

22684

**RELATÓRIO SOBRE O
DESENVOLVIMENTO MUNDIAL ²⁰⁰⁰/₂₀₀₁**

LUTA CONTRA A POBREZA

Panorama Geral

Banco Mundial
Washington, D.C.

© 2001 Banco Internacional de Reconstrução e
Desenvolvimento / Banco Mundial
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EUA

Desenho da capa: Tomoko Hirata.
Ilustração: “Viagem ao Novo Mundo” de Manuel Cunjama.
Projeto gráfico e revisão:
Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

Impresso nos Estados Unidos da América
Primeira impressão: setembro de 2000

Este documento é a versão resumida do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, publicado pela Oxford University Press para o Banco Mundial. Foi preparado por funcionários do Banco Mundial e as conclusões apresentadas não refletem necessariamente as opiniões da Diretoria ou dos países nela representados. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados incluídos nesta publicação e não aceita nenhuma responsabilidade pelas conseqüências de seu uso.

ISBN 0-8213-4823-8



Texto impresso em papel reciclado que cumpre as normas americanas relativas à estabilidade do papel para materiais destinados a bibliotecas (Z39.48-1984).

Sumário do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial ²⁰⁰⁰/₂₀₀₁

Panorama Geral Luta contra a Pobreza: Oportunidade, Autonomia e Segurança

A história de Basrabai
Pobreza num mundo desigual
Uma estratégia de redução da pobreza
Da estratégia à ação
Colaboração na luta contra a pobreza

Primeira Parte Esquema Conceptual

Capítulo 1 Natureza e Evolução da Pobreza

Dimensões da pobreza
Medir as múltiplas dimensões da pobreza
Evolução da pobreza

Capítulo 2 Causas da Pobreza e Esquema de Ação

Causas da pobreza
Esquema de ação

Segunda Parte Oportunidade

Capítulo 3 Crescimento, Desigualdade e Pobreza

Crescimento econômico e redução da pobreza
O que promove o crescimento econômico?
Por que taxas semelhantes de crescimento estão associadas com taxas diferentes de redução da pobreza?
Crescimento econômico e privação

Capítulo 4 Como os Mercados Podem Beneficiar os Pobres

As reformas de mercado produziram crescimento?
As reformas de mercado beneficiaram os pobres?
Os mercados devem fazer mais pelos pobres

Capítulo 5 Aumentar o Patrimônio dos Pobres e Reduzir a Desigualdade

Bens e suas sinergias
Ação pública para facilitar a acumulação de bens
Redistribuição do gasto público
Reformas institucionais para uma ação eficaz: governo, mercados e concorrência
Participação: escolha, monitoramento e responsabilidade
Complementaridade na ação pública

Terceira Parte Autonomia

Capítulo 6 Instituições Estatais Mais Sensíveis aos Pobres

Administração pública e redução da pobreza
Os pobres e o império da lei
A descentralização pode beneficiar os pobres
A política da redução da pobreza: coalizões em prol dos pobres
Regimes políticos e pobreza

Capítulo 7 Eliminar as Barreiras Sociais e Fortalecer as Instituições Sociais

Discriminação por sexo e pobreza
Estratificação social e pobreza
Fragmentação social e conflito
Fortalecer as instituições sociais e o capital social

Quarta Parte Segurança

Capítulo 8 Ajudar os Pobres a Enfrentar os Riscos

Uma tipologia dos riscos
A natureza e magnitude da vulnerabilidade
Respostas das famílias e comunidades ao risco
Políticas para melhorar o controle dos riscos

Capítulo 9 Enfrentar as Crises Econômicas e Catástrofes Naturais

Prevenir e enfrentar as crises econômicas
Reduzir a vulnerabilidade a catástrofes naturais

Quinta Parte Ações Internacionais

Capítulo 10 Mobilizar as Forças Globais para os Pobres

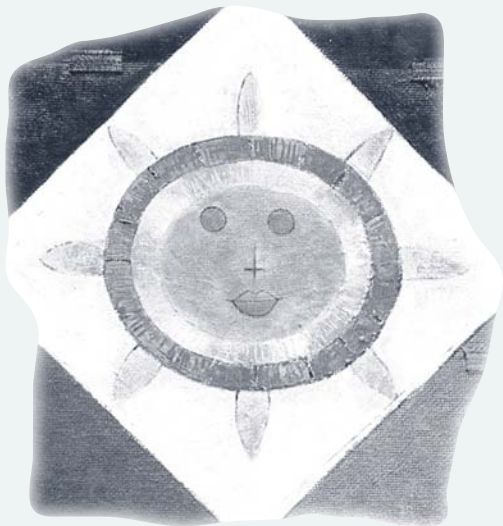
Ampliar o acesso aos mercados nos países de renda alta
Reduzir o risco de crises econômicas
Produzir bens públicos internacionais que beneficiem os pobres
Assegurar a voz dos pobres nos foros globais

Capítulo 11 Reformar a Cooperação Internacional para Atacar a Pobreza

Fazer com que a assistência reduza a pobreza
Aliviar a carga da dívida dos países pobres

Nota Bibliográfica

Indicadores Selecionados do Desenvolvimento Mundial



PANORAMA GERAL

Os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo.¹ Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente, não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza.

A experiência de privação múltipla é intensa e dolorosa. A descrição que os pobres fazem da vida em condições de pobreza é um testemunho eloqüente de sua dor (quadro 1). Para os que vivem na pobreza, parece impossível escapar dessa situação. Mas não é impossível. A história de Basrabai, presidente de um conselho local numa aldeia da Índia, ilustra as várias facetas da pobreza e o potencial de ação (ver a página 2).

A história de Basrabai serve como pano de fundo para um exame da natureza e das causas da pobreza, bem como das medidas que podem ser tomadas. A pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si e muitas vezes se reforçam,

exacerbando as condições de privação em que os pobres vivem. Escassez de bens, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego mantêm as pessoas na pobreza material. Por isso, a promoção de oportunidades (estimulando o crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e possibilitando que estes acumulem bens) é essencial para reduzir a pobreza.

Mas isso é apenas uma parte da história. Num mundo em que o poder político se distribui de maneira desigual e muitas vezes acompanha a distribuição do poder econômico, o funcionamento das instituições do Estado pode ser particularmente desfavorável aos pobres. Por exemplo, os pobres em geral não recebem os benefícios do investimento público em educação e saúde. E muitas vezes são vítimas da corrupção e arbitrariedade por parte do Estado. A situação de pobreza também é muito afetada pelas normas sociais, valores e práticas que, na família, comunidade ou mercado, levam à exclusão de mulheres, minorias étnicas e raciais ou grupos desfavorecidos. Por isso, a promoção da autonomia dos pobres (fazendo com que as instituições públicas e sociais se tornem mais sensíveis às suas necessidades) também é essencial para

A história de Basrabai

Basrabai vive em Mohadi, uma aldeia a 500 quilômetros de Ahmedabad, no Estado de Gujarat, Índia, às margens do Mar da Arábia.² Ela é a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente do conselho local, em resultado de uma emenda constitucional que reserva às mulheres um terço das vagas no conselho local e um terço dos cargos dirigentes.

Ao chegar à sua aldeia após uma longa viagem, cruzamos uma pequena enseada numa estrada intransitável durante a maré alta. O primeiro edifício que avistamos é uma estrutura de concreto recém-construída: a escola primária. Durante o ciclone do ano passado, o pior de que se tem notícia, quando o vento derrubava suas choupanas, os moradores se abrigaram na única estrutura estável da aldeia: a escola. Quando a equipe de assistência chegou, os moradores pediram que se construíssem mais edifícios de concreto e agora a aldeia tem mais de dez.

Chegamos à casa de concreto de Basrabai, ao lado de uma cabana de palha. Após as saudações usuais, a escola passou a ser o tema da conversa. Já que estávamos no meio da semana, perguntamos se podíamos assistir a uma aula. Basrabai nos informou que o professor não estava. Na verdade, ele só vinha uma vez por mês, quando muito. Protegido pelo secretário distrital de educação, ele fazia o que bem entendia.

O professor chegou no dia seguinte. Alguém lhe avisou que a aldeia tinha visitantes. Veio à casa de Basrabai e começamos a conversar sobre a escola e as crianças. Achando que as visitas teriam pena dele, começou a contar seus problemas e dificuldades em ensinar às crianças. E as chamava de "selvagens".

Isso foi demais para Meeraiiben, membro da Organização de Mulheres Autônomas (SEWA), que havia preparado nossa visita. Ela assinalou que seu salário era de 6.000 rupias por mês (mais de seis vezes o nível de pobreza na Índia) num emprego garantido e sua responsabilidade era pelo menos comparecer ao trabalho. Os pais queriam que seus filhos aprendessem a ler e escrever, mesmo se, por freqüentar a escola, os meninos não pudessem ajudar os pais a pescar e as meninas não pudessem ajudar as mães a buscar água e lenha e trabalhar nos campos.

À noite, Basrabai presidiu a reunião da aldeia. Havia dois temas principais. O primeiro era a indenização para cobrir os danos causados pelo ciclone: apesar da grande fanfarra com que os esquemas de assistência foram anunciados na capital, o esquema local deixava muito a desejar e os funcionários locais eram insensíveis. As organizadoras da SEWA anotaram os nomes das pessoas que ainda não haviam recebido a indenização a que tinham direito e ficou decidido que

elas e Basrabai se reuniriam com os funcionários locais na semana seguinte.

O segundo tema era a proibição de pesca que o governo havia imposto nas águas costeiras para proteger os estoques de peixes. Os grandes barcos eram responsáveis pela pesca excessiva, mas os pequenos pescadores estavam pagando o preço. Os grandes barcos podiam continuar pescando desde que pagassem aos funcionários.

Durante a reunião, ocorreu um acidente. O irmão de Basrabai foi ferido no rosto pela patada de uma vaca. Sem um tratamento imediato a ferida podia infeccionar. Mas era tarde e o médico mais próximo estava a 10 quilômetros. Normalmente, seria impossível proporcionar-lhe um tratamento imediato. Mas tínhamos um jipe e levamos o irmão de Basrabai ao médico.

Durante a nossa estadia observamos o trabalho artesanal que as mulheres da aldeia vinham fazendo há gerações. Existe muita demanda de bordados e roupas típicas, graças à aceitação internacional dos produtos indianos e ao fato de que a classe média indiana está redescobrando suas raízes. Mas os negociantes oferecem preços muito baixos devido ao isolamento em que essas mulheres vivem.

O governo nacional e os governos estaduais têm inúmeros esquemas de apoio ao artesanato, mas nenhum é muito eficaz. Assim, a SEWA está organizando as artesãs e proporcionando-lhes acesso direto aos mercados internacionais. Uma peça de bordado que examinamos conseguiria 150 rupias no mercado internacional, 60 nas lojas do governo e 20 dos negociantes.

No último dia da nossa visita, fomos à lavoura de Basrabai, a uma hora de sua casa. Os riscos da agricultura eram bem visíveis. A falta de chuva deixou o solo duro e seco. Se não chovesse nos próximos dias, ela iria perder sua lavoura de milho, e com isso o dinheiro para pagar um tratorista que arasse seu campo, um investimento possibilitado pela venda de seus artesanatos. Quando nos encontramos com ela em Ahmedabad alguns dias depois, ainda não havia chovido.

As interações com Basrabai e os milhares de pobres consultados para a preparação deste relatório trazem à baila temas recorrentes e familiares. Os pobres mencionam a falta de oportunidades de ganhar dinheiro, o acesso deficiente aos mercados e o fato de as instituições do Estado não responderem às suas necessidades. Mencionam insegurança, como os riscos de saúde, o risco de ficar sem trabalho e os riscos agrícolas que tornam frágil qualquer ganho. Em toda parte (das aldeias da Índia às favelas do Rio de Janeiro,

Quadro 1 As vozes dos pobres

O estudo "Voices of the Poor", baseado na realidade de mais de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países, foi realizado como base para o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/01. Consiste de duas partes: um exame dos estudos sobre pobreza realizados recentemente em 50 países com a participação de 40.000 pobres e um novo estudo comparativo realizado em 1999 com cerca de 20.000 pobres em 23 países. O estudo mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas em geral não conseguem influenciar os fatores sociais e econômicos que determinam seu bem-estar.

As seguintes citações ilustram o que significa viver em condições de pobreza.

Não me pergunte o que é pobreza porque você viu ela do lado de fora da minha casa. Olhe a casa e conte o número de buracos. Veja os utensílios e as roupas que estou usando. Olhe tudo e escreva sobre o que viu. O que você está vendo é pobreza.

— *Homem pobre, Quênia*

Nossa lavoura é pequena; todos os produtos que compramos nas lojas são caros; é difícil viver, trabalhamos e ganhamos pouco

Fonte: Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000.

dinheiro, compramos algumas coisas; os produtos são escassos, não há dinheiro e somos pobres. Se houvesse dinheiro. . .

— *Debate entre um grupo de homens e mulheres pobres, Equador*

Quando meu marido fica doente, é uma calamidade. Nossa vida pára até que ele se recupere e volte a trabalhar.

— *Mulher pobre, Egito*

Pobreza é humilhação, depender dos outros e ter que aceitar rispidez, insultos e indiferença quando buscamos ajuda.

— *Mulher pobre, Letônia*

Primeiro, tinha medo de tudo e todos: meu marido, o chefe da aldeia, a polícia. Hoje, não tenho medo de ninguém. Tenho minha própria conta bancária, sou a líder dos grupos de poupança da minha aldeia... Explico o nosso movimento para as minhas irmãs. Temos um sindicato com 40.000 membros.

— *Debate entre um grupo de homens e mulheres pobres, Índia*

reduzir a pobreza.

A vulnerabilidade a acontecimentos externos incontrolláveis (doença, violência, choques econômicos, mau tempo, catástrofes naturais) aumenta o mal-estar dos pobres, exacerba sua pobreza material e enfraquece seu poder de barganha. Por isso, o aumento da segurança (reduzindo o risco de eventos como guerras, doenças, crises econômicas e catástrofes naturais) é essencial para reduzir a pobreza. Também são essenciais a redução da vulnerabilidade dos pobres aos riscos e a implantação de mecanismos para ajudá-los a enfrentar os choques adversos.

Pobreza num mundo desigual

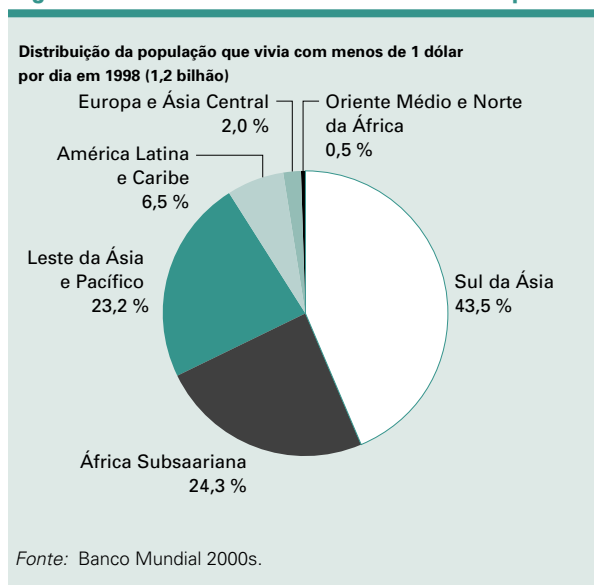
O mundo tem muita pobreza em meio à abundância. Dos 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões (quase a metade) vivem com menos de 2 dólares por dia e 1,2 bilhão (um quinto) com menos de 1 dólar por dia, sendo que 44% vivem no sul da Ásia (figura 1). Nos países ricos, menos de uma criança em 100 não completa cinco anos, mas nos países mais pobres um quinto das crianças morrem antes disso. Enquanto nos países ricos menos de 5% de todas as crianças abaixo de cinco anos são desnutridas, nos países pobres a proporção chega a 50%.

Essa situação persiste embora as condições humanas tenham melhorado mais nos últimos 100 anos do que no resto

da história: a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica nunca foram maiores. Mas a distribuição desses ganhos globais é extraordinariamente desigual. A renda média nos 20 países mais ricos equivale a 37 vezes a média dos 20 mais pobres, uma diferença que duplicou nos últimos 40 anos. A experiência difere muito de uma região a outra (figura 2; ver a tabela A.1 no fim do texto). No leste da Ásia, o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia diminuiu de cerca de 420 milhões para cerca de 280 milhões entre 1987 e 1998, mesmo após a crise financeira.³ Mas na América Latina, sul da Ásia e África Subsaariana o número de pobres tem aumentado. Nos países da Europa e Ásia Central em transição para a economia de mercado, o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia aumentou mais de 20 vezes.⁴

Registraram-se também grandes avanços e retrocessos em indicadores cruciais da pobreza não relacionados com a renda. A Índia fez um progresso acentuado no número de meninas que freqüentam a escola; no estado mais avançado, Kerala, a esperança de vida é maior do que em outros lugares com um nível de renda muito mais alto (como Washington, D.C.). Mas nos países que se encontram no centro da epidemia de HIV/AIDS na África, como Botsuana e Zimbábue, um em cada quatro adultos está infectado, os órfãos da AIDS estão se tornando uma carga esmagadora sobre os mecanismos de

Figura 1
Regiões em desenvolvimento onde vivem os pobres



apoio tradicionais e formais e o aumento da esperança de vida registrado desde meados do século XX logo será anulado. A diferença na taxa de mortalidade entre as regiões (a da África Subsaariana equivale a 15 vezes a taxa dos países de renda alta) dá uma idéia da diversidade dessa experiência (figura 3).

As experiências também são muito diferentes no âmbito subnacional e no que se refere às minorias étnicas e mulheres. As diversas regiões de um país se beneficiam do crescimento em graus muito diferentes. No México, por exemplo, a pobreza total diminuiu (embora modestamente) no início dos anos 90, mas aumentou no sudeste mais pobre. Também existem desigualdades entre grupos étnicos em muitos países. Em alguns países africanos as taxas de mortalidade infantil são mais baixas entre os grupos étnicos politicamente poderosos; nos países latino-americanos os grupos indígenas em geral têm menos de três quartos da escolaridade média dos grupos não indígenas. As mulheres continuam a sofrer desvantagem em relação aos homens. No sul da Ásia as mulheres têm somente cerca de metade da escolaridade dos homens e as taxas de matrícula feminina no nível secundário equivalem apenas a dois terços das taxas masculinas.

Em face desse quadro global de pobreza e desigualdade, a comunidade internacional fixou várias metas para os primeiros anos do século, com base nos debates ocorridos em várias conferências das Nações Unidas realizadas nos anos 90 (quadro 2). Essas metas de desenvolvimento internacional, em sua maioria para 2015, incluem a redução da pobreza e privação

Figura 2
Regiões em que a pobreza aumentou ou não

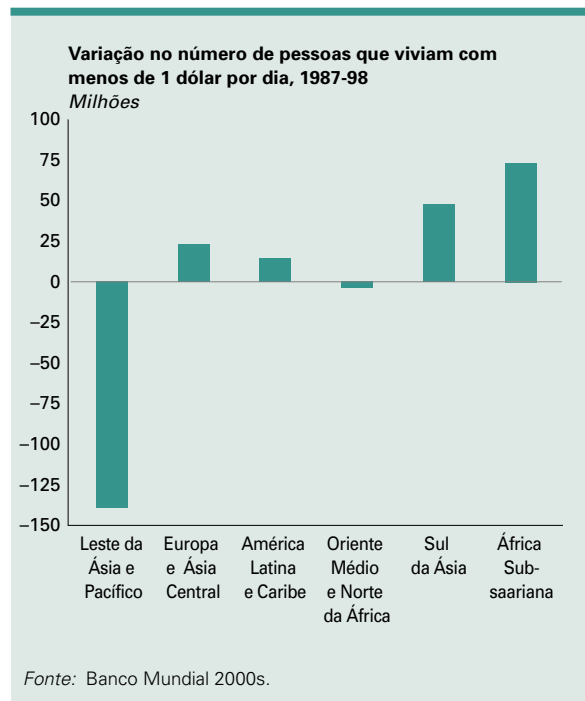
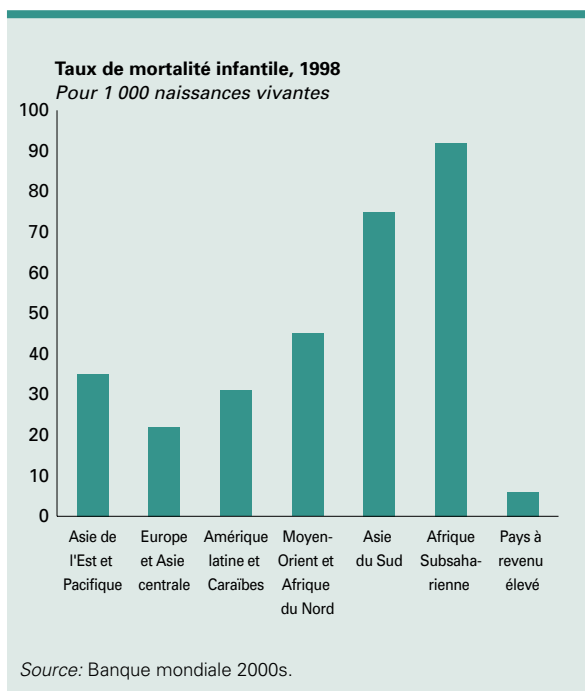


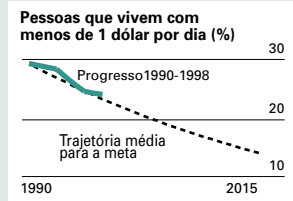
Figure 3
Les taux mondiaux de mortalité infantile varient fortement



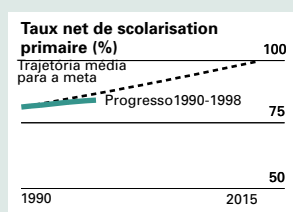
Quadro 2

Um mundo melhor para todos: metas de desenvolvimento internacional

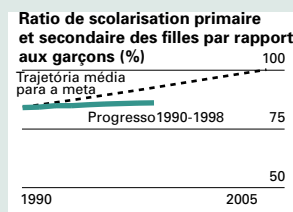
1 Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza entre 1990 e 2015



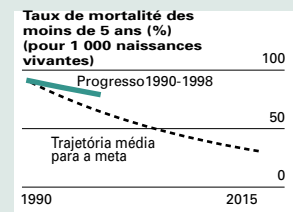
2 Matricular todas as crianças na escola primária até 2015



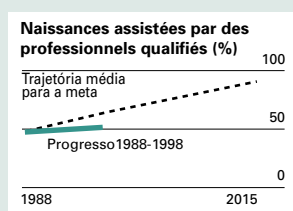
3 Obter maior igualdade e habilitar as mulheres, eliminando as desigualdades por sexo na educação primária e secundária até 2005



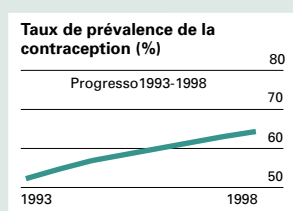
4 Reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil entre 1990 e 2015



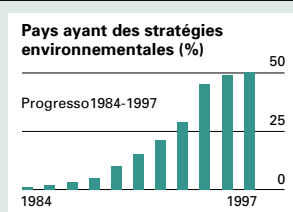
5 Reduzir em três quartos a mortalidade materna entre 1990 e 2015



6 Proporcionar acesso a todos que precisam de serviços de saúde reprodutiva até 2015



7 Implantar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável até 2005 para reverter a perda de recursos ambientais até 2015



As metas de desenvolvimento internacional se referem à mais imperativa aspiração humana: um mundo sem pobreza e sem a miséria criada pela pobreza.

Cada uma das sete metas se refere a um aspecto da pobreza. Devem ser vistas em conjunto porque se reforçam mutuamente. Quando aumenta o número de matrículas nas escolas, especialmente do sexo feminino, diminuem a pobreza e a mortalidade. A melhoria dos serviços básicos de saúde aumenta o número de matrículas e reduz a pobreza. Muitos pobres tiram o seu sustento do meio ambiente. Assim, é preciso avançar em todas as sete metas.

