Documento do Ajuste Estrutural do Banco Mundial para o Brasil, publicado em 1985. O Documento do Banco Mundial ao enfatiza o direcionamento dos investimentos públicos, propõe aumentar os incentivos do mercado para o investimento do setor privado em novos ativos produtivos para apoiar o crescimento do denominado “PIB-alvo” estipulado para o período de 1986-1990.

Apesar do TD de Barros e Mendonça (1992) focar na relação desigualdade e crescimento, os pesquisadores preferem enfatizar os dados da pobreza absoluta. Ao recorrerem às análises de Rocha (1990;1992) sobre a distribuição segundo a renda familiar *per capita* e linha de pobreza específica (custo efetivo de uma cesta básica), os autores afirmam que houve redução nos índices de pobreza, na década de 1980. Acrescentam, mesmo que de forma sucinta e breve, uma informação que pode estar atrelada às questões estruturais da pobreza, referem-se à redução dos níveis de pobreza no Nordeste, no qual, segundo o TD, foi bem superior ao verificado no Sudeste, apontando para redução das disparidades regionais.

No TD 368, publicado em 1995, a autora Sonia Rocha reforça, mais uma vez, que dado o contexto brasileiro, no qual a maioria da população não tinha acesso a bens e serviços essenciais, a noção de pobreza absoluta é fundamental. Ao apresentar os dados sobre pobreza e indigência dos anos de 1990, a pesquisadora chama a atenção para os aspectos locais do problema da pobreza, enfatiza o seguinte: “a pobreza, e ainda mais marcadamente a indigência, é preponderantemente rural e nordestina. Essas características locais naturalmente se vinculam, de modo geral, às características de ocupação produtiva na área rural e ao nível de desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste”. Verificamos aqui uma associação do problema da pobreza atrelada à teorias desenvolvimentistas que tratam da especificidade dos países desenvolvidos, a chamada dualidade estrutural (setor agrícola rural - atrasado *versus* setor urbano industrial - moderno), verificada na trajetória da economia brasileira.

Na análise de Rocha, os aspectos essenciais para a mitigação da pobreza deveriam privilegiar três aspectos, que estão, em certa medida, vinculados às ideias neoliberais e, ao mesmo tempo, desenvolvimentistas: i) educação como sendo determinante básico da pobreza, ou seja, a noção de investimento em capital humano como elemento garantidor da igualdade de oportunidades; ii) apoio prioritário ou assistência social aos grupos vulneráveis (mulheres e crianças menores de 10 anos); iii) componente locacional, exigindo atenção especial ao problema da pobreza no Nordeste rural brasileiro.

Os principais mecanismos para mitigar a pobreza, segundo a análise de Rocha, apesar de enfatizar que a forma mais óbvia é o crescimento econômico, são centrados em cinco “núcleos”, quais sejam: i) programas de transferências de renda direcionadas à uma população-alvo, sendo estes mais eficientes, pois demandam menos recursos do Estado, seriam mais eficazes que programas que distribuem alimentos, além do bem-estar do beneficiado ser maximizado quando este decide alocar sua renda; ii) melhorias na inserção do mercado de trabalho para os mais pobres que estariam vinculadas a iii) melhoria no sistema educacional e, conseqüente, qualificação da mão de obra; iv) assistência direta a grupos mais vulneráveis ou garantia de direitos universais a grupos mais vulneráveis da população, que envolvam o tripé alimentação-saúde-higiene; v) o problema do componente locacional da pobreza rural no nordeste brasileiro requer a adoção de mecanismos voltados às melhorias na agricultura (irrigação; financiamentos; culturas intensivas).

Em 1997, Lavinas e Varsano, no TD534, enfatizam um dos núcleos destacados por Rocha, em 1995, como mitigador do problema da pobreza, qual seja, programas de transferência de renda. Os contornos das experiências dos Programas de Garantia de Renda Mínima - PGRMs, no Brasil (Brasília<sup>28</sup> e Campinas<sup>29</sup>) são diagnosticados pelos pesquisadores como experiências que apresentavam características distintas do projeto de Lei que estava sendo defendido na Câmara dos Deputados, de autoria do senador Eduardo Suplicy (1991). Os programas de transferência de renda, segundo os autores, estavam fortemente vinculados à concessão do benefício à frequência das crianças à escola (ênfase no Capital humano), sendo esta outra peculiaridade do contexto brasileiro. Diferentemente, os países europeus que adotaram esses programas buscavam resgatar vínculos com a atividade econômica via inserção produtiva no mercado de trabalho.

Os autores enfatizam o potencial do PGRM enquanto instrumento de redistribuição de renda, ao mesmo tempo, reforçam a necessidade de “um formato mais adequado para realizar esta função, seu custo e capacidade de financiamento”. Reconhecem as limitações do PGRM, pois a complementação de renda, não seria um elemento suficiente para condições dignas de vida, sendo o

---

<sup>28</sup> No Distrito Federal, em 1995, o governador Cristovam Buarque, na época do Partido dos Trabalhadores, introduziu o programa Bolsa-Educação ou Bolsa-Escola. Todas as famílias com renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita*, morando no Distrito Federal por no mínimo cinco anos, com crianças de 7 a 14 anos de idade, têm direito a receber um salário mínimo, desde que seus filhos frequentam 90% das aulas na escola pública (Suplicy e Buarque, 1997).

<sup>29</sup> Em Campinas-SP, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, de maneira pioneira, formulou e implantou pelo poder público municipal, no início do ano de 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). o PGRFM estabeleceu que todas as famílias com crianças de até 14 anos de idade e renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita* (considerando-se o salário mínimo de R\$ 70,00 por mês, vigente em janeiro de 1995) têm o direito a receber um complemento de renda suficiente para que a renda familiar atinja um montante igual a meio salário mínimo vezes o número de membros da família. O chefe da família deveria levar seus filhos de até seis anos de idade para postos públicos de saúde para que as condições nutricionais das crianças sejam checadas. Crianças de 7 a 14 anos de idade devem ir à escola. A mãe ou o pai tem como obrigação frequentar uma reunião mensal com assistentes sociais e psicólogos, em grupos formados de 20 participantes do programa para discutir seus problemas, como fazer uso do dinheiro que dele recebem (apesar de poderem gastá-lo da forma que bem lhes convier) e receber orientação em termos de planejamento familiar (Suplicy e Buarque, 1997).

acesso de direitos universais ou provisão de bens públicos indispensáveis (saúde, educação, segurança, assistência social).

A proposta de política apresentada pelos autores sugere o reconhecimento dos limites e as forças políticas presentes no contexto situacional específico, que limitam a elaboração de uma política puramente universal ou puramente focalizada. Ao sugerirem uma forma eficaz de combater a pobreza, enfatizam a relevância do esforço conjunto das três esferas de governo, propondo um Programa de Ação Coordenada de Combate à Pobreza (PAC). A sugestão é de ações focalizadas e gerais, dizem os pesquisadores: “as *focalizadas* no combate à pobreza (PAC restrito e PGRM) e as que, embora gerais - Programas de caráter mais geral (PAC Geral), têm impacto importante sobre as condições de vida e as oportunidades de geração de renda que se oferecem aos pobres, atuando direta e indiretamente na redução da pobreza”.

Reforçam a necessidade de avaliação do gasto social e a eficácia, definição de linhas de pobreza apropriadas às realidades dos municípios brasileiros, algo alinhado com as recomendações do Banco Mundial. Enfatizam, além disso, exigências de contrapartidas (condicionalidades), iniciativas voltadas à escolarização das crianças (capital humano) e pré-qualificação dos adultos com vistas a uma autonomia econômica (mercado de trabalho).

No TD 478 - A estrutura do Desemprego no Brasil (1997), verificamos a ênfase em outro “núcleo” apontado por Rocha (1995), qual seja, a análise da estrutura do desemprego como determinante da pobreza. Ao justificar o estudo sobre a estrutura do desemprego, Barros, Camargo e Mendonça (1997), abordam cinco elementos no que diz respeito à relevância do estudo, que transitam entre diagnósticos e causas da pobreza vinculados a argumentos neoliberais e desenvolvimentistas, quais sejam: i) permite identificar fatores como nível educacional, qualificação profissional e experiência no mercado de trabalho; ii) informa sobre a dispersão desta entre tipos de trabalhadores e setores de atividade, permitindo avaliar o grau de turbulência do mercado de trabalho e o grau de descasamento entre habilidades ofertadas e demandadas no mercado de trabalho; iii) identificar o perfil dos desempregados permite identificar o perfil dos trabalhadores desempregados, como também, identificar os setores que estão reduzindo e ampliando o emprego; iv) conhecer o perfil demográfico e por qualificação e localização geográfica dos desempregados; por fim, v) gerenciamento e análise do programa de seguro desemprego.