Na última década, o mundo em geral não estava no caminho certo para atingir essas metas. Mas o progresso em alguns países e regiões mostra o que pode ser feito. A China reduziu a população pobre de 360 milhões em 1990 para cerca de 210 milhões em 1998. Maurício cortou seu orçamento militar e investiu mais em saúde e educação. Hoje, todos os mauricianos têm acesso a saneamento e 98% a água potável e 97% dos partos são atendidos por pessoal qualificado. Muitos países latino-americanos se aproximaram mais da igualdade entre os sexos em termos de educação.

A mensagem é esta: se alguns países podem registrar um grande progresso no sentido de reduzir a pobreza em suas diversas formas, outros também podem fazê-lo. Mas os conflitos estão anulando as conquistas de desenvolvimento social em muitos países da África Subsaariana. A epidemia de HIV/AIDS está afetando indivíduos, famílias e comunidades em todos os continentes. O crescimento econômico sustentado (componente vital da redução da pobreza a longo prazo) ainda não foi alcançado por metade dos países de todo o mundo. Em mais de 30 países, a renda real per capita diminuiu nos últimos 35 anos. Nos países que registraram crescimento, este precisa ser distribuído de maneira mais equitativa.

As metas podem ser alcançadas mediante uma combinação de ações eficazes no âmbito nacional e internacional.

Fonte: FMI, OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial 2000 (www.paris21.org/betterworld/)
 Nota: Os dados se referem a países de renda baixa e média, com exceção das estratégias ambientais, que se referem a todos os países.

humana em várias dimensões (os dados de referência são de 1990):

- Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia).
- Assegurar educação primária universal.
- Eliminar a desigualdade por sexo na educação primária e secundária (até 2005).
- Reduzir em dois terços a mortalidade infantil.
- Reduzir em três quartos a mortalidade materna.
- Assegurar acesso universal a serviços de saúde reprodutiva.
- Implementar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, para reverter a perda de recursos ambientais até 2015.

Essas metas deverão ser atingidas num mundo cuja população sofrerá um acréscimo de 2 bilhões de habitantes nos próximos 25 anos, sendo que 97% desse aumento ocorrerá nos países em desenvolvimento. Estudos sobre as ações necessárias para atingir essas metas revelam a magnitude do desafio. Por exemplo, para reduzir pela metade a pobreza entre 1990 e 2015 será preciso registrar uma taxa composta de declínio de 2,7% ao ano durante esse período. As últimas estimativas do Banco Mundial indicam uma redução de aproximadamente 1,7% ao ano entre 1990 e 1998. O progresso lento observado em algumas regiões se deve em grande parte ao crescimento baixo ou negativo. Em alguns casos, o aumento da desigualdade agravou esse efeito; isso é particularmente válido em alguns países da ex-União Soviética. A taxa atual de matrícula nas escolas provavelmente não vai resultar em educação primária universal, especialmente na África Subsaariana. Para reduzir em dois terços a taxa de mortalidade infantil entre 1990 e 2015 seria preciso um declínio de 30% entre 1990 e 1998, bem superior aos 10% registrados nos países em desenvolvimento. Em algumas áreas da África Subsaariana a mortalidade infantil está aumentando, em parte como resultado da epidemia de AIDS. A queda nos coeficientes de mortalidade materna está sendo muito lenta para atingir as metas.

Para atingir as metas de desenvolvimento internacional, será preciso empreender ações que promovam o crescimento econômico e reduzam a desigualdade de renda, mas mesmo o crescimento equitativo não será suficiente para atingir as metas de saúde e educação. Para reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil será preciso impedir a transmissão de HIV/AIDS, aumentar a capacidade dos sistemas de saúde dos países em desenvolvimento para que proporcionem mais serviços de saúde e assegurar que o progresso tecnológico no campo médico beneficie os países em desenvolvimento.⁵ De modo a atingir as metas de igualdade em educação para ambos

os sexos será preciso adotar medidas específicas que eliminem as barreiras culturais, sociais e econômicas que impedem que as meninas frequentem as escolas.⁶ Além disso, as ações destinadas a assegurar maior sustentabilidade ambiental serão cruciais para aumentar os bens à disposição dos pobres e reduzir a incidência de pobreza a longo prazo.⁷ A combinação dessas ações dará o impulso para a consecução dessas metas. Daí a necessidade de uma estratégia mais ampla para combater a pobreza.

Uma estratégia de redução da pobreza

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

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

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

Nos anos 90, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de vulnerabilidade no âmbito local e nacional. Este relatório baseia-se nas estratégias anteriores, tendo em vista a experiência acumulada na última década e o novo contexto global. Propõe uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes: promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança.

Promover oportunidades. Os pobres constantemente enfatizam a importância das oportunidades materiais. Isso significa empregos, crédito, estradas, eletricidade, mercados para seus produtos e escolas, água, saneamento e outros serviços que sustentam a saúde e os conhecimentos essenciais para o trabalho. O crescimento econômico é crucial para gerar oportunidades; mas também o é o padrão ou qualidade do

crescimento. As reformas de mercado podem ser essenciais na ampliação de oportunidades para os pobres, mas precisam refletir as condições institucionais e estruturais do local. É preciso haver mecanismos que criem novas oportunidades e compensem os que podem sair perdendo com a transição. Nas sociedades com muita desigualdade, uma maior equidade é particularmente importante para obter um rápido progresso na redução da pobreza. Para isso, é preciso que o Estado apóie a ampliação dos recursos humanos, terra e infra-estrutura de que os pobres dispõem.

Facilitar a autonomia. A escolha e implementação de ações públicas sensíveis às necessidades dos pobres depende da interação de processos políticos, sociais e institucionais. O acesso às oportunidades de mercado e serviços do setor público em geral é influenciado pelo Estado e pelas instituições sociais, que devem ser sensíveis aos pobres e responsáveis. A responsabilização é um esforço intrinsecamente político que requer uma colaboração ativa entre os pobres, a classe média e outros grupos da sociedade. A colaboração pode ser facilitada por mudanças no modo de governar que tornem a administração pública, as instituições jurídicas e a prestação de serviços públicos mais eficientes e responsáveis perante todos os cidadãos, bem como pelo fortalecimento da participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais. Também é importante eliminar as barreiras sociais e institucionais que resultam de distinções baseadas no sexo, etnia e condição social. Instituições sólidas e sensíveis são não só importantes para beneficiar os pobres mas também fundamentais para o processo de crescimento geral.

Aumentar a segurança. A redução da vulnerabilidade (a choques econômicos, catástrofes naturais, doença, incapacidade e violência pessoal), além de ser parte intrínseca da melhoria do bem-estar, incentiva o investimento em capital humano e em atividades de maior risco e maior rendimento. Isso requer uma ação nacional eficaz para controlar o risco de choques econômicos e mecanismos eficazes para reduzir os riscos que os pobres enfrentam, inclusive doenças e catástrofes naturais. Além disso, é preciso ampliar os bens de que os pobres dispõem, diversificar as atividades domésticas e proporcionar uma variedade de mecanismos de seguro contra choques adversos, desde empregos públicos a programas de retenção escolar e seguro médico.

Não existe hierarquia de importância. Os elementos são extremamente complementares. Cada parte da estratégia afeta as causas da pobreza abordadas pelas outras duas. Por exemplo, a promoção de oportunidades mediante o acesso a bens e ao mercado aumenta a independência dos pobres e lhes dá voz, fortalecendo seu poder de barganha em relação ao Estado e à

sociedade. Além disso, aumenta a segurança, já que um estoque adequado de bens é uma proteção contra choques adversos. Do mesmo modo, o fortalecimento das instituições democráticas e a habilitação da mulher e dos grupos étnicos e raciais desfavorecidos (digamos, eliminando a discriminação legal contra eles) ampliam as oportunidades econômicas para os pobres e desfavorecidos. O fortalecimento das organizações de pobres pode ajudar a assegurar a prestação de serviços e adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres e pode reduzir a corrupção e arbitrariedade das ações do Estado. Se os pobres puderem controlar a prestação de serviços sociais, é mais provável que o gasto público os ajude durante as crises. Finalmente, se os pobres receberem ajuda para enfrentar os choques e controlar os riscos, eles estarão numa posição melhor para aproveitar as novas oportunidades do mercado. Por isso, este relatório defende uma estratégia integral de luta contra a pobreza.

Da estratégia à ação

Não existe um plano simples e universal para implantar essa estratégia. Cada país em desenvolvimento deve preparar sua própria combinação de políticas para reduzir a pobreza, de acordo com as prioridades nacionais e realidades locais. As escolhas dependerão do contexto econômico, sociopolítico, estrutural e cultural de cada país, e mesmo de cada comunidade.

Embora este relatório proponha uma estratégia mais ampla, as prioridades de cada caso deverão ser estabelecidas com base nos recursos disponíveis e na capacidade institucional. É possível reduzir alguns aspectos da privação mesmo se outros aspectos permanecerem inalterados. Por exemplo, campanhas baratas de reidratação oral podem reduzir significativamente a mortalidade infantil, mesmo se a renda dos pobres não aumentar.⁸ Mas geralmente será preciso atuar nas três frentes (oportunidade, autonomia e segurança) devido à complementaridade entre elas.

As ações dos países desenvolvidos e organizações multilaterais serão cruciais. Muitos fatores que afetam a vida dos pobres estão fora de sua influência ou controle. Os países em desenvolvimento não podem, por si sós, produzir estabilidade financeira internacional, grandes avanços em pesquisa médica e agrícola e oportunidades de comércio internacional. As ações da comunidade internacional e a cooperação para o desenvolvimento continuarão sendo essenciais.

Sugerimos as seguintes áreas de ação, primeiro no âmbito nacional e depois no contexto internacional.

Oportunidade

As políticas e instituições essenciais para a criação de mais oportunidades envolvem ações complementares destinadas a estimular o crescimento geral, fazer com que os mercados beneficiem os pobres e aumentar seus bens, inclusive eliminando desigualdades arraigadas na distribuição de serviços como a educação.

Incentivar investimentos privados eficazes. O investimento e a inovação tecnológica são os principais mecanismos para criar empregos e aumentar a renda do trabalho. De modo a promover o investimento privado, é preciso reduzir os riscos para os investidores, mediante políticas fiscais e monetárias estáveis, regimes de investimento estáveis, sistemas financeiros sólidos e um contexto empresarial claro e transparente. Mas também é preciso assegurar o império da lei e tomar medidas para combater a corrupção, ou seja, acabar com os esquemas empresariais baseados em propinas, subsídios para grandes investidores, negociatas e monopólios favorecidos.

Freqüentemente, é essencial adotar medidas especiais para assegurar que as pequenas empresas, particularmente vulneráveis à burocracia e compra de privilégios pelos que têm boas conexões, possam participar dos mercados. Essas medidas incluem: assegurar acesso ao crédito promovendo a intensificação financeira e reduzindo as fontes de problemas no mercado; reduzir os custos de transação para entrar nos mercados de exportação ampliando o acesso à tecnologia da Internet, organizando feiras de exportação e proporcionando treinamento em práticas comerciais modernas; e construir estradas alimentadoras para reduzir as barreiras físicas. A criação de um contexto comercial adequado para as famílias pobres e pequenas firmas também pode envolver a desregulamentação e reformas institucionais complementares (por exemplo, reduzir as restrições ao setor informal, especialmente as que afetam as mulheres, e resolver o problema da posse da terra ou deficiências de registro que desincentivam os pequenos investimentos).

O investimento privado deverá ser complementado pelo investimento público para aumentar a competitividade e criar novas oportunidades de mercado. Particularmente importante é o investimento público para ampliar a infra-estrutura e os serviços de comunicação e melhorar a qualificação da força de trabalho.

Expansão para os mercados internacionais. Os mercados internacionais oferecem grandes oportunidades de emprego e renda, na agricultura, indústria e serviços. Todos os países que conseguiram reduzir bastante a pobreza recorreram ao comércio internacional. Mas a abertura comercial também pode prejudicar alguns grupos e só dará benefícios substanciais

se os países contarem com infra-estrutura e instituições para sustentar uma oferta forte. Assim, a abertura deve ser bem planejada, com atenção especial às características de cada país e às deficiências institucionais e outros problemas. A seqüência das políticas deve incentivar a criação de empregos e controlar a eliminação de empregos. Uma liberalização que beneficie mais os pobres não é necessariamente mais lenta; uma ação rápida pode criar mais oportunidades para os pobres. Políticas explícitas devem compensar os custos transitórios para os pobres, como as doações para os pequenos produtores mexicanos de milho após a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

A abertura da conta de capital deve ser feita de maneira prudente, em consonância com o desenvolvimento do setor financeiro interno, para reduzir o risco de alta volatilidade nos fluxos de capital. O investimento direto a longo prazo pode trazer externalidades positivas, como a transferência de conhecimento, mas os fluxos a curto prazo podem trazer externalidades negativas, particularmente a volatilidade. As políticas devem abordar essas questões separadamente.

Criar um patrimônio para os pobres. A acumulação de recursos humanos, físicos, naturais e financeiros que os pobres possuam ou possam usar requer ações em três frentes. Primeiro, concentrar o gasto público nos pobres, ampliando a oferta de serviços sociais e econômicos básicos e reduzindo as restrições sobre a demanda (por exemplo, mediante bolsas de estudo para crianças pobres). Segundo, assegurar a prestação de serviços de boa qualidade mediante ações institucionais que envolvam uma boa administração pública e o uso de mercados e múltiplos agentes. Isso pode implicar a reforma dos serviços públicos, como a educação, ou uma privatização que assegure a expansão dos serviços para os pobres, como no abastecimento urbano de água e saneamento. Terceiro, assegurar a participação das comunidades e famílias pobres na escolha e implantação dos serviços e sua monitoração para que os provedores assumam sua responsabilidade. Isso foi experimentado em projetos em El Salvador, Tunísia e Uganda. Os programas destinados a criar um patrimônio para os pobres incluem a expansão do ensino com participação dos pais e comunidades, programas de retenção escolar (como os de Bangladesh, Brasil, México e Polônia), programas de nutrição, programas de saúde materno-infantil, vacinas e outros serviços de saúde e esquemas comunitários para proteger os recursos hídricos e outros elementos do meio ambiente natural.

Existe uma forte complementaridade entre ações nas diversas áreas. Devido aos estreitos vínculos entre os recursos humanos e físicos, por exemplo, um melhor acesso dos pobres à energia ou ao transporte pode aumentar o acesso à educação

e seus benefícios. A melhoria do meio ambiente pode ter efeitos significativos sobre a pobreza. Isto está bem documentado em termos de melhoria da saúde decorrente da redução da poluição no ar e água, que tem uma grande influência em algumas das doenças mais importantes dos pobres, inclusive diarreia infantil e infecções respiratórias.

Abordar as desigualdades baseadas no sexo, etnia, raça ou posição social. Em muitas sociedades, é preciso dedicar atenção especial para abordar as desigualdades sociais na distribuição de bens. Embora os fatores políticos e sociais muitas vezes obstaculizem a mudança, há muitos exemplos de mecanismos eficazes, que utilizam uma combinação de gasto público, reforma institucional e participação. Um deles é a reforma agrária, com apoio público aos pequenos agricultores, como no Nordeste do Brasil e nas Filipinas. Outro consiste em matricular meninas nas escolas, seja oferecendo dinheiro ou alimentos, como em Bangladesh, Brasil e México, ou contratando mais professoras, como no Paquistão. Um terceiro mecanismo é o apoio a esquemas de microcrédito para mulheres pobres.

Infra-estrutura e informação para as áreas rurais e urbanas pobres. Também é preciso dedicar atenção especial às áreas pobres, onde uma combinação de carências (inclusive no âmbito comunitário ou regional) pode diminuir as perspectivas materiais dos pobres. Aqui também o problema requer apoio público e uma série de estratégias institucionais e participativas. É preciso criar infra-estrutura social e econômica nas áreas pobres e remotas, inclusive transporte, telecomunicações, escolas, serviços de saúde e eletricidade, como nos programas em áreas pobres da China. Requer também a prestação ampla de serviços urbanos básicos nas favelas, dentro de uma estratégia urbana geral. Também é importante ampliar o acesso das comunidades pobres à informação, para que possam participar dos mercados e monitorar o governo local.

Promoção da autonomia

O potencial de crescimento econômico e redução da pobreza é bastante influenciado pelo Estado e pelas instituições sociais. As medidas destinadas a melhorar o funcionamento do Estado e das instituições sociais aumentam o crescimento e a equidade, ao reduzir as restrições burocráticas e sociais à ação econômica e mobilidade ascendente. Contudo, a implantação dessas reformas requer uma forte vontade política, especialmente quando as mudanças desafiam fundamentalmente os valores sociais ou interesses arraigados. Os governos devem influenciar o debate público para aumentar a conscientização acerca dos benefícios sociais da ação pública em prol dos pobres e promover apoio político para essa ação.

Lançar as bases políticas e jurídicas para um desenvolvimento inclusivo. As instituições públicas devem ser abertas e responsáveis perante todos. Isso significa dispor de instituições transparentes, com mecanismos democráticos e participativos para tomar decisões e monitorar sua implantação, sustentadas por sistemas jurídicos que promovam o crescimento econômico e a equidade. Já que os pobres não dispõem de recursos e informações para ter acesso ao sistema judicial, medidas como assistência jurídica e divulgação de informações sobre procedimentos jurídicos (por exemplo, a organização Ain-O-Salish Kendra em Bangladesh) são instrumentos especialmente poderosos para criar sistemas jurídicos mais inclusivos e responsáveis.

Criar administrações públicas que promovam o crescimento e a equidade. As administrações públicas que implementam as políticas eficazmente e sem corrupção ou empecilhos melhoram a provisão de serviços públicos e facilitam o crescimento do setor privado. É preciso contar com incentivos apropriados para obrigar as administrações públicas a serem responsáveis perante os usuários. O acesso a informações como orçamentos, mecanismos participativos de preparação do orçamento e a classificação do desempenho dos serviços públicos aumentam a capacidade dos cidadãos de influenciar o desempenho do setor público, reduzindo as oportunidades e âmbito de corrupção. A reforma das administrações públicas e de outros órgãos como a polícia, para aumentar sua responsabilidade e sensibilidade em relação aos pobres, pode ter um grande impacto na vida desses grupos.

Promover a descentralização e o desenvolvimento comunitário. A descentralização pode aproximar as instituições das comunidades e populações pobres, aumentando o controle dos serviços por partes das pessoas que têm direito a recebê-los. Para isso, será preciso fortalecer a capacidade local e transferir recursos financeiros. Também será necessário adotar medidas para evitar que as elites locais se beneficiem. A descentralização precisa ser combinada com mecanismos eficazes de participação popular e monitoramento dos órgãos do governo por parte dos cidadãos. Um exemplo é a descentralização que promove decisões comunitárias quanto ao uso de recursos e implantação de projetos. Há também uma série de opções para a participação de comunidades e famílias em atividades setoriais, tais como o envolvimento dos pais na educação dos filhos e associações de usuários no abastecimento de água e irrigação.

Promover a igualdade entre os sexos. A desigualdade das relações entre os sexos faz parte da questão mais ampla das desigualdades baseadas nas normas e valores sociais. Mas a igualdade entre os sexos tem uma importância tão grande que

merece ênfase adicional. Embora os padrões de desigualdade entre os sexos varie muito de uma sociedade a outra, em quase todos os países a maioria das pessoas do sexo feminino encontra-se em desvantagem em termos de poder relativo e controle sobre os recursos materiais (na maioria dos países os direitos de propriedade são conferidos aos homens) e em geral enfrentam maior insegurança (por exemplo, após a morte do marido). Assim, as mulheres pobres estão em dupla desvantagem. Além do mais, a falta de autonomia das mulheres tem conseqüências muito negativas para a educação e saúde dos filhos.

Uma maior igualdade entre os sexos é desejável por si só e por seus importantes benefícios sociais e econômicos para a redução da pobreza. Já houve um certo progresso, por exemplo em educação e saúde, mas precisamos fazer muito mais. A experiência indica que é preciso uma combinação de ação política, jurídica e pública direta. Incluindo Argentina e Índia, 32 países adotaram medidas para promover a representação feminina em assembléias locais e nacionais, e isso já está transformando a capacidade das mulheres de participar na vida pública e nos processos decisórios. Alguns países estão corrigindo a discriminação entre os sexos na legislação, como a Lei Agrária da Colômbia de 1994. A utilização de recursos públicos para subsidiar a educação das meninas rendeu bons frutos em Bangladesh e no Paquistão. Uma série de medidas em atividades produtivas, notadamente microfinanciamento e insumos agrícolas, produziu benefícios bem documentados em termos de aumento do rendimento (no Quênia, por exemplo), maior autonomia das mulheres e melhor nutrição das crianças (em Bangladesh e praticamente em todos os lugares em que essa questão foi examinada).

Eliminar as barreiras sociais. As estruturas e instituições sociais formam o contexto para as relações econômicas e políticas e influenciam a dinâmica que cria e mantém a pobreza, ou a alivia. Estruturas sociais excludentes e desiguais, como a estratificação de classes ou divisões entre os sexos, são grandes obstáculos à mobilidade ascendente dos pobres. Para ajudar, os governos podem promover o debate sobre as práticas excludentes ou áreas de estigma e apoiar a participação de grupos que representam os desfavorecidos. Os grupos que enfrentam discriminação ativa podem ser ajudados por políticas seletivas de ação afirmativa. Para reduzir a fragmentação social pode-se reunir grupos em foros formais e informais e canalizar suas energias para processos políticos em vez de conflito aberto. Outras ações consistem em eliminar a discriminação étnica, racial e por sexo na legislação e no funcionamento dos sistemas jurídicos e incentivar a representação e voz das mulheres e grupos étnicos e raciais

desfavorecidos em organizações comunitárias e nacionais.

Reforçar o capital social dos pobres. As normas e redes sociais são uma forma importante de capital que as pessoas podem usar para sair da pobreza. Assim, é importante colaborar com os grupos que representam os pobres e aumentar seu potencial, vinculando-os com organizações intermediárias, mercados mais amplos e instituições públicas. Para tanto, será preciso melhorar o contexto normativo e institucional em que esses grupos atuam. Já que os pobres geralmente se organizam no âmbito local, também será necessário empreender ações para fortalecer sua capacidade de influenciar as políticas estaduais e nacionais, vinculando as organizações locais a organizações mais amplas.

Segurança

Para obter maior segurança, é preciso concentrar mais a atenção na maneira como a insegurança afeta a vida e as perspectivas dos pobres. Também é necessário adotar uma série de medidas para reduzir os riscos no âmbito de uma economia ou região e ajudar os pobres a enfrentar os choques adversos.

Formular uma estratégia modular que ajude os pobres a controlar os riscos. São necessárias diversas intervenções (na comunidade, no mercado e no Estado) para os diversos riscos e segmentos da população. Talvez seja necessária uma combinação de intervenções para apoiar o controle dos riscos por parte das comunidades e famílias, dependendo do tipo de risco e capacidade institucional do país. Programas de micro-seguro podem complementar os programas de microcrédito para mulheres pobres, com base em suas organizações, como os esquemas SEWA que funcionam na Índia para mulheres no setor informal. Os esquemas de trabalho público podem ser ampliados em resposta a choques locais ou nacionais. Programas de transferência de alimentos e fundos sociais para ajudar a financiar projetos identificados pelas comunidades também podem ser instrumentos eficazes para enfrentar catástrofes.