No item 4 do TD 478 - Implicações e subsídios para as políticas -, os autores enfatizam que a informação da estrutura de desemprego em nível geográfico é fundamental para melhor focalizar as políticas de geração de emprego. Destacam, posteriormente, um alinhamento com as recomendações do Banco Mundial, qual seja, de que o conhecimento do perfil demográfico e qualificação é fundamental para estimar os custos de determinado programa voltado para geração de emprego e, conseqüentemente, fazer uso dos recursos públicos, direcionando aos mais pobres.

O TD 834 - Determinantes do desempenho educacional no Brasil, publicado em 2001, enfatiza a relevância de investimentos em capital humano, algo fortemente presente nas teses do Banco Mundial, como forma de mitigar a pobreza<sup>30</sup>. Apesar disso, o universo espacial escolhido pelos autores, qual seja, áreas urbanas das regiões Sudeste e Nordeste, mostram a aproximação com o componente geográfico ou estrutural da pobreza, mesmo o foco da pesquisa sendo o subinvestimento em capital humano, dizem os autores nos seus resultados “vimos que no Nordeste as pessoas estão muito mais dispostas a trocar estudos por emprego que no Sudeste”.

Nos resultados obtidos pelos pesquisadores que elaboraram o TD 834, além da região, o gênero é outra categoria tratada, ressaltam que: “ (...) *observamos que as mulheres parecem estar menos propensas a estudar menos para aproveitar oportunidades de trabalho que os homens*”. A escolaridade é colocada como fator determinante na geração de desigualdade de oportunidade, pois é um fator importante na determinação da renda do indivíduo e, conseqüentemente, ocasiona a transmissão intergeracional da pobreza. As políticas mais efetivas para mitigação da pobreza, segundo o estudo, seriam aquelas que tivessem como alvo as famílias com pais de baixa escolaridade ao invés de baixa renda domiciliar *per capita*.

## 6. Notas Conclusivas

O artigo propôs fazer uma análise de como as ideias econômicas presentes no Banco Mundial, mais especificamente, inerentes à questão da pobreza, foram absorvidas pelo IPEA, no contexto brasileiro, entre 1990-2002. Essa proposta de análise visa se aproximar do instrumental teórico-metodológico da tradução das ideias econômicas, que envolve a compreensão de como se dá a “viagem” e aplicação de ideias econômicas, em contextos heterogêneos e distintos, ao mesmo tempo em que as relações de poder e a análise retórica desempenham papéis relevantes na compreensão de como “ideias econômicas disponíveis” são disseminadas e consumidas em diferentes contextos.

Deste modo, pela análise da produção intelectual do TDs do IPEA, podemos verificar que o ritmo e a intensidade das ideias econômicas atreladas a um “ajustamento estrutural”, do Banco Mundial, na forma de lidar com a pobreza, são absorvidas de forma, digamos, “desacelerada”, no contexto brasileiro. Ao mesmo tempo, os atores domésticos (economistas - pesquisadores técnicos do IPEA), apesar da aproximação com uma concepção adotada, após 1980, pelo Banco Mundial, com “políticas sociais mais eficazes, eficientes na forma de lidar com a pobreza”, a questão da análise do

---

<sup>30</sup> A estratégia empírica utilizada pelos autores foi o uso de regressões linear simples, baseada em dados de duas pesquisas domiciliares realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1996 e Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996/97.

fenômeno da pobreza de forma mais pormenorizado e isolado das questões estruturais, não se faz presente tão fortemente nas produções dos TDs.