Elaborar programas nacionais de prevenção, alerta e resposta a choques financeiros e naturais. Os choques macroeconômicos geralmente são os piores para as comunidades e famílias pobres, especialmente quando os choques são repetidos, profundos ou persistentes. Para controlar o risco de choques financeiros e comerciais, é fundamental contar com uma política macroeconômica adequada e um sistema financeiro robusto. Mas isso deve ser complementado por uma administração prudente da conta de capital, para reduzir o risco de volatilidade dos fluxos a curto prazo. Também são necessárias medidas especiais para assegurar que os programas de gasto importantes para os pobres (programas sociais e transferências

dirigidas a grupos específicos) não sofram cortes durante uma recessão, especialmente em relação às crescentes necessidades. Essas e outras ações também podem ajudar a enfrentar os choques naturais. Igualmente importante é a existência de redes de segurança contracíclicas a serem acionadas quando os países são atingidos por um choque. "Fundos para calamidades" podem financiar a assistência em casos de catástrofes naturais e proporcionar nova tecnologia e treinamento para uma melhor avaliação dos riscos. Fazer planos de investimento e seguro em épocas normais pode reduzir os custos de pessoal quando ocorre uma catástrofe.

Criar sistemas nacionais de controle do risco social que sejam pró-crescimento. Em todo o mundo existe a necessidade de sistemas nacionais de controle do risco social. O desafio consiste em criar sistemas que não prejudiquem a competitividade e beneficiem os pobres. Alguns exemplos: sistemas que proporcionam seguro para os não pobres e pensões sociais para os pobres, como no Chile; seguro médico para proteger contra doenças catastróficas que podem consumir os bens de uma família, como na Costa Rica; e seguro-desemprego e assistência que não comprometa o incentivo ao trabalho. Contudo, de modo a recolher todos os benefícios desses esquemas, as economias precisam contar com capacidade institucional para administrá-los eficientemente.

Prevenir os conflitos civis. Os conflitos civis são devastadores para os pobres: muitos conflitos ocorrem em países pobres, em sua maioria guerras civis: mais de 85% de todos os conflitos ocorreram dentro de fronteiras nacionais entre 1987 e 1997. Além da perda de vidas, provocam distúrbios sociais e econômicos e criam um legado terrível de trauma psicológico e social. Muitas crianças são recrutadas para lutar (como em Serra Leoa) e outras perdem os pais, têm que interromper a escola ou sofrem cicatrizes psicológicas que afetam permanentemente suas perspectivas.

Embora seja imensamente importante manter o foco na reconstrução das sociedades após os conflitos, como Cambódia e Ruanda, é igualmente urgente tomar medidas para prevenir os conflitos. Alguns dados indicam que o fortalecimento de instituições pluralistas (apoiar os direitos de minorias e proporcionar a base institucional para uma solução pacífica dos conflitos) tem uma influência significativa. Para evitar os conflitos, são importantes os esforços no sentido de promover a interação dos diversos grupos mediante instituições políticas mais inclusivas e participativas e através de instituições civis. Conforme indicado mais adiante, também é necessária a ação internacional no sentido de reduzir o acesso aos recursos para financiar conflitos e reduzir o comércio internacional de armamentos. Se os países tomarem o caminho do

desenvolvimento econômico inclusivo, podem passar de um círculo vicioso para um virtuoso. Os conflitos violentos constituem uma das áreas de ação mais urgentes e difíceis que afetam algumas das populações mais pobres do mundo.

Enfrentar a epidemia de HIV/AIDS. Essa epidemia já é uma das fontes mais importantes de insegurança em alguns países da África. Embora os efeitos mais imediatos e devastadores se façam sentir nos indivíduos e famílias, as conseqüências são muito mais amplas, desde uma pressão intolerável sobre os mecanismos tradicionais de adoção à pressão extrema sobre os sistemas de saúde e perda de trabalho produtivo, afetando não só várias comunidades mas até mesmo todo o país. Mais de 34 milhões de pessoas estão infectadas pelo HIV (90% nos países em desenvolvimento) e 5 milhões são infectadas a cada ano. Mais de 18 milhões de pessoas já morreram de doenças associadas à AIDS. A ação no âmbito internacional para produzir uma vacina contra a AIDS é crucial para o futuro, mas várias experiências demonstram que o mais importante agora é uma liderança efetiva e mudança de comportamento para prevenir a transmissão do HIV e o tratamento das pessoas já infectadas. Para isso, talvez seja preciso enfrentar tabus acerca da sexualidade, dirigir informação e apoio a grupos de alto risco como as prostitutas e proporcionar tratamento aos aidéticos. Brasil, Senegal, Tailândia e Uganda ilustram o que pode ser feito quando existe a vontade de agir decisivamente.

Ações internacionais

Com freqüência, a ação no âmbito nacional e local não será suficiente para obter uma rápida redução da pobreza. Muitas áreas exigem ação internacional, especialmente por parte dos países industrializados, de modo a assegurar que os países pobres e as populações pobres nos países em desenvolvimento sejam beneficiados. Uma maior ênfase no alívio da dívida, acompanhada de medidas para fazer com que a assistência ao desenvolvimento seja mais eficaz, é parte da história. Igualmente importantes são as ações em outras áreas (comércio, vacinas, redução da defasagem de tecnologia e informação) que podem aumentar as oportunidades, a autonomia e a segurança dos pobres.

Oportunidade. Num sistema comercial baseado em normas os países industrializados podem ampliar as oportunidades se abrirem seus mercados mais completamente às importações dos países pobres, especialmente de produtos agrícolas, manufaturas com uso intensivo de mão-de-obra e serviços. Estimou-se que as tarifas e subsídios da OCDE provocam perdas anuais de quase US\$ 20 bilhões nos países em desenvolvimento, equivalentes a cerca de 40% da assistência em 1998. Muitos países em desenvolvimento acham que,

embora estejam liberalizando seus regimes de comércio, dimensões essenciais dos regimes comerciais dos países ricos os colocam em desvantagem. Além disso, para fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento, os países ricos podem aumentar os fluxos de assistência a países cujas políticas promovam a redução da pobreza e financiar a Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados com fundos adicionais ao orçamento de assistência.

Autonomia. A ação global pode promover a participação das populações e países pobres nos foros nacionais e internacionais. A assistência deve ser proporcionada de maneira a assegurar maior apropriação pelos países que a recebem, devendo dirigir-se cada vez mais a programas de redução da pobreza propostos pelos países que enfatizem os resultados e sejam elaborados com a participação da sociedade civil e agentes do setor privado. As populações e países pobres devem ter maior participação nos foros internacionais, para assegurar que as prioridades, acordos e normas internacionais (como nas áreas de comércio e direitos de propriedade intelectual) correspondam a suas necessidades e interesses.

As instituições financeiras internacionais e outras organizações internacionais devem continuar seus esforços no sentido de assegurar total transparência em suas estratégias e ações, além de manter um diálogo aberto com organizações da sociedade civil, particularmente as que representam os pobres. As organizações internacionais devem apoiar as coalizões globais de pobres para que possam participar dos debates mundiais. As empresas multinacionais também podem empreender ações, tais como a adoção de práticas éticas de investimento e códigos de trabalho, para promover a autonomia dos grupos pobres.

Segurança. Também é preciso empreender ações para reduzir os riscos provocados por forças internacionais adversas. Junto com os governos e o setor privado, as instituições financeiras internacionais devem fortalecer a arquitetura financeira internacional e melhorar sua gestão para diminuir a volatilidade econômica, que pode ser devastadora para os pobres. Os governos dos países industrializados, geralmente em cooperação com o setor privado, devem dar mais apoio aos bens públicos internacionais: produção e distribuição de vacinas contra HIV/AIDS, tuberculose e malária, produção e distribuição de avanços agrícolas para as condições tropicais e semi-áridas. A ação internacional para proteger o meio ambiente pode reduzir os efeitos nocivos da degradação ambiental, que podem ser graves em alguns países pobres. De modo a prevenir os conflitos armados (que afetam mais os pobres), a comunidade internacional deve tomar medidas para reduzir o

comércio internacional de armas, além de promover a paz e apoiar a reconstrução física e social após os conflitos.

Colaboração na luta contra a pobreza

A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais.

Para enfrentar essa complexidade, é preciso autonomia e participação: local, nacional e internacional. Os governos nacionais devem responder plenamente aos seus cidadãos pela estratégia de desenvolvimento que adotam. Os mecanismos participativos podem proporcionar voz às mulheres e homens, especialmente dos segmentos pobres e excluídos da sociedade. Os órgãos e serviços descentralizados devem refletir as condições locais, as estruturas sociais e as normas culturais. As instituições internacionais devem promover os interesses dos pobres. Os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza. Assim, devem ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da pobreza.

Os países ricos e as organizações internacionais devem desempenhar um papel importante. Se um país em desenvolvimento possui um programa de redução da pobreza coerente e eficaz, deve receber forte apoio para que proporcione saúde e educação à sua população e elimine as carências e a vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, as forças globais precisam ser dirigidas aos grupos e países pobres, para que não fiquem atrás dos avanços científicos e tecnológicos. A promoção da estabilidade financeira e ambiental, bem como a eliminação das barreiras aos produtos e serviços dos países pobres, deve ser uma parte essencial da estratégia.

Um mundo divergente? Ou um mundo inclusivo? Um mundo com pobreza? Ou um mundo sem pobreza? Ações simultâneas para aumentar a oportunidade, autonomia e segurança podem criar uma nova dinâmica de mudança que permita reduzir a privação humana e criar sociedades justas que sejam competitivas e produtivas. Se os países em desenvolvimento e a comunidade internacional colaborarem para combinar essa visão com recursos reais, tanto os financeiros quanto os incorporados nas pessoas e instituições (sua experiência, conhecimento e imaginação), o século XXI testemunhará um rápido progresso na luta para acabar com a pobreza.

Tabela A.1
Pobreza por região, anos selecionados, 1987–98

Região	População coberta pelo menos por uma pesquisa (%)	Pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia (milhões)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Leste da Ásia e Pacífico	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
Excluindo China	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Europa e Ásia Central	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
América Latina e Caribe	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Oriente Médio e Norte da África	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Sul da Ásia	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0
África Subsaariana	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
Total	88,1	1,183,2	1,276,4	1,304,3	1,190,6	1,198,9
Excluindo China	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

Região	Parcela da população que vive com menos de 1 dólar por dia (%)				
	1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Leste da Ásia e Pacífico	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Excluindo China	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europa e Ásia Central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
América Latina e Caribe	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Oriente Médio e Norte da África	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Sul da Ásia	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
África Subsaariana	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Total	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
Excluindo China	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Nota: A linha de pobreza é US\$ 1,08 por dia com a PPA de 1993. As estimativas de pobreza baseiam-se nos dados de renda ou consumo dos países de cada região para os quais se dispunha de pelo menos uma pesquisa em 1985-98. Nos casos em que os anos das pesquisas não coincidem com os anos da tabela, as estimativas foram ajustadas utilizando a pesquisa do ano mais próximo e aplicando a taxa de crescimento do consumo das contas nacionais. Supondo que a amostra de países cobertos pelas pesquisas é representativa da região, estimou-se o número de pobres por região. Essa suposição é obviamente menos robusta nas regiões com o menor número de pesquisas. Para mais detalhes sobre dados e metodologia, ver Chen e Ravallion (2000).

a. Preliminares.

Fonte: Banco Mundial 2000b.

Notas

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Sen 1999.

2. Relato de uma visita de Ravi Kanbur, diretor do relatório até maio de 2000.

3. Deve-se assinalar que 1998 é o ano mais recente para o qual dispúnhamos de dados; contudo, as cifras de 1998 são preliminares.

4. Essas cifras dão uma noção das tendências gerais, mas devem ser encaradas com cuidado, tendo em vista as deficiências mencionadas no capítulo 1 e o fato de que as cifras referentes a 1998 são preliminares devido ao número limitado de pesquisas

disponíveis.

5. Hanmer e Naschold 1999.

6. Hanmer e Naschold 1999; McGee 1999.

7. Para um exame das relações entre meio ambiente e crescimento, ver o Capítulo 4 de Banco Mundial 2000a.

8. Para mais informações, ver o banco de dados estatísticos da UNICEF em www.unicef.org/statis.

Referências

- Chen, Shaohua, e Martin Ravallion. 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Policy Research Working Paper. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hanmer, Lucia, e Felix Naschold. 1999. "Are the International Development Targets Attainable?"

- FMI (Fundo Monetário Internacional), OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), Nações Unidas e Banco Mundial. 2000. *2000: A Better World for All _Progress towards the International Development Goals*. Washington, D.C. [www.paris21.org/betterworld/].
- McGee, Rosemary. 1999. "Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges? Uganda Country Study." Christian Aid, Londres.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, e Patti Pe-tesch. 2000. *Crying Out for Change: Voices of the Poor*. Nova York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa, com Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, e Sarah Koch-Schulte. 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. Nova York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nova York: Knopf.
- World Bank. 2000a. *The Quality of Growth*. Nova York: Oxford University Press.
- . 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL ²⁰⁰⁰/2001

LUTA CONTRA A POBREZA

Capa

Viagem ao Novo Mundo, 1999, de Manuel Cunjamá (México). As imagens usadas para abrir os capítulos também foram extraídas desta e de outras três obras de Cunjamá: *Diálogo com o Universo*, *Pipa Mágica* e *Em Busca do Equilíbrio Cósmico*.

Manuel Cunjamá nasceu em 1971 em Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Suas obras foram expostas pela primeira vez em Chiapas em 1992. Atualmente, a Galeria Ana Quijano na Cidade do México está representando Cunjamá em exposições itinerantes nos Estados Unidos. As obras de Cunjamá foram incluídas na coleção do programa de arte do Banco Mundial.

No meu trabalho procuro incorporar símbolos e elementos nativos que me levem às questões pré-hispânicas e tudo que considero útil nesse sentido mostro no meu trabalho.

Uso o sol, a lua, a noite e o universo como símbolos que representam a preocupação e ansiedade do ser humano com o todo que o envolve: o infinito.

—Manuel Cunjamá

The World Bank Art Program makes particular efforts to identify artists from developing nations and make their work available to a wider audience. The art program organizes exhibits, educational and cultural partnerships, competitions, artists' projects, and site-specific installations.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL ^{2000/2001}

LUTA CONTRA A POBREZA

Published for the BANCO MUNDIAL

OXFORD UNIVERSITY PRESS

Oxford University Press

PUBLICADO ORIGINALMENTE EM INGLÊS SOB O TÍTULO WORLD DEVELOPMENT REPORT PELA OXFORD UNIVERSITY PRESS PARA O BANCO MUNDIAL.

© 2001 Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EUA

Todos os direitos reservados. Nenhum trecho desta publicação pode ser reproduzido, armazenado em sistema de recuperação de dados ou transmitido sob qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, por fotocópia ou outra modalidade, sem prévia autorização do Banco Mundial.

Produzido nos Estados Unidos da América
Primeira edição: novembro de 2000

Este volume foi produzido por funcionários do Banco Mundial e as opiniões nele expressas não refletem necessariamente os pontos de vista da Diretoria Executiva ou dos países nela representados. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados contidos nesta publicação, nem aceita responsabilidade alguma por qualquer consequência do seu uso. As fronteiras, cores, denominações e demais informações contidas nos mapas desta publicação não implicam qualquer juízo por parte do Banco Mundial a respeito da situação jurídica de qualquer território, nem endosso ou aceitação dessas fronteiras.

ISBN 0-8213-4746-2



Impresso em papel reciclado de qualidade correspondente ao padrão Z39.48-1984 (Padrão Americano de Resistência de Papel Impresso para Bibliotecas).

Prefácio

Pobreza em meio à abundância é o maior desafio que o mundo enfrenta. O Banco Mundial assumiu a missão de combater a pobreza com paixão e profissionalismo, colocando essa luta no centro de todas as suas atividades, pois reconhecemos que o desenvolvimento bem-sucedido requer um mandato amplo, múltiplo e adequadamente integrado.

Este relatório procura ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e estabelece ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões. Baseia-se nas teorias e estratégias do passado, mas amplia e aprofunda o que julgamos necessário para enfrentar o desafio de redução da pobreza. Argumenta que é possível conseguir uma redução significativa na privação humana e que as forças da integração global e do avanço tecnológico podem e devem ser mobilizadas para servir aos interesses dos pobres. Mas isso dependerá do funcionamento dos mercados, instituições e sociedades, bem como das opções de ação pública no âmbito mundial, nacional e local.

O relatório aceita a visão estabelecida da pobreza, que engloba não só renda e consumo baixos, mas também níveis baixos de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano. Com base no

que a pobreza significa para a maioria das pessoas, amplia essa definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo. Essas dimensões da privação humana surgem do estudo "Voices of the Poor", que serviu de base para este relatório e sistematicamente captou as opiniões de mais de 60.000 homens e mulheres pobres em 60 países.

Essas dimensões diferentes da pobreza interagem de maneira importante. O mesmo acontece com as intervenções para melhorar o bem-estar dos pobres. O aumento da educação leva a melhores resultados em termos de saúde. A melhoria da saúde aumenta o potencial de renda. A provisão de redes de segurança permite que os pobres realizem atividades de maior risco e rendimento mais alto. A eliminação da discriminação contra as mulheres, minorias étnicas e outros grupos desfavorecidos melhora seu bem-estar e aumenta sua capacidade de renda.

O século XX presenciou um grande progresso em termos de redução da pobreza e melhoria do bem-estar. Nas últimas quatro décadas, a esperança de vida no mundo em desenvolvimento aumentou em média 20 anos, a taxa de mortalidade infantil diminuiu em mais da metade e as taxas de fecundidade caíram quase pela

metade. Nas duas últimas décadas, a matrícula primária líquida nos países em desenvolvimento aumentou 13%. Entre 1965 e 1998, a renda média aumentou mais do dobro nos países em desenvolvimento; em 1990–98 o número de pessoas vivendo na pobreza extrema diminuiu em 78 milhões.

Mas, no início de um novo século, a pobreza continua sendo um problema global de enormes proporções. Dos 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões vivem com menos de dois dólares por dia e 1,2 bilhão com menos de um dólar por dia. Seis em cada 100 crianças não chegam ao primeiro ano e oito morrem antes de completar cinco anos. Dos que atingem a idade escolar, 9 meninos e 14 meninas em cada 100 não freqüentam a escola primária.

Essas tendências amplas escondem uma diversidade extraordinária em diferentes partes do mundo, além de grandes variações entre regiões, com algumas registrando avanços e outras retrocessos em indicadores cruciais da pobreza. As crescentes disparidades mundiais aumentaram a sensação de privação e injustiça para muitos. A mobilidade social e a igualdade de oportunidade continuam sendo conceitos estranhos para um número demasiado grande de pessoas.

O futuro crescimento demográfico aumentará o desafio de reduzir a pobreza. Nos próximos 25 anos, cerca de 2 bilhões de habitantes serão acrescentados à população mundial, quase todos (cerca de 97%) nos países em desenvolvimento, exercendo uma pressão enorme sobre essas sociedades. Evidentemente, muito deve ser feito para reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões e promover a liberdade humana, hoje e nos próximos anos.

Embora os desafios atuais e futuros sejam intimidantes, começamos o novo milênio com uma melhor compreensão do desenvolvimento. Aprendemos que os elementos tradicionais das estratégias para promover o crescimento (estabilidade macroeconômica e reformas segundo as leis do mercado) são essenciais para reduzir a pobreza. Mas agora também reconhecemos a necessidade de atribuir muito mais ênfase às bases institucionais e sociais para o processo de desenvolvimento, ao controle da vulnerabilidade e à promoção da participação para assegurar um crescimento inclusivo. Embora a ação nacional seja crucial, também aprendemos que os acontecimentos mundiais exercem uma forte influência sobre os processos de reforma no âmbito nacional e local, e que a ação global é central para a redução da pobreza. Reavaliemos nosso trabalho mediante o Esquema Integral de Desenvolvimento, que converge com os resultados deste relatório.

Com base nessa análise de idéias e experiências, o relatório recomenda ações em três áreas:

- *Promover a oportunidade:* Ampliar as oportunidades econômicas para os pobres, estimulando o crescimento geral, proporcionando-lhes mais bens (como terras e educação) e fazendo com que estes rendam mais, mediante uma combinação de ações públicas e privadas.
- *Facilitar a participação:* Tornar as instituições estatais mais responsáveis perante os pobres, fortalecendo a participação dos pobres nos processos políticos e decisões locais e eliminando as barreiras sociais que resultam das distinções de sexo, etnia, raça, religião e condição social.
- *Aumentar a segurança:* Reduzir a vulnerabilidade dos pobres a doenças, crises econômicas, perda de colheitas, desemprego, catástrofes naturais e violência, bem como ajudá-los a enfrentar choques adversos. Grande parte desse esforço consiste em assegurar a existência de redes de segurança para mitigar o impacto de calamidades pessoais e nacionais.

Os avanços nas três áreas são fundamentalmente complementares: cada uma é importante por si só, mas também reforça as outras. Com base nesse esquema, os países precisam elaborar suas próprias estratégias de redução da pobreza, de maneira compatível com a preservação da cultura. As decisões sobre as prioridades devem ser tomadas no âmbito nacional, para refletir as prioridades nacionais. Mas as ações devem ser realizadas com liderança local, para refletir a realidade local. Não existe um plano simples e universal.

Contudo, as ações no âmbito local e nacional não são suficientes. A experiência da última década revela a importância da ação mundial, tanto para assegurar que as oportunidades da integração global e do avanço tecnológico beneficiem os pobres quanto para controlar os riscos de insegurança e exclusão que podem resultar da globalização. Cinco ações são essenciais:

- Promover a estabilidade financeira global e a abertura dos mercados dos países ricos aos produtos agrícolas, manufaturas e serviços dos países pobres.
- Eliminar a defasagem de conhecimento, fornecendo tecnologia e informação aos pobres em todo o mundo.
- Proporcionar recursos financeiros e não financeiros para bens públicos internacionais, especialmente pesquisa médica e agrícola.
- Aumentar a assistência econômica e alívio da dívida, ajudando os países a tomar medidas para erradicar a pobreza, num esquema amplo que coloque os países (e não as organizações) no centro da estratégia de desenvolvi-

mento e assegure que os recursos externos sejam utilizados efetivamente para apoiar a redução da pobreza.

- Promover a participação dos países pobres e grupos de baixa renda nos foros globais, inclusive mediante vínculos internacionais com organizações de pobres.

A ação pública deve ser orientada por um compromisso com a redução da pobreza. Os setores público e privado (e a sociedade civil) devem trabalhar juntos em cada país e entre os países. Temos muito que aprender e o

mundo continua mudando rapidamente, mas as experiências examinadas neste relatório indicam que dispomos de conhecimento suficiente para que as ações de redução da pobreza sejam realmente eficazes. Vivemos numa época em que os esforços e questões em torno da redução da pobreza estão sujeitos a grande escrutínio. Após os protestos e em meio à controvérsia, este relatório oferece substância ao debate público e coloca o diálogo no primeiro plano, que é onde deve figurar a meta de um mundo sem pobreza.



James D. Wolfensohn
Presidente
Banco Mundial
Agosto de 2000

Este relatório foi preparado por uma equipe chefiada por Ravi Kanbur (diretor da equipe até maio de 2000) e Nora Lustig (vice-diretora até maio de 2000 e diretora após essa data). Monica Das Gupta, Christian Grooart, Victoria Kwakwa, Christina Malmberg Calvo e Kevin Morrison foram membros permanentes da equipe. Alice Sindzingre, Michael Woolcock e Zainal Yusof também participaram da equipe. Importantes contribuições aos capítulos foram feitas por Homi Kharas, Aart Kraay, Peter Lanjouw e Giovanna Prennushi, bem como por Benu Bidani, William Easterly, Enrique Flores, Hélène Grandvoinet, Richard Newfarmer, Gi-Taik Oh e Mattia Romani. Michael Walton, diretor do Departamento de Redução da Pobreza, colaborou com a equipe durante todo o processo. Shanka Chakraborty e Shahin Yaqub ajudaram a equipe. Estagiários do Washington Center proporcionaram assistência valiosa. O trabalho foi realizado sob a direção geral de Jozef Ritzén, Joseph E. Stiglitz e, na etapa final, Nicholas Stern. O Development Data Group foi responsável pelos Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial. Bruce Ross-Larson e Meta de Coquereaumont foram os principais editores do relatório.

A equipe foi assessorada por Anthony Atkinson, Anthony Bebbington, Nancy Birdsall, François Bourguignon, Angus Deaton, Alain de Janvry, Yujiro Hayami, Emmanuel Jimenez, Grzegorz Kolodko, Michael Lipton, Lant Pritchett, Martin Ravallion, Amartya Sen, Lyn Squire, T. N. Srinivasan e Mariano Tommasi. Deepa Narayan dirigiu o estudo *Voices of the Poor*. Vinod Thomas chefiou o estudo *Quality of Growth*, que complementa o trabalho deste relatório. Ariel Fiszbein dirigiu a organização do processo de consulta. Muitas informações provieram dos documentos e debates do Seminário de Verão realizado em Washington, D.C., de 6 a 10 de julho de 1999, bem como dos documentos de referência preparados para este relatório. Os autores, comentaristas e participantes, bem como os documentos de referência, encontram-se na nota bibliográfica. Muitas pessoas, dentro e fora do Banco Mundial, proporcionaram comentários e outras contribuições; seus nomes encontram-se na nota bibliográfica.

Desde o esboço até a versão final deste relatório, foram realizadas várias consultas com acadêmicos, líderes comunitários, ONGs, representantes do setor privado e autoridades. Agradecemos a todas as instituições públicas e organizações da sociedade civil que possibilitaram essas consultas, bem como aos organizadores e participantes, cujas contribuições enriqueceram este relatório. Agradecemos em particular ao Bretton Woods Project e New Policy Institute (Reino Unido), que moderaram a discussão do rascunho na Internet, e a todos que enviaram comentários: 424 contribuições de 44 países (44% de países em desenvolvimento). As consultas foram realizadas na África do Sul (Joanesburgo), Alemanha (Berlim), Argentina (Buenos Aires), Bangladesh (Dhaka), Canadá (Ottawa), Chile (Santiago), Dinamarca (Copenhague), Egito (Cairo), Estados Unidos (Boston, Nova York, Washington, D.C.), Etiópia (Adis-Abeba), França (Paris), Guatemala (Antigua), Hungria (Budapeste), Índia (Ahmedabad, Nova Delhi), Japão (Tóquio), Malásia (Kuala Lumpur), Marrocos (Marrakech), Reino Unido (Brighton, Londres), Rússia (Moscou), Senegal (Dacar), Suécia (Estocolmo) e Vietnã (Hanói). Também foram realizadas consultas com o FMI, bancos regionais de desenvolvimento e organizações das Nações Unidas.

A preparação dos documentos de referência e a realização dos seminários contaram com apoio dos governos da Alemanha, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça, MacArthur Foundation, Cornell University e Development Policy Forum da German Foundation for International Development. O estudo *Voices of the Poor* recebeu apoio da MacArthur Foundation, Cornell University, U.K. Department for International Development e Swedish International Development Cooperation Agency; vários estudos de países foram financiados pelas ONGs que realizaram a pesquisa.

Rebecca Sugui atuou como assistente executiva da equipe, e Maribel Flewitt, Shannon Hendrickson, Khin-U Khine, Rudeewan -Laohakittikul, Jimena Luna, Nelly Obias, Gracie Ochieng, Leila Search e Robert Simms como assistentes da equipe. Maria D. Ameal cuidou da parte administrativa. Nacer Megherbi e Edith Thomas proporcionaram apoio técnico.

A edição e produção estiveram a cargo de Fiona Blackshaw, Garrett Cruce, Terry Fischer, Wendy Guyette, Daphne Levittas, Molly Lohman, Megan Klose, Jessica Saval, e Alison Strong, de Communications Development. O projeto gráfico, edição e produção do relatório foram administrados por Jamila Abdelghani, Catherine Hudson, Brett Kravitz, Nancy Lambers, Brenda Mejia, Randi Park e Betty Sun do Escritório de Publicações do Banco Mundial. Artemis Zenetou, gerente do Programa de Arte do Banco Mundial, e sua equipe foram essenciais na reprodução das obras de arte. Tomoko Hirata desenhou a capa e as aberturas dos capítulos.

Ravi Kanbur ocupa a cátedra T. H. Lee de Relações Internacionais no Department of Agricultural, Resource, and Managerial -Economics, Cornell University, Ithaca, Nova York. Nora Lustig é assessora principal e chefe da Unidade de Pobreza e Desigualdade do BID. Kevin Morrison é pesquisador do Overseas Development Council. Alice Sindzingre é pesquisadora no Centre National de la Recherche -Scientifique (CNRS) em Paris e assistente no Centre d'Etude d'Afrique Noire (CEAN) em Bordeaux. Zainal Yusof é vice-diretor geral do Institute of Strategic and International Studies (ISIS) em Kuala Lumpur, Malásia. O Banco Mundial agradece a essas seis instituições por terem permitido a participação dessas pessoas na preparação do relatório.

As pessoas que contribuíram para este relatório talvez não endossem todas as opiniões nele expressadas e não devem ser responsabilizadas por qualquer erro porventura existente.

Sumário

Panorama Geral. Luta contra a Pobreza: Oportunidade, Autonomia e Segurança	1
A história de Basrabai	2
Pobreza num mundo desigual	3
Uma estratégia de redução da pobreza	6
Da estratégia à ação	7
Colaboração na luta contra a pobreza	12
Primeira Parte: Esquema Conceptual	
Capítulo 1. Natureza e Evolução da Pobreza	15
As múltiplas dimensões da pobreza	15
A medição da pobreza em suas múltiplas dimensões	16
A evolução da pobreza	21
Capítulo 2. As Causas da Pobreza e um Esquema de Ação	31
As causas da pobreza	34
Um esquema de ação	37
Segunda Parte: Oportunidade	
Capítulo 3. Crescimento, Desigualdade e Pobreza	45
Crescimento econômico e redução da pobreza	46
O que promove o crescimento econômico?	49
Por que índices de crescimento similares estão associados a diferentes índices de redução da pobreza?	52
Crescimento econômico e outros aspectos da pobreza	58
Capítulo 4. Tornar os Mercados Mais Favoráveis aos Pobres	61
As reformas de mercado geraram crescimento?	62
As reformas de mercado geraram benefícios para os pobres?	66
Os mercados podem beneficiar mais os pobres	73
Capítulo 5. Ampliar os Recursos dos Pobres e Reduzir a Desigualdade	79
Os recursos e suas sinergias	79
Ação pública para facilitar a acumulação de bens	81
Redistribuição da despesa pública	82
Reformas institucionais para uma prestação eficaz: governo, mercados e concorrência	88
Participação: escolha, monitoração e responsabilidade	91
Complementaridade na ação pública	96

Terceira Parte: Autonomia

Capítulo 6. Como Tornar as Instituições do Estado Mais Sensíveis aos Pobres	103
Administração pública e redução da pobreza	103
Os pobres e o primado da lei	107
A descentralização pode beneficiar os pobres	111
A política da redução da pobreza: coalizões em prol dos pobres	113
Regimes políticos e pobreza	118
Capítulo 7. Remoção de Barreiras e Fortalecimento das Instituições Sociais	121
Discriminação sexual e pobreza	121
Estratificação social e pobreza	128
Fragmentação social e conflito	131
Formação de instituições sociais e capital social	134

Quarta Parte: Segurança

Capítulo 8. Ajudar os Pobres a Manejar os Riscos	139
Tipologia dos riscos	139
O caráter e a magnitude da vulnerabilidade	142
Resposta das famílias e comunidades ao risco	145
Respostas do governo para melhorar a gestão de riscos	151
Capítulo 9. Manejo de Crises Econômicas e Catástrofes Naturais	167
Prevenir e enfrentar as crises econômicas	167
Redução da vulnerabilidade a catástrofes naturais	176

Quinta Parte: Ações Internacionais

Capítulo 10. Mobilizar as Forças Globais para os Pobres	187
Ampliar o acesso ao mercado nos países de renda alta	187
Reduzir o risco de crises econômicas	188
Produzir bens públicos internacionais que beneficiem os pobres	189
Assegurar a participação dos pobres nos foros globais	194
Capítulo 11. Reformar a Cooperação Internacional para Atacar a Pobreza	197
Tornar a ajuda externa mais eficaz na redução da pobreza	200
Alívio da dívida dos países pobres	210
Nota Bibliográfica	215
Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial	280

Quadros

1	As vozes dos pobres	3
2	Um mundo melhor para todos: metas de desenvolvimento internacional	5
1.1	A pobreza segundo os pobres	16
1.2	A medição da pobreza de renda: 1899 e 1998	17
1.3	A medição da vulnerabilidade	20

1.4	Medindo a influência e o poder com métodos participativos	21
1.5	Medindo a gestão pública: métodos participativos e pesquisas entre países	21
1.6	O aspecto multidimensional: como abordar a agregação	22
1.7	Uganda: metas de redução da pobreza	22
1.8	A pobreza na Índia nos anos 90	26
2.1	Interação com instituições do Estado: a voz dos pobres	36
2.2	A imprensa local é importante na prevenção de episódios de fome	40
2.3	Atacando a pobreza no Vietnã	41
3.1	População, crescimento e pobreza	49
3.2	Como a guerra devasta os pobres	50
3.3	Divergência e desigualdade mundial da renda	51
3.4	Tendências da desigualdade e redução da pobreza	53
3.5	O que faz com que o crescimento favoreça os pobres na Índia?	54
3.6	Complexos padrões de variação distributiva em três economias	55
3.7	Diversificação e migração na China rural	56
3.8	A redistribuição pode aumentar a eficiência	57
4.1	O consenso de Washington	63
4.2	Por que as reformas às vezes falham?	65
4.3	Reformas da agricultura no Chile e na China ajudam os pequenos agricultores	68
4.4	Os mercados de terras e os camponeses pobres no México	68
4.5	Ouvindo os agricultores de Zâmbia	69
4.6	Utilizando a informação na luta contra a pobreza	73
5.1	Interações do capital humano com o capital físico	80
5.2	Vínculos entre meio ambiente e saúde	80
5.3	Políticas duplamente benéficas no setor da saúde	81
5.4	Marginalizados pelos custos da saúde e da educação	85
5.5	Um programa que paga aos pais para enviar os filhos à escola	86
5.6	Alguns princípios gerais em matéria de orientação de subsídios	87
5.7	Uma parceria eficiente entre os setores público e privado	89
5.8	Maior acesso de empresários locais aumentam a serviços de telecomunicações	89
5.9	Participação local no sistema descentralizado de educação na Nicarágua	91
5.10	Esquemas setoriais e multissetoriais para o melhoramento de estradas rurais na Zâmbia	93
5.11	Ação conjunta para proteger as florestas da Índia	94
5.12	Um novo esquema de reforma agrária no Brasil	96
5.13	Empresas da África Ocidental são pioneiras nos serviços de água e saneamento para os pobres	97
5.14	Água e saneamento sustentáveis para os pobres nas áreas urbanas do Brasil	98
6.1	Muitas vezes, os pobres são importunados pelas autoridades públicas	104
6.2	A ilegalidade contribui para a pobreza	107
6.3	As organizações de assistência jurídica ajudam os pobres a obter acesso ao sistema judicial	109
6.4	A monitoração comunitária pode reduzir a poluição do meio ambiente	111
6.5	Coalizões nacionais contra doenças transmissíveis no Ocidente	113
6.6	As ONG podem ajudar a mobilizar e emancipar as comunidades	114
6.7	Política e pobreza em países da OCDE	118
6.8	A evolução da sociedade civil e a reforma do Estado no México	119
7.1	Eliminar a tendenciosidade contra a mulher no registro de propriedades na América Latina	125
7.2	O uso de subsídios para reduzir os desníveis educacionais entre os sexos	126
7.3	Maior participação da mulher na formulação de políticas: análise do orçamento em função do gênero na África Meridional	126

Quadros (continuação)

7.4	A utilização de programas de desenvolvimento para reduzir o poder das elites agrárias: estudo de caso do leste de Uttar Pradesh, Índia	127
7.5	A devastação psicológica da discriminação	129
7.6	A ação afirmativa contra a discriminação baseada na casta, na Índia	130
7.7	Divisões étnicas e conflito civil	131
7.8	Como o capital social afeta o desenvolvimento?	133
7.9	A federação de comedores no Peru: criando capital social	134
7.10	Mobilização e criação de capital social em projetos de desenvolvimento	135
8.1	Exposição dos pobres aos riscos	141
8.2	AIDS e pobreza	143
8.3	Alguns termos importantes: risco, exposição a riscos e vulnerabilidade	143
8.4	Manejo de riscos: a abordagem modular das redes de segurança social	151
8.5	A distribuição dos benefícios pela comunidade é uma boa idéia?	154
8.6	Opções de seguro para o setor informal	155
8.7	Dois sistemas de seguro-saúde universal: Costa Rica e Cingapura	157
8.8	Planos de aposentadoria no Chile e Namíbia	158
8.9	Princípios dos programas de frentes de trabalho bem-sucedidos	160
8.10	O Fundo de Desenvolvimento Comunitário da Eritréia	161
8.11	A Associação de Trabalhadoras Autônomas da Índia	161
9.1	Proteção social em resposta à crise na Coreia	173
9.2	Análise da despesa pública para avaliar o impacto do ajuste fiscal sobre os pobres	174
9.3	Proteção para os pobres durante um ajuste fiscal: a Lei de Prudência e Transparência Fiscal do Peru	175
9.4	A atenuação é a pedra angular da gestão de emergências nos Estados Unidos	179
9.5	Atenuação dos riscos de catástrofes naturais: lições dos terremotos de 1999 na Turquia	179
9.6	Reconstrução e atenuação de riscos com ajuda de uma ONG local	180
9.7	Atenuação de riscos com bônus catastróficos	180
9.8	Partilha dos custos das catástrofes: o fundo para catástrofes naturais do México	181
9.9	Participação da comunidade na reconstrução pós-catástrofe: lições do Programa de Reabilitação de Emergência de Maharashtra	182
10.1	O êxito na luta contra a oncocercíase na África	190
10.2	Pesquisa, milho e suínos em Guizhou	192
10.3	A maioria das patentes de biotecnologia pertence ao setor privado	193
10.4	O Fundo para o Meio Ambiente Mundial: modelo de participação dos países em desenvolvimento	195
11.1	O processo de consulta e o esquema integral de desenvolvimento	203
11.2	A nova iniciativa para estratégias de redução da pobreza	203
11.3	Cooperação para o desenvolvimento setorial	205
11.4	Fundo comum de cooperação para o desenvolvimento	205
11.5	Avaliação das políticas e instituições de um país	206
11.6	Como a cooperação pode ajudar em países com políticas inadequadas	207
11.7	Iniciativa Reforçada para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados	209
11.8	Como o alívio da dívida se encaixa numa estratégia de redução da pobreza: Fundo de Ação contra a Pobreza de Uganda	212

Figuras

1	Regiões em desenvolvimento onde vivem os pobres	4
2	Regiões em que a pobreza aumentou ou não	4
3	As taxas de mortalidade infantil variam muito entre as regiões	4
1.1	No mundo em desenvolvimento a pobreza está aumentando no Sul da Ásia e África Subsaariana	24
2.1	Forte vínculo entre a pobreza e as contrações e expansões econômicas	35
3.1	Em geral, quanto mais rico for o país, menor será a incidência de pobreza	46
3.2	Os indicadores de saúde melhoram com o aumento da renda	47
3.3	As tendências da pobreza acompanharam as tendências do crescimento nos anos 80 e 90	47
3.4	O crescimento econômico reduziu a pobreza nos 80 e 90	48
3.5	A desigualdade variou amplamente nos anos 80 e 90, mas não mostrou relação sistemática com o crescimento	53
3.6	A desigualdade inicial influencia o ritmo de redução da pobreza	54
3.7	Em vários países, o coeficiente de alfabetização feminina/masculina aumenta com a renda per capita	58
4.1	Indicações de reformas bem-sucedidas no mundo em desenvolvimento	63
4.2	As reformas geraram crescimento na América Latina, mas com taxas diferentes	64
4.3	O desnível salarial entre trabalhadores especializados e não-especializados aumentou-se no México	71
6.1	A contratação baseada no mérito está associada a menos corrupção e burocracia	105
6.2	A corrupção é um imposto regressivo	106
6.3	O primado da lei está associado a uma renda per capita mais alta	107
6.4	A descentralização ajudou a elevar a renda dos pobres na África do Sul	110
6.5	As coalizões entre o Estado e as comunidades podem fomentar o desenvolvimento rápido e melhorar a prestação de serviços	116
6.6	O crescimento econômico está associado a boas instituições políticas e administrativas	116
7.1	A redução mais rápida do desnível educacional entre os sexos fortalecerá o crescimento econômico	123
7.2	As tendências da educação e esperança de vida da mulher refletem a crescente igualdade entre os sexos	124
7.3	Os grupos minoritários no Vietnã têm menos acesso a serviços do que as não-minorias	128
7.4	A diversidade étnica está associada com a violência onde é baixa a qualidade institucional	132
8.1	As transferências privadas representam uma grande proporção da renda dos pobres	148
8.2	As despesas do governo central com seguridade social variaram muito em 1995	152
9.1	Os países em desenvolvimento sofreram mais com as catástrofes naturais em 1990-98	177
10.1	Os países de renda alta protegem a indústria e a agricultura	188
10.2	A epidemia de HIV/AIDS se concentra na África Subsaariana	190
11.1	A economia dos países doadores cresceu após 1992, mas a assistência para o desenvolvimento diminuiu	198
11.2	Com exceção da Europa e Ásia Central, a distribuição regional da assistência oficial ao desenvolvimento permaneceu quase constante . . .	198
11.3	. . . mas o fluxo diminuiu após 1992-93 em todas as regiões, menos América Latina e Caribe	199
11.4	A ajuda não se destina somente aos países pobres	204
11.5	As ONGs canalizaram cerca de US\$ 10 bilhões para os países em desenvolvimento em 1998, quase metade proveniente do setor oficial	208
11.6	Quando a renda per capita dos países pobres muito endividados caiu a dívida aumentou, e vice-versa	209
11.7	As transferências concessionais compensam as transferências líquidas negativas de recursos não concessionais	210

Tabelas

1.1	Pobreza de renda por região, anos selecionados, 1987–98	23
1.2	Pobreza relativa de renda por região, anos selecionados, 1987–98	24
1.3	Pobreza de renda em sete países da África, vários anos	25
4.1	O impacto de reformas sobre os preços, a produção e a produtividade agrícola em sete países	67
5.1	Despesa público em educação por quintil de renda em alguns países em desenvolvimento, vários anos	82
5.2	Despesa público em saúde por quintil de renda em alguns países em desenvolvimento, vários anos	83
8.1	Principais fontes de riscos	140
8.2	Choques enfrentados por famílias rurais na Etiópia	144
8.3	Mecanismos para o manejo de riscos	145
8.4	Diversificação da renda entre agricultores africanos	146
8.5	Transferências privadas em dinheiro e in natura para famílias pobres	148
9.1	Efeito das crises econômicas sobre a incidência da pobreza em certos países	169
9.2	Impacto social das crises econômicas em certos países	170

Definições e Notas Explicativas

A lista dos países incluídos nos agrupamentos por região e renda utilizados neste relatório encontra-se nas tabelas de Classificação de Economias no final dos Indicadores Selecionados do Desenvolvimento Mundial. Os agrupamentos por renda no texto do relatório baseiam-se nas estimativas do PNB per capita de 1998 e os dos Indicadores Selecionados do Desenvolvimento Mundial baseiam-se nas estimativas do PNB per capita de 1999 (ver a tabela da Classificação das Economias). Os limites de classificação segundo a renda e as diferenças entre as classificações de 1998 e 1999 podem ser encontrados nos Indicadores Selecionados do Desenvolvimento Mundial. As médias de grupo indicadas nas figuras e tabelas são médias não ponderadas dos países que compõem o grupo, salvo indicação em contrário.

Além das variações nas classificações de renda, revisões recentes nos dados dos Indicadores Selecionados do Desenvolvimento Mundial podem resultar em discrepâncias com os dados apresentados no texto (ver a introdução aos Indicadores Selecionados do Desenvolvimento Mundial).

O emprego do termo países em relação às economias não implica juízo do Banco em relação à situação jurídica ou outra condição do respectivo território. A expressão países em desenvolvimento inclui economias de renda baixa e média, podendo incluir as economias em transição do planejamento

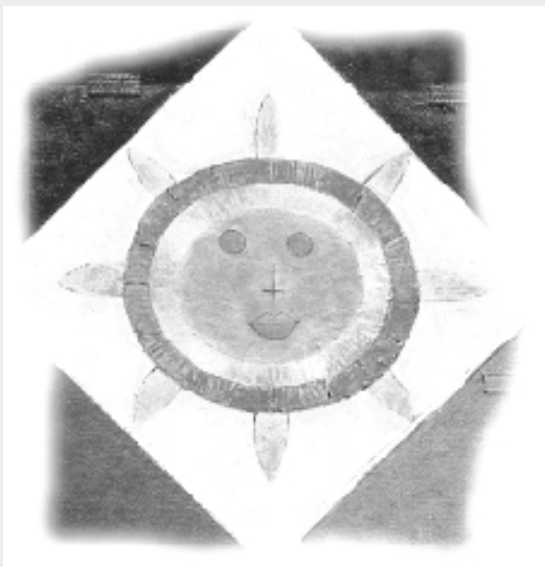
central por motivo de conveniência. A expressão países avançados pode ser usada, por conveniência, para indicar economias de renda alta.

As medidas agregadas da pobreza baseiam-se na linha de pobreza de um dólar por dia. Essa linha é igual a US\$ 1,08 por dia em termos de paridade do poder aquisitivo de 1993 (para maiores explicações, ver o quadro 1.2 no capítulo 1).

As cifras em dólares são dólares correntes dos EUA, salvo especificação em contrário. Um bilhão significa mil milhões e um trilhão, mil bilhões.

Foram utilizadas as seguintes abreviaturas:

AIDS	Síndrome de imunodeficiência adquirida
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
HIV	Vírus da imunodeficiência humana
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não-governamental
PIB	Produto interno bruto
PNB	Produto nacional bruto
PPA	Paridade do poder aquisitivo
PPME	Países Pobres Muito Endividados
SEWA	Self-Employed Women's Association



PANORAMA GERAL

Luta Contra a Pobreza: Oportunidade, Autonomia e Segurança

Opobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo.¹ Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente, não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza.

A experiência de privação múltipla é intensa e dolorosa. A descrição que os pobres fazem da vida em condições de pobreza é um testemunho eloqüente de sua dor (quadro 1). Para os que vivem na pobreza, parece impossível escapar dessa situação. Mas não é impossível. A história de Basrabai, presidente de um conselho local numa aldeia da Índia, ilustra as várias facetas da pobreza e o potencial de ação (ver a página 2).

A história de Basrabai serve como pano de fundo para

um exame da natureza e das causas da pobreza, bem como das medidas que podem ser tomadas. A pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si e muitas vezes se reforçam, exacerbando as condições de privação em que os pobres vivem. Escassez de bens, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego mantêm as pessoas na pobreza material. Por isso, a promoção de oportunidades (estimulando o crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e possibilitando que estes acumulem bens) é essencial para reduzir a pobreza.

Mas isso é apenas uma parte da história. Num mundo em que o poder político se distribui de maneira desigual e muitas vezes acompanha a distribuição do poder econômico, o funcionamento das instituições do Estado pode ser particularmente desfavorável aos pobres. Por exemplo, os pobres em geral não recebem os benefícios do investimento público em educação e saúde. E muitas

A história de Basrabai

Basrabai vive em Mohadi, uma aldeia a 500 quilômetros de Ahmedabad, no Estado de Gujarat, Índia, às margens do Mar da Arábia.² Ela é a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente do conselho local, em resultado de uma emenda constitucional que reserva às mulheres um terço das vagas no conselho local e um terço dos cargos dirigentes.