Há contrastes dentro da rede de saber-poder dos TDs do IPEA (1990-2002) - que mostram a hibridização ou o “jogo discursivo” das ideias econômicas sobre a pobreza. Ao mesmo tempo em que elementos discursivos neoliberais vão sendo absorvidos, tais como: gastos sociais eficientes, capital humano, programas focalizados, temos aspectos ou “marcas” que apesar de não serem tão evidenciadas nos TDs, mostram como os aspectos da tradição desenvolvimentista brasileira se fazem presentes, tais como: as disparidades regionais/dualidade entre rural e urbano; o Estado como sendo o principal implementador ou interventor de políticas de bem-estar; defesa dos direitos sociais básicos universais.

Esses contrastes serão melhor aprofundados em trabalhos futuros, quando faremos, de forma mais específica, como as ideias econômicas disponíveis ou “teorias puras” sobre a pobreza são absorvidas pelos diferentes *contextos institucionais* (Banco Mundial e IPEA), e conseqüentemente, como o *contextos situacionais* possibilitam determinadas ideias econômicas serem mais ou menos “evidenciadas” ou “validadas” em determinados períodos e contextos. Além disso, mostrar que as ideias domésticas não são “descartadas”, mas funcionam como elementos que “filtram”, “ajustam”, “editam” as “ideias externas” em determinado contexto específico.

Por fim, destacamos, também, o hibridismo nas recomendações das políticas de transferência de renda, realizadas em alguns TDs do IPEA. Alinhar diretamente as recomendações dos pesquisadores do IPEA com o “receituário oriundo do Banco Mundial”, apesar das fortes influências externas da instituição, aparentemente, não é algo coerente. Por um lado, verificamos nos TDs do IPEA, recomendações voltadas para a aplicação de políticas focalizadas, como forma de “mitigação mais efetiva do problema da pobreza”, ao mesmo tempo, mais eficiente no uso dos gastos sociais. Por outro lado, há fortes recomendações no sentido da garantia de direitos universais básicos (saúde, educação e assistência) como elementos fundamentais ao alívio da pobreza. Ou seja, a adoção exclusiva de programas de renda focalizados como instrumento único de mitigação da pobreza não é evidenciado nos TDs do IPEA.

## Referências

ALLAN, B. B. Paradigm and nexus: neoclassical economics and the growth imperative in the World Bank, 1948–2000, *Review of International Political Economy*, 2019. DOI: 10.1080/09692290.2018.1543719

BAN.C. Translation and Economic Ideas. *In: The Routledge Handbook of Translation and politics*. Ed./Jonathan Evans; Fruela Fernandez. Abingdon: Routledge 2018, p.48-63 (*Routledge Handbooks in Translation and Interpreting Studies*).

BANCO MUNDIAL. **Annual meeting of the board of governors: Summary proceedings.** Washington, DC, 1977.

BANCO MUNDIAL. **Oral History Program.** Transcript of oral history interview with Mahbub ul-Haq held on December 3, 1982. Disponível em: <https://oralhistory.worldbank.org/transcripts/transcript-oral-history-interview-mahbub-ul-haq-held-december-3-1982>. Acesso em: 21/01/2021.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1990: Poverty.** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>. Acesso em: 12/01/2021.

BARNETT, M; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics** (Ithaca, London: Cornell University Press). 2004.

BARONE, R.S; BASTOS, P.P.Z; MATTOS, F.A.M; Capital Humano ou Capitalismo Selvagem? Um balanço da controvérsia sobre distribuição de renda durante o “milagre” brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea.** 21 (03). 2017.

BRADY, D. Theories of the causes of poverty. **Forthcoming in Annual Review of Sociology.** 2018.

BROOKS, S. M. (2005). Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world. **International Studies Quarterly**, 49(2), 273–294. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00345.x>

CALLON, M; LATOUR, B. Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. **In: Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro and macro-sociologies.** Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981.

CARVALHO, A. R; SOUZA, L. R A evolução conceitual da desigualdade da pobreza no pensamento econômico. **Revista de Economia Política**, vol. 41, no 2, pp. 402-425, abril-junho/2021.

COSTA, V.S. Rede de Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): uma análise da produção científica a partir dos textos para discussão. **Dissertação.** (Mestrado em Economia e Gestão do Setor Público). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade de Brasília (Unb). Brasília, 2016.

CUNHA, M. P. Do Planejamento à ação focalizada : IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. 272p. **Tese.** (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo – SP, 2012.