Ao chegar à sua aldeia após uma longa viagem, cruzamos uma pequena enseada numa estrada intransitável durante a maré alta. O primeiro edifício que avistamos é uma estrutura de concreto recém-construída: a escola primária. Durante o ciclone do ano passado, o pior de que se tem notícia, quando o vento derrubava suas choupanas, os moradores se abrigaram na única estrutura estável da aldeia: a escola. Quando a equipe de assistência chegou, os moradores pediram que se construíssem mais edifícios de concreto e agora a aldeia tem mais de dez.

Chegamos à casa de concreto de Basrabai, ao lado de uma cabana de palha. Após as saudações usuais, a escola passou a ser o tema da conversa. Já que estávamos no meio da semana, perguntamos se podíamos assistir a uma aula. Basrabai nos informou que o professor não estava. Na verdade, ele só vinha uma vez por mês, quando muito. Protegido pelo secretário distrital de educação, ele fazia o que bem entendia.

O professor chegou no dia seguinte. Alguém lhe avisou que a aldeia tinha visitantes. Veio à casa de Basrabai e começamos a conversar sobre a escola e as crianças. Achando que as visitas teriam pena dele, começou a contar seus problemas e dificuldades em ensinar às crianças. E as chamava de "selvagens".

Isso foi demais para Meeraiben, membro da Organização de Mulheres Autônomas (SEWA), que havia preparado nossa visita. Ela assinalou que seu salário era de 6.000 rupias por mês (mais de seis vezes o nível de pobreza na Índia) num emprego garantido e sua responsabilidade era pelo menos comparecer ao trabalho. Os pais queriam que seus filhos aprendessem a ler e escrever, mesmo se, por freqüentar a escola, os meninos não pudessem ajudar os pais a pescar e as meninas não pudessem ajudar as mães a buscar água e lenha e trabalhar nos campos.

À noite, Basrabai presidiu a reunião da aldeia. Havia dois temas principais. O primeiro era a indenização para cobrir os danos causados pelo ciclone: apesar da grande fanfarra com que os esquemas de assistência foram anunciados na capital, o esquema local deixava muito a desejar e os funcionários locais eram insensíveis. As organizadoras da SEWA anotaram os nomes das pessoas que ainda não haviam recebido a indenização a que tinham direito e ficou decidido que elas e Basrabai se

reuniriam com os funcionários locais na semana seguinte.

O segundo tema era a proibição de pesca que o governo havia imposto nas águas costeiras para proteger os estoques de peixes. Os grandes barcos eram responsáveis pela pesca excessiva, mas os pequenos pescadores estavam pagando o preço. Os grandes barcos podiam continuar pescando desde que pagassem aos funcionários.

Durante a reunião, ocorreu um acidente. O irmão de Basrabai foi ferido no rosto pela patada de uma vaca. Sem um tratamento imediato a ferida podia infeccionar. Mas era tarde e o médico mais próximo estava a 10 quilômetros. Normalmente, seria impossível proporcionar-lhe um tratamento imediato. Mas tínhamos um jipe e levamos o irmão de Basrabai ao médico.

Durante a nossa estadia observamos o trabalho artesanal que as mulheres da aldeia vinham fazendo há gerações. Existe muita demanda de bordados e roupas típicas, graças à aceitação internacional dos produtos indianos e ao fato de que a classe média indiana está redescobrando suas raízes. Mas os negociantes oferecem preços muito baixos devido ao isolamento em que essas mulheres vivem.

O governo nacional e os governos estaduais têm inúmeros esquemas de apoio ao artesanato, mas nenhum é muito eficaz. Assim, a SEWA está organizando as artesãs e proporcionando-lhes acesso direto aos mercados internacionais. Uma peça de bordado que examinamos conseguiria 150 rupias no mercado internacional, 60 nas lojas do governo e 20 dos negociantes.

No último dia da nossa visita, fomos à lavoura de Basrabai, a uma hora de sua casa. Os riscos da agricultura eram bem visíveis. A falta de chuva deixou o solo duro e seco. Se não chovesse nos próximos dias, ela iria perder sua lavoura de milho, e com isso o dinheiro para pagar um tratorista que arasse seu campo, um investimento possibilitado pela venda de seus artesanatos. Quando nos encontramos com ela em Ahmedabad alguns dias depois, ainda não havia chovido.

As interações com Basrabai e os milhares de pobres consultados para a preparação deste relatório trazem à baila temas recorrentes e familiares. Os pobres mencionam a falta de oportunidades de ganhar dinheiro, o acesso deficiente aos mercados e o fato de as instituições do Estado não responderem às suas necessidades. Mencionam insegurança, como os riscos de saúde, o risco de ficar sem trabalho e os riscos agrícolas que tornam frágil qualquer ganho. Em toda parte (das aldeias da Índia às favelas do Rio de Janeiro, dos bairros pobres de Joanesburgo às áreas rurais do Uzbequistão) as histórias revelam problemas semelhantes.

Quadro 1 As vozes dos pobres

O estudo "Voices of the Poor", baseado na realidade de mais de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países, foi realizado como base para o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/01. Consiste de duas partes: um exame dos estudos sobre pobreza realizados recentemente em 50 países com a participação de 40.000 pobres e um novo estudo comparativo realizado em 1999 com cerca de 20.000 pobres em 23 países. O estudo mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas em geral não conseguem influenciar os fatores sociais e econômicos que determinam seu bem-estar.

As seguintes citações ilustram o que significa viver em condições de pobreza.

Não me pergunte o que é pobreza porque você viu ela do lado de fora da minha casa. Olhe a casa e conte o número de buracos. Veja os utensílios e as roupas que estou usando. Olhe tudo e escreva sobre o que viu. O que você está vendo é pobreza.

— Homem pobre, Quênia

Nossa lavoura é pequena; todos os produtos que compramos nas lojas são caros; é difícil viver, trabalhamos e ganhamos pouco

Fonte: Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000.

dinheiro, compramos algumas coisas; os produtos são escassos, não há dinheiro e somos pobres. Se houvesse dinheiro. . .

— Debate entre um grupo de homens e mulheres pobres, Equador

Quando meu marido fica doente, é uma calamidade. Nossa vida pára até que ele se recupere e volte a trabalhar.

— Mulher pobre, Egito

Pobreza é humilhação, depender dos outros e ter que aceitar rispidez, insultos e indiferença quando buscamos ajuda.

— Mulher pobre, Letônia

Primeiro, tinha medo de tudo e todos: meu marido, o chefe da aldeia, a polícia. Hoje, não tenho medo de ninguém. Tenho minha própria conta bancária, sou a líder dos grupos de poupança da minha aldeia... Explico o nosso movimento para as minhas irmãs. Temos um sindicato com 40.000 membros.

— Debate entre um grupo de homens e mulheres pobres, Índia

vezes são vítimas da corrupção e arbitrariedade por parte do Estado. A situação de pobreza também é muito afetada pelas normas sociais, valores e práticas que, na família, comunidade ou mercado, levam à exclusão de mulheres, minorias étnicas e raciais ou grupos desfavorecidos. Por isso, a promoção da autonomia dos pobres (fazendo com que as instituições públicas e sociais se tornem mais sensíveis às suas necessidades) também é essencial para reduzir a pobreza.

A vulnerabilidade a acontecimentos externos incontrolláveis (doença, violência, choques econômicos, mau tempo, catástrofes naturais) aumenta o mal-estar dos pobres, exacerba sua pobreza material e enfraquece seu poder de barganha. Por isso, o aumento da segurança (reduzindo o risco de eventos como guerras, doenças, crises econômicas e catástrofes naturais) é essencial para reduzir a pobreza. Também são essenciais a redução da vulnerabilidade dos pobres aos riscos e a implantação de mecanismos para ajudá-los a enfrentar os choques adversos.

Pobreza num mundo desigual

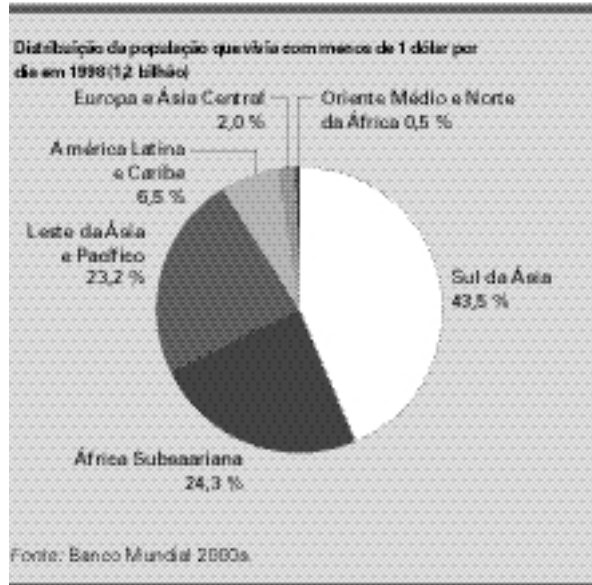
O mundo tem muita pobreza em meio à abundância. Dos 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões (quase a metade) vivem com menos de 2 dólares por dia e 1,2 bilhão (um quinto) com menos de 1 dólar por dia, sendo que 44% vivem no sul da Ásia

(figura 1). Nos países ricos, menos de uma criança em 100 não completa cinco anos, mas nos países mais pobres um quinto das crianças morrem antes disso. Enquanto nos países ricos menos de 5% de todas as crianças abaixo de cinco anos são desnutridas, nos países pobres a proporção chega a 50%.

Essa situação persiste embora as condições humanas tenham melhorado mais nos últimos 100 anos do que no resto da história: a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica nunca foram maiores. Mas a distribuição desses ganhos globais é extraordinariamente desigual. A renda média nos 20 países mais ricos equivale a 37 vezes a média dos 20 mais pobres, uma diferença que duplicou nos últimos 40 anos. A experiência difere muito de uma região a outra (figura 2; ver a tabela A.1 no fim do texto). No leste da Ásia, o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia diminuiu de cerca de 420 milhões para cerca de 280 milhões entre 1987 e 1998, mesmo após a crise financeira.³ Mas na América Latina, sul da Ásia e África Subsaariana o número de pobres tem aumentado. Nos países da Europa e Ásia Central em transição para a economia de mercado, o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia aumentou mais de 20 vezes.⁴

Registraram-se também grandes avanços e retrocessos em indicadores cruciais da pobreza não relacionados com a renda. A Índia fez um progresso acentuado no número de meninas

Figura 1
Regiões em desenvolvimento onde vivem os pobres



que freqüentam a escola; no estado mais avançado, Kerala, a esperança de vida é maior do que em outros lugares com um nível de renda muito mais alto (como Washington, D.C.). Mas nos países que se encontram no centro da epidemia de HIV/AIDS na África, como Botsuana e Zimbábue, um em cada quatro adultos está infectado, os órfãos da AIDS estão se tornando uma carga esmagadora sobre os mecanismos de apoio tradicionais e formais e o aumento da esperança de vida registrado desde meados do século XX logo será anulado. A diferença na taxa de mortalidade entre as regiões (a da África Subsaariana equivale a 15 vezes a taxa dos países de renda alta) dá uma idéia da diversidade dessa experiência (figura 3).

As experiências também são muito diferentes no âmbito subnacional e no que se refere às minorias étnicas e mulheres. As diversas regiões de um país se beneficiam do crescimento em graus muito diferentes. No México, por exemplo, a pobreza total diminuiu (embora modestamente) no início dos anos 90, mas aumentou no sudeste mais pobre. Também existem desigualdades entre grupos étnicos em muitos países. Em alguns países africanos as taxas de mortalidade infantil são mais baixas entre os grupos étnicos politicamente poderosos; nos países latino-americanos os grupos indígenas em geral têm menos de três quartos da escolaridade média dos grupos não indígenas. As mulheres continuam a sofrer desvantagem em relação aos homens. No sul da Ásia as mulheres têm somente cerca de metade da escolaridade dos homens e as taxas de matrícula feminina no nível secundário equivalem apenas a

Figura 2
Regiões em que a pobreza aumentou ou não

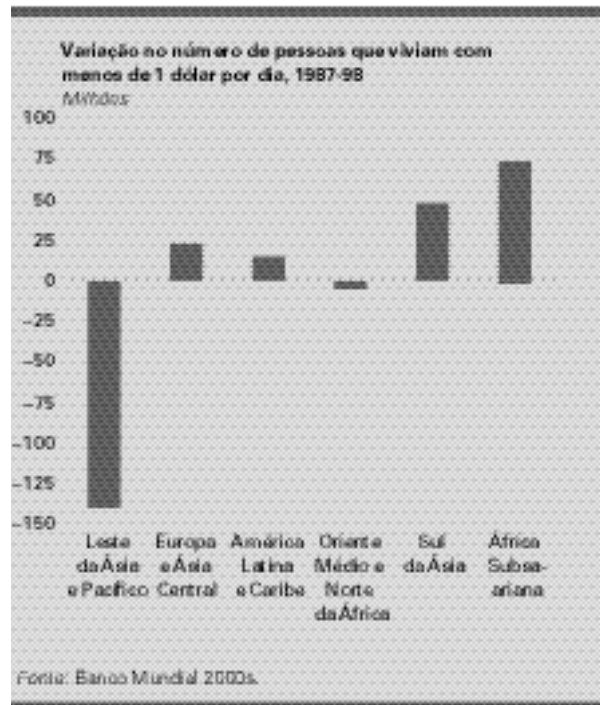
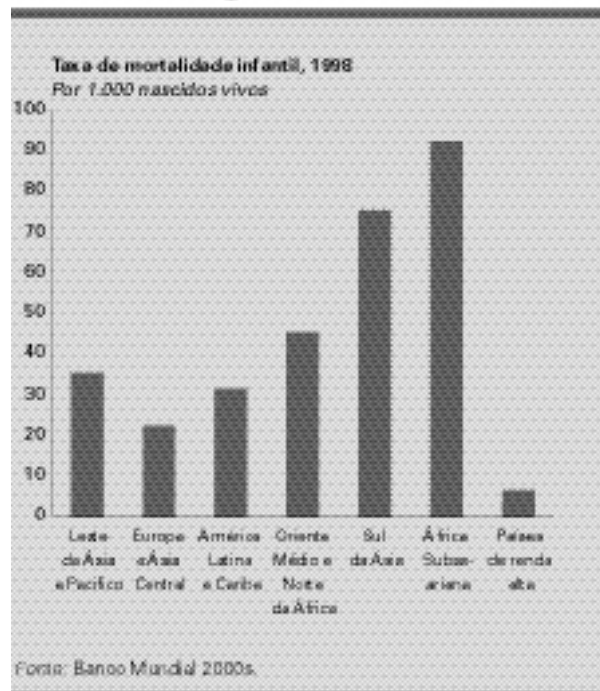
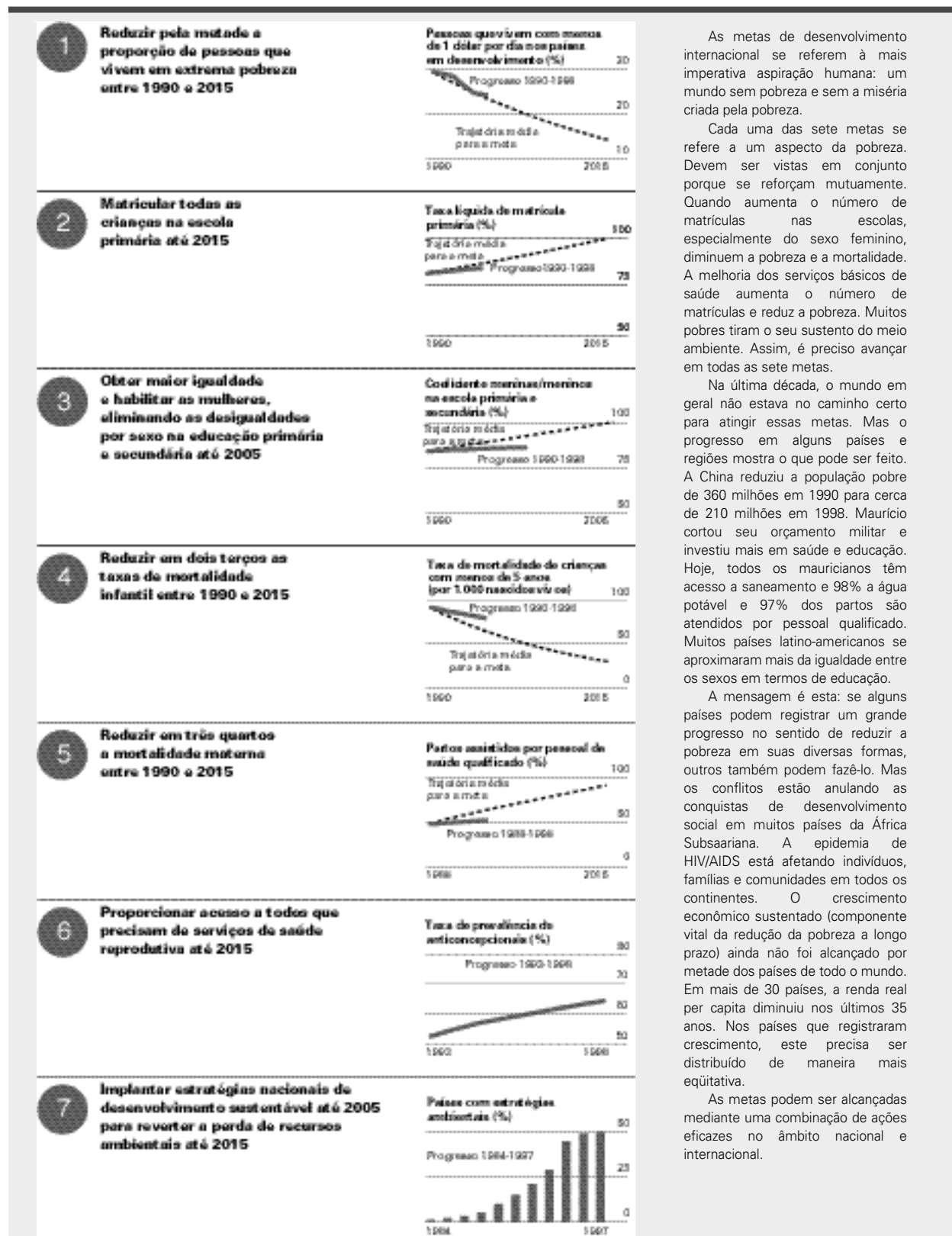


Figura 3
As taxas de mortalidade infantil variam muito entre as regiões



Quadro 2
Um mundo melhor para todos: metas de desenvolvimento internacional



As metas de desenvolvimento internacional se referem à mais imperativa aspiração humana: um mundo sem pobreza e sem a miséria criada pela pobreza.

Cada uma das sete metas se refere a um aspecto da pobreza. Devem ser vistas em conjunto porque se reforçam mutuamente. Quando aumenta o número de matrículas nas escolas, especialmente do sexo feminino, diminuem a pobreza e a mortalidade. A melhoria dos serviços básicos de saúde aumenta o número de matrículas e reduz a pobreza. Muitos pobres tiram o seu sustento do meio ambiente. Assim, é preciso avançar em todas as sete metas.

Na última década, o mundo em geral não estava no caminho certo para atingir essas metas. Mas o progresso em alguns países e regiões mostra o que pode ser feito. A China reduziu a população pobre de 360 milhões em 1990 para cerca de 210 milhões em 1998. Maurício cortou seu orçamento militar e investiu mais em saúde e educação. Hoje, todos os mauricianos têm acesso a saneamento e 98% a água potável e 97% dos partos são atendidos por pessoal qualificado. Muitos países latino-americanos se aproximaram mais da igualdade entre os sexos em termos de educação.

A mensagem é esta: se alguns países podem registrar um grande progresso no sentido de reduzir a pobreza em suas diversas formas, outros também podem fazê-lo. Mas os conflitos estão anulando as conquistas de desenvolvimento social em muitos países da África Subsaariana. A epidemia de HIV/AIDS está afetando indivíduos, famílias e comunidades em todos os continentes. O crescimento econômico sustentado (componente vital da redução da pobreza a longo prazo) ainda não foi alcançado por metade dos países de todo o mundo. Em mais de 30 países, a renda real per capita diminuiu nos últimos 35 anos. Nos países que registraram crescimento, este precisa ser distribuído de maneira mais equitativa.

As metas podem ser alcançadas mediante uma combinação de ações eficazes no âmbito nacional e internacional.

Fonte: FMI, OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial 2000 (www.paris21.org/betterworld/)

Nota: Os dados se referem a países de renda baixa e média, com exceção das estratégias ambientais, que se referem a todos os países.

dois terços das taxas masculinas.

Em face desse quadro global de pobreza e desigualdade, a comunidade internacional fixou várias metas para os primeiros anos do século, com base nos debates ocorridos em várias conferências das Nações Unidas realizadas nos anos 90 (quadro 2). Essas metas de desenvolvimento internacional, em sua maioria para 2015, incluem a redução da pobreza e privação humana em várias dimensões (os dados de referência são de 1990):

- Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia).
- Assegurar educação primária universal.
- Eliminar a desigualdade por sexo na educação primária e secundária (até 2005).
- Reduzir em dois terços a mortalidade infantil.
- Reduzir em três quartos a mortalidade materna.
- Assegurar acesso universal a serviços de saúde reprodutiva.
- Implementar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, para reverter a perda de recursos ambientais até 2015.

Essas metas deverão ser atingidas num mundo cuja população sofrerá um acréscimo de 2 bilhões de habitantes nos próximos 25 anos, sendo que 97% desse aumento ocorrerá nos países em desenvolvimento. Estudos sobre as ações necessárias para atingir essas metas revelam a magnitude do desafio. Por exemplo, para reduzir pela metade a pobreza entre 1990 e 2015 será preciso registrar uma taxa composta de declínio de 2,7% ao ano durante esse período. As últimas estimativas do Banco Mundial indicam uma redução de aproximadamente 1,7% ao ano entre 1990 e 1998. O progresso lento observado em algumas regiões se deve em grande parte ao crescimento baixo ou negativo. Em alguns casos, o aumento da desigualdade agravou esse efeito; isso é particularmente válido em alguns países da ex-União Soviética. A taxa atual de matrícula nas escolas provavelmente não vai resultar em educação primária universal, especialmente na África Subsaariana. Para reduzir em dois terços a taxa de mortalidade infantil entre 1990 e 2015 seria preciso um declínio de 30% entre 1990 e 1998, bem superior aos 10% registrados nos países em desenvolvimento. Em algumas áreas da África Subsaariana a mortalidade infantil está aumentando, em parte como resultado da epidemia de AIDS. A queda nos coeficientes de mortalidade materna está sendo muito lenta para atingir as metas.

Para atingir as metas de desenvolvimento internacional, será preciso empreender ações que promovam o crescimento econômico e reduzam a desigualdade de renda, mas mesmo o crescimento equitativo não será suficiente para atingir as metas

de saúde e educação. Para reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil será preciso impedir a transmissão de HIV/AIDS, aumentar a capacidade dos sistemas de saúde dos países em desenvolvimento para que proporcionem mais serviços de saúde e assegurar que o progresso tecnológico no campo médico beneficie os países em desenvolvimento.⁵ De modo a atingir as metas de igualdade em educação para ambos os sexos será preciso adotar medidas específicas que eliminem as barreiras culturais, sociais e econômicas que impedem que as meninas frequentem as escolas.⁶ Além disso, as ações destinadas a assegurar maior sustentabilidade ambiental serão cruciais para aumentar os bens à disposição dos pobres e reduzir a incidência de pobreza a longo prazo.⁷ A combinação dessas ações dará o impulso para a consecução dessas metas. Daí a necessidade de uma estratégia mais ampla para combater a pobreza.

Uma estratégia de redução da pobreza

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

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

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

Nos anos 90, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de vulnerabilidade no âmbito local e nacional. Este relatório baseia-se nas estratégias anteriores, tendo em vista a experiência acumulada na última década e o novo contexto global. Propõe uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes: promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança.

Promover oportunidades. Os pobres constantemente enfatizam a importância das oportunidades materiais. Isso significa empregos, crédito, estradas, eletricidade, mercados para seus produtos e escolas, água, saneamento e outros serviços que sustentam a saúde e os conhecimentos essenciais para o trabalho. O crescimento econômico é crucial para gerar oportunidades; mas também o é o padrão ou qualidade do crescimento. As reformas de mercado podem ser essenciais na ampliação de oportunidades para os pobres, mas precisam refletir as condições institucionais e estruturais do local. É preciso haver mecanismos que criem novas oportunidades e compensem os que podem sair perdendo com a transição. Nas sociedades com muita desigualdade, uma maior equidade é particularmente importante para obter um rápido progresso na redução da pobreza. Para isso, é preciso que o Estado apóie a ampliação dos recursos humanos, terra e infra-estrutura de que os pobres dispõem.

Facilitar a autonomia. A escolha e implementação de ações públicas sensíveis às necessidades dos pobres depende da interação de processos políticos, sociais e institucionais. O acesso às oportunidades de mercado e serviços do setor público em geral é influenciado pelo Estado e pelas instituições sociais, que devem ser sensíveis aos pobres e responsáveis. A responsabilização é um esforço intrinsecamente político que requer uma colaboração ativa entre os pobres, a classe média e outros grupos da sociedade. A colaboração pode ser facilitada por mudanças no modo de governar que tornem a administração pública, as instituições jurídicas e a prestação de serviços públicos mais eficientes e responsáveis perante todos os cidadãos, bem como pelo fortalecimento da participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais. Também é importante eliminar as barreiras sociais e institucionais que resultam de distinções baseadas no sexo, etnia e condição social. Instituições sólidas e sensíveis são não só importantes para beneficiar os pobres mas também fundamentais para o processo de crescimento geral.

Aumentar a segurança. A redução da vulnerabilidade (a choques econômicos, catástrofes naturais, doença, incapacidade e violência pessoal), além de ser parte intrínseca da melhoria do bem-estar, incentiva o investimento em capital humano e em atividades de maior risco e maior rendimento. Isso requer uma ação nacional eficaz para controlar o risco de choques econômicos e mecanismos eficazes para reduzir os riscos que os pobres enfrentam, inclusive doenças e catástrofes naturais. Além disso, é preciso ampliar os bens de que os pobres dispõem, diversificar as atividades domésticas e proporcionar uma variedade de mecanismos de seguro contra choques adversos, desde empregos públicos a programas de retenção

escolar e seguro médico.

Não existe hierarquia de importância. Os elementos são extremamente complementares. Cada parte da estratégia afeta as causas da pobreza abordadas pelas outras duas. Por exemplo, a promoção de oportunidades mediante o acesso a bens e ao mercado aumenta a independência dos pobres e lhes dá voz, fortalecendo seu poder de barganha em relação ao Estado e à sociedade. Além disso, aumenta a segurança, já que um estoque adequado de bens é uma proteção contra choques adversos. Do mesmo modo, o fortalecimento das instituições democráticas e a habilitação da mulher e dos grupos étnicos e raciais desfavorecidos (digamos, eliminando a discriminação legal contra eles) ampliam as oportunidades econômicas para os pobres e desfavorecidos. O fortalecimento das organizações de pobres pode ajudar a assegurar a prestação de serviços e adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres e pode reduzir a corrupção e arbitrariedade das ações do Estado. Se os pobres puderem controlar a prestação de serviços sociais, é mais provável que o gasto público os ajude durante as crises. Finalmente, se os pobres receberem ajuda para enfrentar os choques e controlar os riscos, eles estarão numa posição melhor para aproveitar as novas oportunidades do mercado. Por isso, este relatório defende uma estratégia integral de luta contra a pobreza.

Da estratégia à ação

Não existe um plano simples e universal para implantar essa estratégia. Cada país em desenvolvimento deve preparar sua própria combinação de políticas para reduzir a pobreza, de acordo com as prioridades nacionais e realidades locais. As escolhas dependerão do contexto econômico, sociopolítico, estrutural e cultural de cada país, e mesmo de cada comunidade.

Embora este relatório proponha uma estratégia mais ampla, as prioridades de cada caso deverão ser estabelecidas com base nos recursos disponíveis e na capacidade institucional. É possível reduzir alguns aspectos da privação mesmo se outros aspectos permanecerem inalterados. Por exemplo, campanhas baratas de reidratação oral podem reduzir significativamente a mortalidade infantil, mesmo se a renda dos pobres não aumentar.⁸ Mas geralmente será preciso atuar nas três frentes (oportunidade, autonomia e segurança) devido à complementaridade entre elas.

As ações dos países desenvolvidos e organizações multilaterais serão cruciais. Muitos fatores que afetam a vida dos pobres estão fora de sua influência ou controle. Os países em desenvolvimento não podem, por si só, produzir estabilidade financeira

internacional, grandes avanços em pesquisa médica e agrícola e oportunidades de comércio internacional. As ações da comunidade internacional e a cooperação para o desenvolvimento continuarão sendo essenciais.

Sugerimos as seguintes áreas de ação, primeiro no âmbito nacional e depois no contexto internacional.

Oportunidade

As políticas e instituições essenciais para a criação de mais oportunidades envolvem ações complementares destinadas a estimular o crescimento geral, fazer com que os mercados beneficiem os pobres e aumentar seus bens, inclusive eliminando desigualdades arraigadas na distribuição de serviços como a educação.

Incentivar investimentos privados eficazes. O investimento e a inovação tecnológica são os principais mecanismos para criar empregos e aumentar a renda do trabalho. De modo a promover o investimento privado, é preciso reduzir os riscos para os investidores, mediante políticas fiscais e monetárias estáveis, regimes de investimento estáveis, sistemas financeiros sólidos e um contexto empresarial claro e transparente. Mas também é preciso assegurar o império da lei e tomar medidas para combater a corrupção, ou seja, acabar com os esquemas empresariais baseados em propinas, subsídios para grandes investidores, negociatas e monopólios favorecidos.

Freqüentemente, é essencial adotar medidas especiais para assegurar que as pequenas empresas, particularmente vulneráveis à burocracia e compra de privilégios pelos que têm boas conexões, possam participar dos mercados. Essas medidas incluem: assegurar acesso ao crédito promovendo a intensificação financeira e reduzindo as fontes de problemas no mercado; reduzir os custos de transação para entrar nos mercados de exportação ampliando o acesso à tecnologia da Internet, organizando feiras de exportação e proporcionando treinamento em práticas comerciais modernas; e construir estradas alimentadoras para reduzir as barreiras físicas. A criação de um contexto comercial adequado para as famílias pobres e pequenas firmas também pode envolver a desregulamentação e reformas institucionais complementares (por exemplo, reduzir as restrições ao setor informal, especialmente as que afetam as mulheres, e resolver o problema da posse da terra ou deficiências de registro que desincentivam os pequenos investimentos).

O investimento privado deverá ser complementado pelo investimento público para aumentar a competitividade e criar novas oportunidades de mercado. Particularmente importante é o investimento público para ampliar a infra-estrutura e os serviços de comunicação e melhorar a qualificação da força de trabalho.

Expansão para os mercados internacionais. Os mercados internacionais oferecem grandes oportunidades de emprego e renda, na agricultura, indústria e serviços. Todos os países que conseguiram reduzir bastante a pobreza recorreram ao comércio internacional. Mas a abertura comercial também pode prejudicar alguns grupos e só dará benefícios substanciais se os países contarem com infra-estrutura e instituições para sustentar uma oferta forte. Assim, a abertura deve ser bem planejada, com atenção especial às características de cada país e às deficiências institucionais e outros problemas. A seqüência das políticas deve incentivar a criação de empregos e controlar a eliminação de empregos. Uma liberalização que beneficie mais os pobres não é necessariamente mais lenta; uma ação rápida pode criar mais oportunidades para os pobres. Políticas explícitas devem compensar os custos transitórios para os pobres, como as doações para os pequenos produtores mexicanos de milho após a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

A abertura da conta de capital deve ser feita de maneira prudente, em consonância com o desenvolvimento do setor financeiro interno, para reduzir o risco de alta volatilidade nos fluxos de capital. O investimento direto a longo prazo pode trazer externalidades positivas, como a transferência de conhecimento, mas os fluxos a curto prazo podem trazer externalidades negativas, particularmente a volatilidade. As políticas devem abordar essas questões separadamente.

Criar um patrimônio para os pobres. A acumulação de recursos humanos, físicos, naturais e financeiros que os pobres possuem ou possam usar requer ações em três frentes. Primeiro, concentrar o gasto público nos pobres, ampliando a oferta de serviços sociais e econômicos básicos e reduzindo as restrições sobre a demanda (por exemplo, mediante bolsas de estudo para crianças pobres). Segundo, assegurar a prestação de serviços de boa qualidade mediante ações institucionais que envolvam uma boa administração pública e o uso de mercados e múltiplos agentes. Isso pode implicar a reforma dos serviços públicos, como a educação, ou uma privatização que assegure a expansão dos serviços para os pobres, como no abastecimento urbano de água e saneamento. Terceiro, assegurar a participação das comunidades e famílias pobres na escolha e implantação dos serviços e sua monitoração para que os provedores assumam sua responsabilidade. Isso foi experimentado em projetos em El Salvador, Tunísia e Uganda. Os programas destinados a criar um patrimônio para os pobres incluem a expansão do ensino com participação dos pais e comunidades, programas de retenção escolar (como os de Bangladesh, Brasil, México e Polônia), programas de nutrição, programas de saúde materno-infantil, vacinas e outros serviços

de saúde e esquemas comunitários para proteger os recursos hídricos e outros elementos do meio ambiente natural.

Existe uma forte complementaridade entre ações nas diversas áreas. Devido aos estreitos vínculos entre os recursos humanos e físicos, por exemplo, um melhor acesso dos pobres à energia ou ao transporte pode aumentar o acesso à educação e seus benefícios. A melhoria do meio ambiente pode ter efeitos significativos sobre a pobreza. Isto está bem documentado em termos de melhoria da saúde decorrente da redução da poluição no ar e água, que tem uma grande influência em algumas das doenças mais importantes dos pobres, inclusive diarreia infantil e infecções respiratórias.

Abordar as desigualdades baseadas no sexo, etnia, raça ou posição social. Em muitas sociedades, é preciso dedicar atenção especial para abordar as desigualdades sociais na distribuição de bens. Embora os fatores políticos e sociais muitas vezes obstaculizem a mudança, há muitos exemplos de mecanismos eficazes, que utilizam uma combinação de gasto público, reforma institucional e participação. Um deles é a reforma agrária, com apoio público aos pequenos agricultores, como no Nordeste do Brasil e nas Filipinas. Outro consiste em matricular meninas nas escolas, seja oferecendo dinheiro ou alimentos, como em Bangladesh, Brasil e México, ou contratando mais professoras, como no Paquistão. Um terceiro mecanismo é o apoio a esquemas de microcrédito para mulheres pobres.

Infra-estrutura e informação para as áreas rurais e urbanas pobres. Também é preciso dedicar atenção especial às áreas pobres, onde uma combinação de carências (inclusive no âmbito comunitário ou regional) pode diminuir as perspectivas materiais dos pobres. Aqui também o problema requer apoio público e uma série de estratégias institucionais e participativas. É preciso criar infra-estrutura social e econômica nas áreas pobres e remotas, inclusive transporte, telecomunicações, escolas, serviços de saúde e eletricidade, como nos programas em áreas pobres da China. Requer também a prestação ampla de serviços urbanos básicos nas favelas, dentro de uma estratégia urbana geral. Também é importante ampliar o acesso das comunidades pobres à informação, para que possam participar dos mercados e monitorar o governo local.

Promoção da autonomia

O potencial de crescimento econômico e redução da pobreza é bastante influenciado pelo Estado e pelas instituições sociais. As medidas destinadas a melhorar o funcionamento do Estado e das instituições sociais aumentam o crescimento e a equidade, ao reduzir as restrições burocráticas e sociais à ação econômica e mobilidade ascendente. Contudo, a implantação dessas reformas requer uma forte vontade política, especialmente

quando as mudanças desafiam fundamentalmente os valores sociais ou interesses arraigados. Os governos devem influenciar o debate público para aumentar a conscientização acerca dos benefícios sociais da ação pública em prol dos pobres e promover apoio político para essa ação.

Lançar as bases políticas e jurídicas para um desenvolvimento inclusivo. As instituições públicas devem ser abertas e responsáveis perante todos. Isso significa dispor de instituições transparentes, com mecanismos democráticos e participativos para tomar decisões e monitorar sua implantação, sustentadas por sistemas jurídicos que promovam o crescimento econômico e a equidade. Já que os pobres não dispõem de recursos e informações para ter acesso ao sistema judicial, medidas como assistência jurídica e divulgação de informações sobre procedimentos jurídicos (por exemplo, a organização Ain-O-Salish Kendra em Bangladesh) são instrumentos especialmente poderosos para criar sistemas jurídicos mais inclusivos e responsáveis.

Criar administrações públicas que promovam o crescimento e a equidade. As administrações públicas que implementam as políticas eficazmente e sem corrupção ou empecilhos melhoram a provisão de serviços públicos e facilitam o crescimento do setor privado. É preciso contar com incentivos apropriados para obrigar as administrações públicas a serem responsáveis perante os usuários. O acesso a informações como orçamentos, mecanismos participativos de preparação do orçamento e a classificação do desempenho dos serviços públicos aumentam a capacidade dos cidadãos de influenciar o desempenho do setor público, reduzindo as oportunidades e âmbito de corrupção. A reforma das administrações públicas e de outros órgãos como a polícia, para aumentar sua responsabilidade e sensibilidade em relação aos pobres, pode ter um grande impacto na vida desses grupos.

Promover a descentralização e o desenvolvimento comunitário. A descentralização pode aproximar as instituições das comunidades e populações pobres, aumentando o controle dos serviços por partes das pessoas que têm direito a recebê-los. Para isso, será preciso fortalecer a capacidade local e transferir recursos financeiros. Também será necessário adotar medidas para evitar que as elites locais se beneficiem. A descentralização precisa ser combinada com mecanismos eficazes de participação popular e monitoramento dos órgãos do governo por parte dos cidadãos. Um exemplo é a descentralização que promove decisões comunitárias quanto ao uso de recursos e implantação de projetos. Há também uma série de opções para a participação de comunidades e famílias em atividades setoriais, tais como o envolvimento dos pais na educação dos filhos e associações de usuários no abastecimento de água e irrigação.

Promover a igualdade entre os sexos. A desigualdade das relações entre os sexos faz parte da questão mais ampla das desigualdades baseadas nas normas e valores sociais. Mas a igualdade entre os sexos tem uma importância tão grande que merece ênfase adicional. Embora os padrões de desigualdade entre os sexos varie muito de uma sociedade a outra, em quase todos os países a maioria das pessoas do sexo feminino encontra-se em desvantagem em termos de poder relativo e controle sobre os recursos materiais (na maioria dos países os direitos de propriedade são conferidos aos homens) e em geral enfrentam maior insegurança (por exemplo, após a morte do marido). Assim, as mulheres pobres estão em dupla desvantagem. Além do mais, a falta de autonomia das mulheres tem conseqüências muito negativas para a educação e saúde dos filhos.

Uma maior igualdade entre os sexos é desejável por si só e por seus importantes benefícios sociais e econômicos para a redução da pobreza. Já houve um certo progresso, por exemplo em educação e saúde, mas precisamos fazer muito mais. A experiência indica que é preciso uma combinação de ação política, jurídica e pública direta. Incluindo Argentina e Índia, 32 países adotaram medidas para promover a representação feminina em assembleias locais e nacionais, e isso já está transformando a capacidade das mulheres de participar na vida pública e nos processos decisórios. Alguns países estão corrigindo a discriminação entre os sexos na legislação, como a Lei Agrária da Colômbia de 1994. A utilização de recursos públicos para subsidiar a educação das meninas rendeu bons frutos em Bangladesh e no Paquistão. Uma série de medidas em atividades produtivas, notadamente microfinanciamento e insumos agrícolas, produziu benefícios bem documentados em termos de aumento do rendimento (no Quênia, por exemplo), maior autonomia das mulheres e melhor nutrição das crianças (em Bangladesh e praticamente em todos os lugares em que essa questão foi examinada).

Eliminar as barreiras sociais. As estruturas e instituições sociais formam o contexto para as relações econômicas e políticas e influenciam a dinâmica que cria e mantém a pobreza, ou a alivia. Estruturas sociais excludentes e desiguais, como a estratificação de classes ou divisões entre os sexos, são grandes obstáculos à mobilidade ascendente dos pobres. Para ajudar, os governos podem promover o debate sobre as práticas excludentes ou áreas de estigma e apoiar a participação de grupos que representam os desfavorecidos. Os grupos que enfrentam discriminação ativa podem ser ajudados por políticas seletivas de ação afirmativa. Para reduzir a fragmentação social pode-se reunir grupos em foros formais e informais e canalizar suas energias para processos políticos em vez de conflito aberto. Outras ações consistem em eliminar a

discriminação étnica, racial e por sexo na legislação e no funcionamento dos sistemas jurídicos e incentivar a representação e voz das mulheres e grupos étnicos e raciais desfavorecidos em organizações comunitárias e nacionais.

Reforçar o capital social dos pobres. As normas e redes sociais são uma forma importante de capital que as pessoas podem usar para sair da pobreza. Assim, é importante colaborar com os grupos que representam os pobres e aumentar seu potencial, vinculando-os com organizações intermediárias, mercados mais amplos e instituições públicas. Para tanto, será preciso melhorar o contexto normativo e institucional em que esses grupos atuam. Já que os pobres geralmente se organizam no âmbito local, também será necessário empreender ações para fortalecer sua capacidade de influenciar as políticas estaduais e nacionais, vinculando as organizações locais a organizações mais amplas.

Segurança

Para obter maior segurança, é preciso concentrar mais a atenção na maneira como a insegurança afeta a vida e as perspectivas dos pobres. Também é necessário adotar uma série de medidas para reduzir os riscos no âmbito de uma economia ou região e ajudar os pobres a enfrentar os choques adversos.

Formular uma estratégia modular que ajude os pobres a controlar os riscos. São necessárias diversas intervenções (na comunidade, no mercado e no Estado) para os diversos riscos e segmentos da população. Talvez seja necessária uma combinação de intervenções para apoiar o controle dos riscos por parte das comunidades e famílias, dependendo do tipo de risco e capacidade institucional do país. Programas de micro-seguro podem complementar os programas de microcrédito para mulheres pobres, com base em suas organizações, como os esquemas SEWA que funcionam na Índia para mulheres no setor informal. Os esquemas de trabalho público podem ser ampliados em resposta a choques locais ou nacionais. Programas de transferência de alimentos e fundos sociais para ajudar a financiar projetos identificados pelas comunidades também podem ser instrumentos eficazes para enfrentar catástrofes.

Elaborar programas nacionais de prevenção, alerta e resposta a choques financeiros e naturais. Os choques macroeconômicos geralmente são os piores para as comunidades e famílias pobres, especialmente quando os choques são repetidos, profundos ou persistentes. Para controlar o risco de choques financeiros e comerciais, é fundamental contar com uma política macroeconômica adequada e um sistema financeiro robusto. Mas isso deve ser complementado por uma administração prudente da conta de capital, para reduzir o risco de volatilidade dos fluxos a curto prazo. Também são necessárias medidas especiais para assegurar que os programas de gasto

importantes para os pobres (programas sociais e transferências dirigidas a grupos específicos) não sofram cortes durante uma recessão, especialmente em relação às crescentes necessidades. Essas e outras ações também podem ajudar a enfrentar os choques naturais. Igualmente importante é a existência de redes de segurança contracíclicas a serem acionadas quando os países são atingidos por um choque. "Fundos para calamidades" podem financiar a assistência em casos de catástrofes naturais e proporcionar nova tecnologia e treinamento para uma melhor avaliação dos riscos. Fazer planos de investimento e seguro em épocas normais pode reduzir os custos de pessoal quando ocorre uma catástrofe.

Criar sistemas nacionais de controle do risco social que sejam pró-crescimento. Em todo o mundo existe a necessidade de sistemas nacionais de controle do risco social. O desafio consiste em criar sistemas que não prejudiquem a competitividade e beneficiem os pobres. Alguns exemplos: sistemas que proporcionam seguro para os não pobres e pensões sociais para os pobres, como no Chile; seguro médico para proteger contra doenças catastróficas que podem consumir os bens de uma família, como na Costa Rica; e seguro-desemprego e assistência que não comprometa o incentivo ao trabalho. Contudo, de modo a recolher todos os benefícios desses esquemas, as economias precisam contar com capacidade institucional para administrá-los eficientemente.

Prevenir os conflitos civis. Os conflitos civis são devastadores para os pobres: muitos conflitos ocorrem em países pobres, em sua maioria guerras civis: mais de 85% de todos os conflitos ocorreram dentro de fronteiras nacionais entre 1987 e 1997. Além da perda de vidas, provocam distúrbios sociais e econômicos e criam um legado terrível de trauma psicológico e social. Muitas crianças são recrutadas para lutar (como em Serra Leoa) e outras perdem os pais, têm que interromper a escola ou sofrem cicatrizes psicológicas que afetam permanentemente suas perspectivas.

Embora seja imensamente importante manter o foco na reconstrução das sociedades após os conflitos, como Cambódia e Ruanda, é igualmente urgente tomar medidas para prevenir os conflitos. Alguns dados indicam que o fortalecimento de instituições pluralistas (apoiar os direitos de minorias e proporcionar a base institucional para uma solução pacífica dos conflitos) tem uma influência significativa. Para evitar os conflitos, são importantes os esforços no sentido de promover a interação dos diversos grupos mediante instituições políticas mais inclusivas e participativas e através de instituições civis. Conforme indicado mais adiante, também é necessária a ação internacional no sentido de reduzir o acesso aos recursos para financiar conflitos e reduzir o comércio internacional de

armamentos. Se os países tomarem o caminho do desenvolvimento econômico inclusivo, podem passar de um círculo vicioso para um virtuoso. Os conflitos violentos constituem uma das áreas de ação mais urgentes e difíceis que afetam algumas das populações mais pobres do mundo.

Enfrentar a epidemia de HIV/AIDS. Essa epidemia já é uma das fontes mais importantes de insegurança em alguns países da África. Embora os efeitos mais imediatos e devastadores se façam sentir nos indivíduos e famílias, as conseqüências são muito mais amplas, desde uma pressão intolerável sobre os mecanismos tradicionais de adoção à pressão extrema sobre os sistemas de saúde e perda de trabalho produtivo, afetando não só várias comunidades mas até mesmo todo o país. Mais de 34 milhões de pessoas estão infectadas pelo HIV (90% nos países em desenvolvimento) e 5 milhões são infectadas a cada ano. Mais de 18 milhões de pessoas já morreram de doenças associadas à AIDS. A ação no âmbito internacional para produzir uma vacina contra a AIDS é crucial para o futuro, mas várias experiências demonstram que o mais importante agora é uma liderança efetiva e mudança de comportamento para prevenir a transmissão do HIV e o tratamento das pessoas já infectadas. Para isso, talvez seja preciso enfrentar tabus acerca da sexualidade, dirigir informação e apoio a grupos de alto risco como as prostitutas e proporcionar tratamento aos aidéticos. Brasil, Senegal, Tailândia e Uganda ilustram o que pode ser feito quando existe a vontade de agir decisivamente.

Ações internacionais

Com freqüência, a ação no âmbito nacional e local não será suficiente para obter uma rápida redução da pobreza. Muitas áreas exigem ação internacional, especialmente por parte dos países industrializados, de modo a assegurar que os países pobres e as populações pobres nos países em desenvolvimento sejam beneficiados. Uma maior ênfase no alívio da dívida, acompanhada de medidas para fazer com que a assistência ao desenvolvimento seja mais eficaz, é parte da história. Igualmente importantes são as ações em outras áreas (comércio, vacinas, redução da defasagem de tecnologia e informação) que podem aumentar as oportunidades, a autonomia e a segurança dos pobres.