CRESPO, A.P.A; GUROVITZ, E. A Pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

DOBBIN, F. R. (1993). The social construction of the great depression: Industrial policy during the 1930s in the United States, Britain, and France. **Theory and Society**, 22(1), 1–56. <https://doi.org/10.1007/BF00993447>.

D’ARAÚJO, M.C; Farias, I.C; HIPOLITO, L. (organizadoras). **IPEA 40 anos – Apontando Caminhos.** Documentos CPDOC.

ERBER, F, S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011.

- FISHLOW, A. “Brazilian Size Distribution of Income” . **American Economic Review**. (Censo Demográfico 1960-1970). 1972.
- GUIDI, M.E.L. Translation and the Circulation of Economic Ideas across Nations, in J.L. Cardoso, H.D. Kurz, Ph. Steiner (eds), *Economic Analyses in Historical Perspective*. London: Routledge, pp. 144-154, 2011.
- GREMAUD, Amaury P. As controvérsias monetárias no Brasil agroexportador. **In: XXVI Encontro Nacional de Economia**, Vitória, p. 141-160, 1998.
- LADERCHI, C; SAITH, R; STEWART, F. Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies*, Vol. 31, No. 3, September 2003
- LANGONI, C.G. Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo v- 2 n.5 p. 5-88 1972.
- LATOUR, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- MCNAMARA, R. S. (1981). *The McNamara years at the World Bank: Major policy addresses of Robert S. McNamara*, 1968–1981. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- PEREIRA, Desenvolvimento como segurança, assalto à pobreza e ajustamento estrutural: o Banco Mundial durante os anos McNamara (1968-1981). **Revista de História**, São Paulo, n. 165, p. 425-460, jul./dez. 2011.
- PEREIRA, J.M.M. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2024). **Revista Sociologias**, 19, Jan-Apr, 2017.
- REZENDE. F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In:
- CARDOSO, J. C. Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília, IPEA, 2011.
- RÖPER, N. Between substantive and symbolic influence: diffusion, translation and bricolage in German pension politics, **Review of International Political Economy**, 2020. DOI: 10.1080/09692290.2020.1790405.
- SALOMÃO, I. C. O desenvolvimento em construção: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro. 193p. **Tese**. (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2013.
- SILVA, C.L; BOFF, E.O. Atualizando a Indeterminação de Senior para traduzir ideias econômicas: contribuições da epistemologia histórica e da teoria ator-rede. **XIV Congresso Brasileiro de História Econômica & 15ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Varginha, 15 a 17 de Novembro de 2021.
- SILVEIRA, A.M. Estudos sobre a Indeterminação de Senior, vol. I. **Ensaio Econômicos da Escola Brasileira de Economia e Finanças –EPGE**. Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1993a.
- \_\_\_\_\_. Wagner Schmoller sob a luz da indeterminação de Senior. **Estudos Econômicos**. Vol.23. n.2. p.320-347, 1993b.



\_\_\_\_\_. Estudos sobre a Indeterminação de Senior, vol. II. *Ensaio Econômicos da Escola Brasileira de Economia e Finanças –EPGE*. Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1994.

\_\_\_\_\_. Por uma ciência econômica filosoficamente informada: a indeterminação de Senior. *Ensaio Econômicos da Escola Brasileira de Economia e Finanças –EPGE*. Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1995.

\_\_\_\_\_. A indeterminação de Senior: Perspectivas e realizações de um programa de pesquisa. *Economia*. n.23. p-159-183. UFPR, 1999.

SALVIATI, M.E. **Manual do Aplicativo Iramuteq**. 2017.

SHARMA, P. Bureaucratic imperatives and policy outcomes: The origins of World Bank structural adjustment lending. *Review of International Political Economy*, 20:4, 667-686, 2013, DOI: 10.1080/09692290.2012.689618.

SUPLICY E BUARQUE. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Dossiê Direitos Humanos**, Estudos Avançados. 11 (30) , Ago 1997.

PINTO, M.J. *Comunicação e Discurso: introdução à análise de discursos*. São Paulo: Hacker, 2002.

TEIXEIRA, C.C; CASTILHO, S. **IPEA - Etnografia de uma Instituição: entre pessoas e documentos**. Rio de Janeiro : ABA Publicações ; AFIPEA, 2020. 450 p.

VIEIRA, D. T. *A obra econômica de Amaro Cavalcanti*. São Paulo: FEA, 1960.