Oportunidade. Num sistema comercial baseado em normas os países industrializados podem ampliar as oportunidades se abrirem seus mercados mais completamente às importações dos países pobres, especialmente de produtos agrícolas, manufaturas com uso intensivo de mão-de-obra e serviços. Estimou-se que as tarifas e subsídios da OCDE provocam perdas anuais de quase US\$ 20 bilhões nos países em desenvolvimento, equivalentes a cerca de 40% da assistência

em 1998. Muitos países em desenvolvimento acham que, embora estejam liberalizando seus regimes de comércio, dimensões essenciais dos regimes comerciais dos países ricos os colocam em desvantagem. Além disso, para fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento, os países ricos podem aumentar os fluxos de assistência a países cujas políticas promovam a redução da pobreza e financiar a Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados com fundos adicionais ao orçamento de assistência.

Autonomia. A ação global pode promover a participação das populações e países pobres nos foros nacionais e internacionais. A assistência deve ser proporcionada de maneira a assegurar maior apropriação pelos países que a recebem, devendo dirigir-se cada vez mais a programas de redução da pobreza propostos pelos países que enfatizem os resultados e sejam elaborados com a participação da sociedade civil e agentes do setor privado. As populações e países pobres devem ter maior participação nos foros internacionais, para assegurar que as prioridades, acordos e normas internacionais (como nas áreas de comércio e direitos de propriedade intelectual) correspondam a suas necessidades e interesses.

As instituições financeiras internacionais e outras organizações internacionais devem continuar seus esforços no sentido de assegurar total transparência em suas estratégias e ações, além de manter um diálogo aberto com organizações da sociedade civil, particularmente as que representam os pobres. As organizações internacionais devem apoiar as coalizões globais de pobres para que possam participar dos debates mundiais. As empresas multinacionais também podem empreender ações, tais como a adoção de práticas éticas de investimento e códigos de trabalho, para promover a autonomia dos grupos pobres.

Segurança. Também é preciso empreender ações para reduzir os riscos provocados por forças internacionais adversas. Junto com os governos e o setor privado, as instituições financeiras internacionais devem fortalecer a arquitetura financeira internacional e melhorar sua gestão para diminuir a volatilidade econômica, que pode ser devastadora para os pobres. Os governos dos países industrializados, geralmente em cooperação com o setor privado, devem dar mais apoio aos bens públicos internacionais: produção e distribuição de vacinas contra HIV/AIDS, tuberculose e malária, produção e distribuição de avanços agrícolas para as condições tropicais e semi-áridas. A ação internacional para proteger o meio ambiente pode reduzir os efeitos nocivos da degradação ambiental, que podem ser graves em alguns países pobres. De modo a prevenir os conflitos armados (que afetam mais os pobres), a

comunidade internacional deve tomar medidas para reduzir o comércio internacional de armas, além de promover a paz e apoiar a reconstrução física e social após os conflitos.

Colaboração na luta contra a pobreza

A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais.

Para enfrentar essa complexidade, é preciso autonomia e participação: local, nacional e internacional. Os governos nacionais devem responder plenamente aos seus cidadãos pela estratégia de desenvolvimento que adotam. Os mecanismos participativos podem proporcionar voz às mulheres e homens, especialmente dos segmentos pobres e excluídos da sociedade. Os órgãos e serviços descentralizados devem refletir as condições locais, as estruturas sociais e as normas culturais. As instituições internacionais devem promover os interesses dos pobres. Os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza. Assim, devem ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da pobreza.

Os países ricos e as organizações internacionais devem desempenhar um papel importante. Se um país em desenvolvimento possui um programa de redução da pobreza coerente e eficaz, deve receber forte apoio para que proporcione saúde e educação à sua população e elimine as carências e a vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, as forças globais precisam ser dirigidas aos grupos e países pobres, para que não fiquem atrás dos avanços científicos e tecnológicos. A promoção da estabilidade financeira e ambiental, bem como a eliminação das barreiras aos produtos e serviços dos países pobres, deve ser uma parte essencial da estratégia.

Um mundo divergente? Ou um mundo inclusivo? Um mundo com pobreza? Ou um mundo sem pobreza? Ações simultâneas para aumentar a oportunidade, autonomia e segurança podem criar uma nova dinâmica de mudança que permita reduzir a privação humana e criar sociedades justas que sejam competitivas e produtivas. Se os países em desenvolvimento e a comunidade internacional colaborarem para combinar essa visão com recursos reais, tanto os financeiros quanto os incorporados nas pessoas e instituições (sua experiência, conhecimento e imaginação), o século XXI testemunhará um rápido progresso na luta para acabar com a pobreza.

PRIMEIRA PARTE

Estrutura





CAPÍTULO 1

Natureza e Evolução da Pobreza

Pobreza é a privação acentuada de bem-estar. Mas, em termos precisos, que é privação? Os próprios pobres a definem de modo eloqüente (Quadro 1.1). Ser pobre é passar fome, carecer de habitação e vestuário, estar doente e não ser tratado, ser analfabeto e não ter escolarização. Mas, para os pobres, viver na pobreza não é só isto. Os pobres são particularmente vulneráveis a eventos adversos que escapam do seu controle. Muito freqüentemente, são desconsiderados pelas instituições estatais e sociais, que os excluem do exercício de influência e poder.

As múltiplas dimensões da pobreza

Este relatório aceita a visão tradicional da pobreza (refletida, por exemplo, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1990), que abrange não apenas a privação material (medida segundo um conceito adequado de renda ou consumo), mas também um baixo nível de educação e saúde. Embora preocupem por si sós, os baixos níveis de educação e saúde merecem atenção especial quando se fazem acompanhar de privação material. Este relatório também amplia a noção de pobreza, nela incluindo a vulnerabilidade e a exposição a riscos,

assim como a falta de influência e poder. Todas estas formas de privação restringem severamente o que Amartya Sen chama de "capacidades inerentes à pessoa, ou seja, as liberdades substantivas de que desfruta para levar a vida que ela prefere".¹

Esta abordagem mais ampla da privação, ao caracterizar mais precisamente a experiência da pobreza, melhora o nosso entendimento de suas causas. Este entendimento mais profundo traz à tona um maior número de áreas de ação e políticas para a redução da pobreza (Capítulo 2).

Outra razão importante para considerar uma gama mais ampla de dimensões (e, portanto, políticas de maior alcance) é que os diferentes aspectos da pobreza interagem e se reforçam mutuamente (Capítulo 2). Isto significa que o resultado das políticas é maior que a sua soma. A melhoria dos resultados em saúde não só promove o bem-estar, como também aumenta o potencial de geração de renda. O incremento da educação não só melhora o bem-estar, como também produz melhores resultados de saúde e aumento da renda. A proteção dos pobres (reduzindo a vulnerabilidade ao risco), além de fazer com que se sintam menos vulneráveis, também os habilita a aproveitar oportu-

Quadro 1.1 A pobreza segundo os pobres

Os pobres de 60 países foram solicitados a analisar e comentar o que entendem por bem-estar (uma boa experiência de vida) e "mal-estar" (uma má experiência de vida).

Bem-estar foi descrito como felicidade, harmonia, paz, ausência de ansiedade e paz de espírito. Na Rússia, segundo os pobres, bem-estar é "uma vida livre da preocupação diária com a falta de dinheiro". Em Bangladesh, "viver sem ansiedades". No Brasil, "não ter que passar por tantas dificuldades".

As pessoas descrevem o mal-estar como carência de bens materiais, más experiências e sentimentos pessoais negativos. Na Jamaica, um grupo de homens jovens classifica a falta de autoconfiança como o segundo maior impacto da pobreza: "pobreza significa não acreditar em si próprio, quase nunca sair da comunidade, grande frustração, simplesmente estar trancado em casa todo o dia".

Embora a natureza do mal-estar e da pobreza varie entre lugares e pessoas (algo que as políticas devem levar em conta), existe entre os países um traço comum digno de nota. O bem-estar material revela-se muito importante, o que não é de surpreender. Em toda parte, a carência de alimentos, habitação e vestuário é citada como fator crítico. No Quênia, um homem comenta: "não me pergunte o que é pobreza, porque você já a encontrou do lado de fora da minha casa. Olhe para a casa e conte o número de buracos. Examine os meus utensílios e a roupa que estou usando. Olhe para tudo e anote o que vê. O que você está vendo é pobreza".

Paralelamente ao bem-estar material, o bem-estar físico aparece com destaque na caracterização da pobreza. E ambos se combinam quando a falta de alimentos resulta em doença, ou quando a doença leva a uma incapacidade de produzir renda. As pessoas referem-se à importância de parecer bem alimentado. Na Etiópia, os pobres dizem: "somos magros," "somos carentes e pálidos," e falam de uma vida que "faz com que a gente pareça mais velha do que é".

A segurança de renda também guarda estreita relação com a saúde, mas a insegurança vai além da saúde precária. O crime e a violência são freqüentemente citados pelos pobres. Na Etiópia, as mulheres dizem: "vivemos de uma hora para a seguinte", preocupadas em saber se choverá ou não. Um argentino comenta: "quem tem trabalho está bem. Quem não tem, passa fome. É assim."

Também emergiram dois aspectos sociais da falta de bem-estar e da pobreza. Para muitos pobres, bem-estar significa liberdade de escolha e ação, e poder de controle sobre a própria vida. Na Jamaica, uma jovem compara a pobreza com "viver na cadeia, viver em servidão, à espera da liberdade".

A estas opiniões vinculam-se definições de bem-estar como bem-estar social e comentários sobre o estigma da pobreza. Como observa uma mulher idosa na Bulgária, "estar bem significa ver seus netos felizes e bem vestidos e saber que seus filhos estão encaminhados; significa poder dar-lhes alimentos e dinheiro, em vez de lhes pedir ajuda e dinheiro". Um provérbio da Somália capta o outro lado: "doença prolongada e pobreza constante provocam o ódio do semelhante."

Fontes: Narayan, Chambers, Shah e Petesch, 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte, 2000.

nidades de maior risco e maior retorno. O aumento da influência e participação dos pobres não só diminui sua exclusão, como faz com que os serviços de saúde e educação sejam mais orientados para suas necessidades. A compreensão dessas complementaridades é essencial para preparar e implementar programas e projetos que ajudem as pessoas a escapar da pobreza.

A medição da pobreza em suas múltiplas dimensões

A medição da pobreza permite formar uma visão geral que vai mais além de experiências individuais. Facilita a formulação e a verificação de hipóteses sobre as causas da pobreza e habilita um governo ou a comunidade internacional a munir-se de metas mensuráveis para julgar as próprias ações. Este capítulo examina os meios para medir a pobreza e os indicadores de educação e saúde, além de abordar os temas da vulnerabilidade e carência de poder.

Pobreza em função da renda

O uso de indicadores de renda monetária ou consumo para identificar e medir a pobreza tem uma longa tradição. Embora separados por um século, o clássico estudo de Seeborn Rowntree sobre a pobreza na cidade inglesa de York em 1899 e as estimativas atuais do Banco Mundial sobre pobreza global compartilham o mesmo enfoque e método (Quatro 1.2). Baseado em pesquisas de renda e despesa familiar, o enfoque passou a ser o sustentáculo da análise quantitativa da pobreza e do discurso político. O enfoque tem vários méritos. Por basear-se em amostras nacionalmente representativas, permite tirar conclusões sobre as condições e a evolução da pobreza no âmbito nacional. Além disso, já que as pesquisas domiciliares coletam outras informações além da renda monetária ou consumo, o enfoque produz uma visão mais ampla do bem-estar e da pobreza, investiga os relacionamentos entre diferentes dimensões de pobreza e põe à prova hipóteses sobre o provável impacto de intervenções políticas.

As medições de pobreza baseadas na renda ou no consumo não estão livres de problemas. As pesquisas variam

Quadro 1.2 A medição da pobreza de renda: 1899 e 1998

Num estudo clássico publicado inicialmente em 1901, Seebohm Rowntree calculou que 10% da população da cidade inglesa de York, em 1899, viviam em pobreza (abaixo do nível mínimo de despesa indispensável). Ao ingressarmos no novo século, o Banco Mundial calcula que um quarto do mundo em desenvolvimento (aproximadamente 1,2 bilhão de pessoas) vive em pobreza (menos de 1 dólar por dia). Estes dois cálculos de pobreza de renda estão separados por um século e sua cobertura é muito diferente. Porém, os conceitos básicos e os métodos utilizados revelam fortes similaridades.

A abordagem de Rowntree

O método de Rowntree consistiu em realizar uma pesquisa que abrangia praticamente todas as famílias da classe trabalhadora de York, a fim de coligir dados sobre renda e despesa. Então, definiu pobreza como um nível de renda total insuficiente para obter o mínimo necessário para a manutenção da "eficiência meramente física", incluindo alimentos, aluguel e outros itens. Segundo o seu cálculo, para uma família de cinco pessoas (pai, mãe e três filhos) a despesa semanal mínima para manter a eficiência física era de 21 xelins e oito pence; para famílias de diferentes tamanhos e composições, ele propôs outros montantes mínimos. Comparando essas linhas de pobreza com a renda domiciliar, Rowntree chegou à sua estimativa de pobreza.

A abordagem do Banco Mundial

O Banco Mundial vem estimando cifras globais de pobreza de renda desde 1990. As estimativas mais recentes, que datam de outubro de 1999, utilizaram dados de novas pesquisas por amostragem e informação sobre preços para obter cifras comparáveis de 1987, 1990, 1993, 1996 e 1998 (as cifras relativas a 1998 são estimativas preliminares). O método é o mesmo de estimativas passadas (Banco Mundial, 1990, 1996d).

Consumo. As estimativas de pobreza baseiam-se em dados sobre consumo ou renda coligidos por meio de pesquisas domiciliares. Existem agora dados disponíveis para 96 países, extraídos de um total de 265 pesquisas nacionais, correspondendo a 88% da população do mundo em desenvolvimento, em comparação com apenas 22 países em 1990. Note-se particularmente o incremento, de 66% para 73%, da população abrangida na África, como resultado de extensos esforços para melhorar os dados domiciliares na região.

O consumo é convencionalmente visto como o indicador de bem-estar preferido, tanto por razões práticas de confiabilidade como por captar melhor do que a renda corrente os níveis de bem-estar a longo prazo. Quando existem dados de pesquisa de renda, mas não de consumo, este foi estimado multiplicando-se todas as rendas pela proporção de consumo privado agregado na renda nacional, com base em dados das contas na-

cionais. O procedimento, que é o mesmo dos últimos exercícios, reduz proporcionalmente a renda a fim de obter o consumo, mas deixa inalterada a distribuição.

Preços. A comparação dos níveis de consumo entre países requer estimativas de níveis de preços, para cujo fim utilizaram-se as estimativas do Banco Mundial sobre paridade do poder aquisitivo (PPA) referentes a 1993. Essas estimativas baseiam-se em novos dados sobre preços gerados pelo Programa de Comparação Internacional, que agora abrange 110 países, em comparação com 64 em 1985, e num conjunto de produtos mais abrangente.

Linhas de pobreza. Foi necessário atualizar os cálculos das linhas internacionais de pobreza referentes a 1990 mediante o uso de preços de 1993 e estimativas da PPA em 1993. Em 1990, as linhas nacionais de pobreza referentes a 33 países foram convertidas em preços PPA de 1985; selecionou-se a linha mais típica entre os países de baixa renda para os quais havia linhas de pobreza. Em 1999, as mesmas linhas foram convertidas em preços de PPA de 1993, obtendo-se a nova linha como a mediana das dez linhas de pobreza mais baixas. Essa linha equivale a US\$ 1,08 por dia em termos de PPA de 1993 (indicada como "1 dólar por dia" no texto). Seu poder de compra é similar ao da linha de 1 dólar por dia em preços PPA de 1985, em termos de bens internos. A linha de pobreza superior (indicada como de "2 dólares por dia") foi calculada mediante a duplicação do montante da linha de pobreza inferior, em 1990, refletindo linhas de pobreza mais usadas em países de renda média mais baixa.

Estimativas de 1998. Para obter níveis de consumo em 1998 quando ainda não havia dados de pesquisa disponíveis, usaram-se estimativas de taxas de crescimento do consumo privado per capita extraídas de estatísticas de contas nacionais a fim de atualizar até 1998 os dados de consumo do ano de pesquisa mais recente. Isto implicou a suposição de que a distribuição do consumo não mudou da época da pesquisa mais recente até 1998. Os índices de crescimento do consumo privado per capita foram extraídos de estimativas baseadas no modelo utilizado para outras previsões do Banco Mundial (Banco Mundial, 1999j). Dispúnhamos de pesquisas de 1997 ou 1998 somente para Belarus, China, Iêmen, Índia, Jordânia, Letônia, Nigéria, Panamá, Paquistão, Rússia e Tailândia. Portanto, cumpre considerar como preliminares as cifras de 1998 e é necessário interpretar cuidadosamente as tendências, particularmente à luz da controvérsia que cerca os dados da Índia (ver o Quadro 1.8)

Linhas de pobreza por país. As estimativas de pobreza a 1 dólar e 2 dólares por dia aqui descritas só são úteis como indicadores de progresso global, e não para avaliar o progresso do país ou para orientar políticas ou a formulação de programas nacionais. As linhas de pobreza por país, refletindo o que significa ser pobre em cada situação nacional e não afetadas por comparações de preços internacionais, são utilizadas na análise de cada país.

Fonte: Chen e Ravallion 2000.

entre países e com o tempo, o que muitas vezes dificulta as comparações. Por exemplo: alguns países pedem que os entrevistados indiquem o seu gasto com alimentos no mês anterior, ao passo que outros querem saber o gasto da última semana. Os dados que remontam a um mês tendem a resultar em maiores estimativas de pobreza do

que os dados de uma semana. A conversão, em medidas de bem-estar, dos dados sobre renda ou consumo coligidos em pesquisas domiciliares requer numerosas suposições, tais como a decisão de como tratar os erros de medição e como considerar o tamanho e a composição da família na conversão de dados domiciliares em medi-

das referentes a indivíduos. As estimativas de pobreza são muito sensíveis a essas suposições (ver, por exemplo, o Quadro 1.8).²

Ademais, os dados sobre renda e consumo coligidos no nível domiciliar sofrem de uma carência básica: não podem revelar a desigualdade no âmbito familiar e, portanto, podem subestimar a desigualdade e a pobreza gerais. Um estudo que desagregou o consumo doméstico por membros da família concluiu que a utilização exclusiva de dados familiares pode resultar numa subestimativa de desigualdade e pobreza superior a 25%.³ Em particular, a pesquisa familiar convencional não permite a avaliação direta da pobreza de renda ou de consumo entre mulheres. Esta é uma das razões por que os dados sobre educação e saúde, que podem ser coligidos no nível individual, são tão valiosos: possibilitam uma perspectiva das dimensões principais da pobreza desagregada por sexo.

Um instrumento essencial no desenvolvimento de medidas de pobreza de renda e de consumo é a linha de pobreza: o limite crítico de renda ou consumo abaixo do qual um indivíduo ou um domicílio é considerado pobre. As linhas internacionalmente comparáveis são úteis para produzir agregados globais de pobreza (Quadro 1.2). Em princípio, essas linhas põem à prova a capacidade de compra de uma cesta de bens mais ou menos semelhante em diferentes partes do mundo. Contudo, essa linha universal geralmente não serve para analisar a pobreza dentro de um país. Para este fim, é necessário traçar uma linha de pobreza específica para o país, que reflita as suas circunstâncias econômicas e sociais. Da mesma forma, é necessário ajustar a linha de pobreza segundo diferentes áreas (como a urbana e a rural) do país, se os preços ou o acesso a bens e serviços diferirem.⁴ O traçado de perfis nacionais baseados nessas linhas de pobreza específicas por países é agora uma prática comum.

Uma vez especificada uma linha de pobreza, resta decidir como avaliar a extensão da pobreza em determinado cenário. A maneira mais direta de medir a pobreza consiste em calcular a percentagem da população com níveis de renda e consumo situados abaixo da linha de pobreza. Esse índice, embora seja o cálculo de pobreza de uso mais comum, também apresenta desvantagens. Não reflete o fato de que podem existir amplas diferenças de níveis de renda entre os pobres, com alguns situados logo abaixo da linha de pobreza e outros em situação de carência muito maior. Pode acontecer que os administradores interessados em provocar o maior impacto sobre o índice sejam tentados a orientar seus recursos de alívio da pobreza em

benefício de quem esteja mais próximo da linha de pobreza (e, portanto, para os menos pobres).

Outras medidas de pobreza, que levam em conta a distância entre os pobres e a linha de pobreza (o hiato de pobreza) e o grau de desigualdade de renda entre os pobres (o hiato de pobreza ao quadrado) podem ser facilmente calculadas. Na comparação de estimativas de pobreza entre países ou épocas, é importante verificar se as conclusões variam com as diversas medidas de pobreza.⁵

Saúde e educação

Medir a privação nas dimensões de saúde e educação é uma tradição cujas origens podem ser encontradas em economistas clássicos como Malthus, Ricardo e Marx. Embora o enfoque adotado por Rowntree para medir a pobreza se baseie principalmente na renda, ele não só dedicou todo um capítulo do seu estudo à relação entre pobreza e saúde, como sustentou que a taxa de mortalidade é o melhor instrumento para medir as variações no bem-estar físico das pessoas.⁶ Classificando sua amostra em três grupos, dos mais pobres aos mais ricos, ele verificou que a taxa de mortalidade era mais de duas vezes maior entre os muito pobres do que entre os segmentos mais bem remunerados da classe trabalhadora. Calculando a mortalidade infantil, constatou que, nas áreas mais pobres, uma de cada quatro crianças morre antes de completar 12 meses de idade. De acordo com esse argumento, a mortalidade poderia ser usada como indicador tanto da pobreza em termos de consumo como do bem-estar considerado num sentido mais geral.

A tradição de medir a privação em saúde e educação está bem refletida nas metas internacionais de desenvolvimento (Quadro 2 do Panorama Geral). Porém, os dados sobre esses indicadores padecem de problemas próprios. Por exemplo: na maioria dos países, as taxas de mortalidade do nascimento até os cinco anos de idade baseados na informação colhida em censos e pesquisas só são obtidas a intervalos periódicos.⁷ Um registro civil completo seria a melhor fonte de dados sobre mortalidade, mas esse sistema só é encontrado em alguns países em desenvolvimento. No intervalo entre censos ou pesquisas, as estimativas de coeficientes demográficos são extraídas por interpolação ou extrapolação com base em tendências e modelos, tais como tabelas de mortalidade que estimam a sobrevivência de um ano para o outro. Na maioria dos países em desenvolvimento, as taxas de mortalidade infantil só estão disponíveis para um ano a partir de 1990, e esse ano difere porque as pesquisas são

realizadas em diferentes épocas. A situação dos dados é ainda pior em matéria de esperança de vida, que muitas vezes não é medida diretamente.

Os dados sobre educação também nada têm de satisfatórios. O indicador disponível mais comum, ou seja, o índice bruto de matrícula no nível primário, padece de graves carências conceptuais; a maior delas se deve ao fato de que a matrícula escolar é um valor substitutivo da verdadeira freqüência à escola. Além disso, o índice bruto de matrícula primária pode subir se as repetições de ano aumentam. Muito mais preferível é o índice líquido de matrícula primária (que mostra o coeficiente entre crianças em idade escolar matriculadas no nível primário e o total de crianças em idade escolar primária), mas no período 1990-97 só estava disponível para cerca de 50 países em desenvolvimento, o que não é suficiente para efetuar agregações confiáveis por região. Contudo, diversas iniciativas de pesquisa em andamento estão melhorando a quantidade e a qualidade dos dados sobre educação e saúde.

Vulnerabilidade

Nas dimensões de renda e saúde, vulnerabilidade é o risco de que uma família ou um indivíduo venha a passar eventualmente por um episódio de pobreza em função de renda ou saúde. Porém, vulnerabilidade também significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos (violência, crime, catástrofes naturais, ser tirado da escola).

Medir a vulnerabilidade é especialmente difícil: por se tratar de um conceito dinâmico, não é possível avaliá-la mediante um mero exercício singular de observação de domicílios. Somente com pesquisas domiciliares que acompanhem o mesmo domicílio por vários anos é possível coligir informação básica para captar e quantificar a volatilidade e a vulnerabilidade que as famílias pobres afirmam ser tão importantes. Além disso, os movimentos de ingresso ou saída da pobreza só valem como informação depois que ocorrem. O desafio consiste em encontrar indicadores de vulnerabilidade capazes de identificar previamente as famílias e as populações em risco.

Muitos indicadores de vulnerabilidade foram sugeridos em anos passados, mas agora é cada vez maior o consenso de que não é viável nem aconselhável encerrar a vulnerabilidade num só indicador. Se o governo oferece, por exemplo, um bom programa de trabalho, é possível que as famílias se esforcem menos do que o fariam em outra situação para diversificar sua renda ou

acumular bens. Similarmente, uma família que faça parte de uma rede confiável de apoio mútuo pode considerar menos necessário reforçar o estoque de alimentos ou o rebanho. Portanto, uma medida de vulnerabilidade baseada apenas nos haveres domésticos (ou na renda e suas fontes) talvez não indique a verdadeira exposição domiciliar ao risco (Quadro 1.3).

Falta de influência e de poder

A falta de influência e de poder pode ser medida mediante uma combinação de métodos participativos (Quadro 1.4), pesquisas de opinião e levantamentos nacionais de variáveis qualitativas como o grau de liberdades civis e políticas (Quadro 1.5). Todavia, a medição dessas dimensões da pobreza de forma correta, sólida e coerente, de modo a permitir comparações entre diferentes países e épocas, exigirá consideráveis esforços adicionais tanto no campo da metodologia como no da coleta de dados.

Multidimensionalidade e medição do progresso

Uma definição multidimensional da pobreza suscita a questão de como medir a pobreza geral e como comparar os resultados nas diferentes dimensões. Nem todas as dimensões podem tomar o mesmo rumo. A saúde pode melhorar, enquanto a renda piora. Ou, então, um indivíduo pode ser "pobre de renda", mas não "pobre de saúde". Ou, ainda, um país pode mostrar maiores avanços em saúde do que em vulnerabilidade, ao passo que outro mostra o contrário.

Isto traz à baila o valor relativo das diferentes dimensões: qual é o montante de renda de que as pessoas se dispõem a abrir mão em favor, digamos, de uma unidade de melhoria em saúde ou influência? Em outras palavras, qual é o peso que pode ser atribuído a diferentes dimensões, de modo a permitir comparações entre países, domicílios ou indivíduos e entre diferentes épocas? Não existem respostas fáceis.

Uma maneira de abordar a comparabilidade consiste em definir uma função multidimensional de bem-estar ou um indicador composto. Uma alternativa consiste em definir como pobre quem quer que seja pobre em qualquer uma das dimensões (sem procurar estimar compensações entre as dimensões) ou quem quer que seja pobre em todas as dimensões e, dessa maneira, definir a intensidade da pobreza (Quadro 1.6). O presente relatório, em vez de tentar definir um índice composto ou medir compensações entre dimensões, focaliza a privação em diferentes dimensões e, em par-

Quadro 1.3 A medição da vulnerabilidade

Por ser a vulnerabilidade um conceito dinâmico, sua medição concentra-se na variabilidade de renda ou consumo ou na variabilidade de outras dimensões do bem-estar, como a saúde e a habitação. Em grande parte dos textos sobre risco, a variabilidade é medida pelo desvio padrão ou o coeficiente de variação de renda ou consumo. Da perspectiva dos pobres, essa medida revela várias deficiências:

- Atribuição de peso igual a variações para mais ou para menos. Contudo, o interesse dos pobres concentra-se principalmente nas variações para menos.
- Carência de dimensão cronológica. Consideradas dez flutuações, o coeficiente de variação é o mesmo quer para anos alternativamente bons e ruins, quer para cinco anos ruins seguidos de cinco anos bons. Contudo, os pobres têm mais dificuldade em enfrentar uma aglomeração de variações para menos.
- Uma situação composta de numerosas flutuações pequenas e uma flutuação grande pode produzir um coeficiente de variação idêntico à de uma situação com flutuações igualmente moderadas. Contudo, é provável que os pobres sejam mais atingidos pela primeira situação.

Ademais, o coeficiente de variação é uma medida *ex post facto*. Há necessidade de indicadores que possibilitem a avaliação prévia da exposição domiciliar ao risco, ou seja, de informação sobre o domicílio e de suas conexões com redes informais e sistemas formais de segurança.

- *Ativos físicos*. Os ativos físicos de um domicílio (que podem ser vendidos para compensar uma perda temporária de renda) constituem uma medida da capacidade domiciliar de auto-seguro. O que importa não é apenas o valor total dos ativos, mas também a sua liquidez. Portanto, é necessário conhecer o funcionamento dos mercados de ativos para determinar a utilidade dos ativos como fatores de seguro.
- *Capital humano*. As famílias com limitado grau de educação tendem a estar mais sujeitas a flutuações de renda e a ser menos capazes de administrar o risco, por exemplo, mediante acesso a crédito ou a múltiplas fonte de renda.
- *Diversificação da renda*. O grau das fontes de diversificação de renda tem sido freqüentemente utilizado como medida de aferição da vulnerabilidade. Nas áreas rurais, os analistas podem examinar a renda não-agrícola, que tende a flutuar menos do que a renda agrícola e, portanto, oferece uma medida de proteção contra riscos meteorológicos. Contudo a diversificação da renda pode ser enganosa como fator de exposição ao risco. Uma só atividade de baixo risco pode ser preferível a múltiplas atividades de alto risco que são fortemente covariantes. Portanto, maior diversificação não representa, necessariamente, menor risco. A diversificação deve ser avaliada no contexto da estratégia geral de risco do domicílio.
- *Vinculações a redes*. As redes familiares, grupos ocupacionais de ajuda mútua, grupos de poupança e crédito rotativo e outros grupos ou associações a que pertença um domicílio (tudo como parte do capital social da família) podem ser uma fonte de transferên-

cias em dinheiro ou espécie no caso de uma calamidade. Uma avaliação de vulnerabilidade deveria basear-se não só nas transferências observadas, como também na expectativa domiciliar a respeito da assistência que receberá numa conjuntura de crise. É esta expectativa que determina as decisões familiares de dedicar-se a outras atividades de administração do risco. Infelizmente, as pesquisas domiciliares raramente incluem informação direta sobre redes ou sobre expectativas de assistência.

- *Participação na rede de segurança formal*. A vulnerabilidade da família diminui quando ela tem direito a assistência social, seguro de desemprego, pensões e outras transferências de origem pública, e se ela pode beneficiar-se de programas de bem-estar, fundos sociais e mecanismos semelhantes. Portanto, a informação sobre esses programas e seus critérios também é importante para avaliar a vulnerabilidade e a exposição ao risco.
- *Acesso a mercados de crédito*. Do mesmo modo, a vulnerabilidade diminui se a família tem acesso a crédito para manter o consumo. Evidentemente, medir a vulnerabilidade é uma operação mais complexa do que medir a pobreza em determinado momento. A extensão cronológica dentro da qual a vulnerabilidade deverá ser avaliada é muito importante e pode diferir de acordo com as pessoas e as circunstâncias. Em muitos casos, medições anuais convencionais da renda ou do consumo podem ser muito longas. Além disso, a medição da vulnerabilidade requer dados sobre ativos familiares (capital físico, humano e social) em combinação com redes de segurança formais, o funcionamento dos mercados e as políticas econômicas que determinam o conjunto de oportunidades de uma família e o espectro de atividades a que se pode dedicar para administrar o risco. Muitas das atuais pesquisas domiciliares não proporcionam a informação necessária.

As pesquisas transversais devem expandir seus módulos de despesa padrão mediante a inclusão de perguntas sobre ativos, vinculações a redes, fontes de ajuda de emergência e participação em redes de segurança formais. O Banco Mundial deu um passo nesse sentido: as recentes Pesquisas de Instituições Locais combinam dados sobre ativos e perguntas detalhadas sobre nexos domiciliares com associações locais. Algumas Pesquisas de Medição dos Padrões de Vida também começaram a incorporar módulos sobre capital social. Em última análise, será necessário combinar essas pesquisas transversais melhoradas com pesquisas de grupo, acompanhando os mesmos domicílios ao longo do tempo, a fim de possibilitar a observação direta de como eles enfrentam os choques.

A vulnerabilidade a outros riscos não relacionados com a renda pode ser medida pela prevalência desses riscos (crime, catástrofes naturais e outros) em módulos especiais de pesquisas domiciliares. O Programa de Melhoramento das Pesquisas e Medição das Condições de Vida (Mecovi), patrocinado pelo BID, Banco Mundial e CEPAL, está incorporando esses módulos em países específicos da América Latina (o questionário pode ser encontrado em BID, 2000).

Quadro 1.4 Medindo a influência e o poder com métodos participativos

No estudo *Voices of the Poor*, os pobres examinaram, em pequenos grupos de debate, as instituições que são importantes em suas vidas diárias e identificaram os critérios que eram importantes para classificá-las. Uma vez identificados os critérios, os grupos classificaram as instituições valendo-se de pedrinhas, grãos de feijão ou outros meios disponíveis no local. As características incluíam confiabilidade, participação, responsabilidade, capacidade de união, sensibilidade, respeito, imparcialidade, atenção e receptividade. Antes de classificar as instituições, os pobres definiram esses critérios em termos claros e simples.

Quadro 1.5 Medindo a gestão pública: métodos participativos e pesquisas entre países

É possível obter, sistematicamente, informações de âmbito nacional sobre influência e participação a fim de avaliar seu papel no desenvolvimento e comparar países? Com a finalidade de avaliar a questão mais geral da administração pública, um estudo recente organizou um banco de dados de 178 países, em que os aspectos de participação e responsabilidade foram medidos por indicadores de liberdades civis, direitos políticos, transparência do sistema jurídico e existência de meios de informação independentes.

Os dados provieram de dois tipos de fontes: levantamentos entre conhecedores do país ou região (incluindo entidades especializadas em classificação de risco, pesquisas de opinião e análises políticas) e pesquisas domiciliares de âmbito nacional realizadas por organizações internacionais e ONGs. Os indicadores dos dois tipos de dados tendem a guardar uma sólida correlação mútua, o que reforça a confiança nos resultados. O estudo constatou a existência de uma associação positiva entre participação e responsabilidade e cinco outros grupos de indicadores de boa gestão pública e três resultados de desenvolvimento: renda per capita, mortalidade infantil e alfabetização de adultos (Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton, 1999).

O estudo também revelou importantes deficiências nos atuais bancos de dados sobre participação, autonomia e governo. Nos resultados, as margens de erro são amplas. A realização de pesquisas com métodos comparáveis entre países requer significativos investimentos para coligar dados sobre esta importante dimensão de pobreza e bem-estar. Pesquisas nacionais sobre participação e autonomia complementariam as avaliações participativas. As pesquisas devem ser preparadas de modo a captar diferenças por região, sexo, etnia, etc. Tais diferenças são importantes não apenas em relação à pobreza material, mas também em matéria de participação e autonomia.

ricular, as múltiplas privações por que passam os pobres de renda. Trata-se de um passo inicial necessário para desenvolver uma estrutura multidimensional abrangente.

Como selecionar indicadores para acompanhar o progresso? As metas internacionais de desenvolvimento constituem um bom ponto de partida. Mas, na prática, será necessário adaptar essas práticas (por exemplo, estendendo ou abreviando o horizonte cronológico) e modificá-las (aumentando o número de dimensões), dependendo do contexto. As metas específicas terão de emergir de um processo participativo em que os governos e a sociedade civil estabeleçam as prioridades. Muitos países já iniciaram este processo, para o qual as organizações multilaterais estão contribuindo com recursos e assistência técnica (Quadro 1.7).⁸

Investir em medição e monitoração

Assim, as medições de pobreza devem abranger numerosas dimensões. Até agora, mereceu maior atenção a dimensão de renda e consumo. Graças aos esforços envidados nos últimos 20 anos por entidades internacionais como as Nações Unidas, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, 85% da população mundial vive em países em que existem pelo menos duas pesquisas de renda ou despesa familiar. Não só é preciso melhorar esses levantamentos, como torná-los mais acessíveis ao público. Iniciativas como as Pesquisas de Medição de Padrões de Vida no Banco Mundial e Mecovi⁹ na América Latina (Quadro 1.3) devem ser apoiadas. Contudo, os esforços devem ir muito mais além, focalizando a melhoria da informação em matéria de indicadores de educação e saúde. É necessário continuar e expandir as Pesquisas Demográficas e de Saúde. Igualmente importantes são os esforços no sentido de expandir e melhorar o minúsculo banco de dados sobre indicadores de vulnerabilidade e de carência de influência e de poder.

A evolução da pobreza

Quais são as magnitudes e os padrões da pobreza no mundo em desenvolvimento? Como evoluiu a pobreza na última década? As respostas a essas indagações são importantes para equacionar o desafio do ataque à pobreza.

O restante deste capítulo descreve as tendências globais das dimensões de renda (consumo), educação e saúde da pobreza e mostra a grande diversidade de resultados, através de dimensões, regiões, países, comunidades, famílias e indivíduos. As diferenças de desempenho refletem diferenças no crescimento, na distribuição da riqueza, na qualidade e capacidade de resposta das instituições estatais, no grau de inclusão na sociedade (menores

Quadro 1.6 O aspecto multidimensional: como abordar a agregação

Existem diversos enfoques utilizáveis para agregar medidas de diferentes dimensões de pobreza e bem-estar.

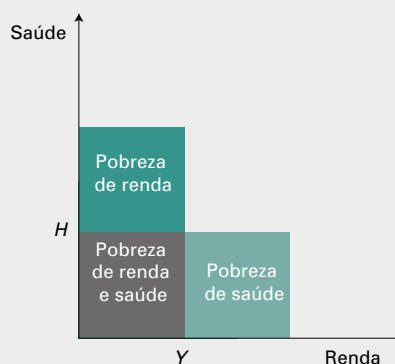
Função de bem-estar. Essa abordagem inclui diferentes dimensões de bem-estar e define os pobres como pessoas situadas abaixo de um nível mínimo específico de bem-estar total (Tsui, 1995, 1997; Bourguignon e Chakravarty, 1998). A abordagem segundo a função de bem-estar inclui compensações, utilizando escolhas individuais próprias para comparar situações e para calcular o grau de melhoria necessária em determinada dimensão a fim de manter o bem-estar, se outra dimensão piorar. A dificuldade está em encontrar uma função de bem-estar adequada para fazer comparações entre elementos de bem-estar individual não ligados ao mercado. O uso de uma métrica monetária e de despesa total, embora seja apropriado para calcular quantos ovos ou maçãs uma pessoa teria de consumir a fim de aceitar menor quantidade de arroz, é menos confiável para importantes dimensões de bem-estar, como a exclusão social e a falta de participação política. Além disso, até agora, a escolha de "pesos" apropriados para compor, com base em dados existentes, um agregado único desses elementos de bem-estar individual não vinculados ao mercado, tem constituído um desafio intratável.

Índice composto. Uma alternativa ao uso de pesos estimados de acordo com escolhas pessoais observadas consiste simplesmente em impor pesos como aplicação simples e casuística do enfoque de função de bem-estar. Vários esforços são bem conhecidos, como o índice da qualidade de vida (que combina o índice de alfabetização, o índice de mortalidade infantil e a esperança de vida; Morris, 1979) e o índice de desenvolvimento humano (PNUD, 1999a). Embora fáceis de usar, esses índices não resolvem realmente o problema da ponderação, já que atribuem pesos arbitrários (geralmente iguais) a cada componente (Ravallion, 1997b).

Métodos de agregação alternativos. Se o objetivo consiste em calcular o número de pobres, outra possibilidade é considerar como po-

bres todos aqueles que são pobres em qualquer uma das dimensões (ver, na Figura, todas as áreas sombreadas). Este método é melhor porque vai além da dimensão de renda. Contudo, está sujeito a críticas porque classificaria como pobre, por exemplo, uma pessoa com renda muito alta, mas com baixa educação. Uma alternativa consiste em considerar como pobres todos aqueles que são pobres em todas as dimensões (ver, na Figura, a área mais escura). Em ambos os casos, as comparações continuam complicadas quando se quer medir não só a extensão mas também a intensidade de pobreza de indivíduos com múltiplas privações ou com privações em diferentes dimensões.

Métodos de agregação alternativos para medir as múltiplas dimensões da pobreza



Nota: H e Y são os limiares que definem a pobreza de saúde e a pobreza de renda.

Quadro 1.7 Uganda: metas de redução da pobreza

O recente documento de estratégia para a redução da pobreza em Uganda expõe claramente as metas de redução da pobreza estabelecidas pelo governo. As metas principais são uma redução de 10% da pobreza absoluta de renda até 2017 e a universalização da matrícula primária (com aumento dos índices de conclusão do nível primário e do aproveitamento educacional) até 2004-05. O governo também estabeleceu uma série de outras metas de desenvolvimento humano para o período 2004-05:

- Redução da mortalidade de menores de cinco anos a não mais do que 103 por 1.000 nascidos vivos.

- Corte de 35% na prevalência do HIV.
- Redução de 28% na incidência de atrasos de crescimento.
- Redução da fecundidade total a 5,4 partos por mulher.

O documento de estratégia para a redução da pobreza explica que o governo pretende alcançar essas metas mediante uma abordagem que inclui intervenções bem preparadas, abrangendo quatro áreas gerais: criação de uma estrutura de crescimento e transformação econômica, boa administração e segurança, incremento direto da capacidade dos pobres de melhorar sua renda e melhoria direta da qualidade de vida dos pobres.

Fonte: IDA, 2000.

barreiras sociais para a mulher, minorias étnicas e, de modo mais geral, grupos em desvantagem social) e na maneira como as pessoas e países controlam os riscos.

Pelo menos por duas razões, é importante destacar a diversidade de resultados. Permite identificar êxitos e revezes na redução da pobreza e, portanto, aumenta a com-

Tabela 1.1
Pobreza de renda por região, anos selecionados, 1987–98

Região	População abrangida pelo menos por uma pesquisa (%)	Pessoas que subsistem com menos de 1 dólar por dia (milhões)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Leste da Ásia e Pacífico	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
Excluindo a China	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Europa e Ásia Central	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
América Latina e Caribe	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Oriente Médio e África do Norte	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Ásia Meridional	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0
África Subsaariana	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
Total	88,1	1,183,2	1,276,4	1,304,3	1,190,6	1,198,9
Excluindo a China	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

Região	Proporção da população que subsiste com menos de 1 dólar por dia (%)				
	1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Leste da Ásia e Pacífico	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Excluindo a China	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europa e Ásia Central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
América Latina e Caribe	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Oriente Médio e África do Norte	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Ásia Meridional	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
África Subsaariana	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Total	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
Excluindo a China	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Nota: A linha de pobreza é de US\$ 1,08 por dia (PPA de 1993). As estimativas de pobreza baseiam-se em dados sobre renda ou consumo de países de cada região para os quais existia pelo menos uma pesquisa disponível, no período 1985-98. Nos casos em que os anos de pesquisa não coincidiam com os anos da tabela, as estimativas foram ajustadas mediante o uso da pesquisa mais próxima disponível e com a aplicação do índice de crescimento do consumo extraído das contas nacionais. Partindo-se do pressuposto de que a amostra de países abrangidos pelas pesquisas é representativa da região como um todo, estimou-se então o número de pobres por região. Obviamente, esse pressuposto é menos sólido nas regiões em que a cobertura das pesquisas é mais baixa. Para maiores detalhes sobre dados e metodologia, ver Chen e Ravallion (2000).

a. Preliminar.

Fonte: Banco Mundial, 2000s.

preensão das causas da pobreza e dos melhores meios para reduzi-la. Ressalta, ademais, o fato de que as tendências agregadas podem ocultar significativas diferenças de resultados, por exemplo, entre grupos étnicos, regiões e setores de um país. O conhecimento dessas diferenças ajudará as autoridades a estabelecer prioridades, concentrando as ações onde elas são mais necessárias.

Padrões globais e regionais: pobreza de renda e indicadores sociais

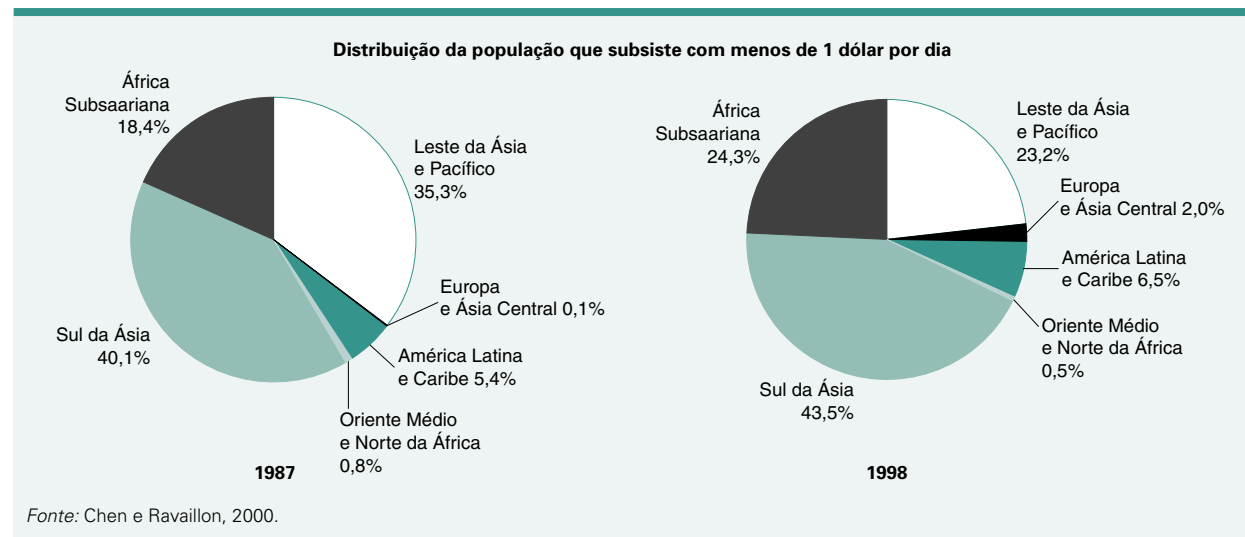
Entre 1987 e 1998, a participação da população com renda inferior a 1 dólar por dia em economias em desenvolvimento e em transição caiu de 28% para 24% (Tabela 1.1). Este declínio é inferior ao índice necessário para alcançar a meta internacional de reduzir a pobreza extrema pela metade

até o ano 2015 (ver o Quadro 2, no Panorama Geral).

Devido ao crescimento populacional, o número de pessoas em condição de pobreza pouco mudou. Existem, porém, grandes variações regionais em matéria de desempenho. O Leste da Ásia, o Oriente Médio e a África do Norte reduziram o número de pobres (a redução foi extraordinária no Leste da Ásia). Mas, em todas as demais regiões, o número de pessoas que subsistem com menos de 1 dólar por dia aumentou ao longo da década, de 474 milhões para 522 milhões, embora a proporção de pessoas em condição de pobreza tenha caído de 45% para 40%. Na América Latina e no Caribe, o número de pobres cresceu em cerca de 20%.

Duas regiões se saíram particularmente mal. Na Europa e na Ásia Central, o número de pobres disparou de

Figura 1.1
No mundo em desenvolvimento a pobreza está aumentando no Sul da Ásia e África Subsaariana



1,1 milhão para 24 milhões. Na África Subsaariana, o número de pobres aumentou do já elevado nível de 271 milhões para 291 milhões no mesmo período, o que significa que quase metade dos habitantes daquele continente é pobre.

Essas variações de desempenho regional estão provocando uma alteração na distribuição geográfica da pobreza. Em 1998, a Ásia Meridional e a África Subsaariana concentravam 70% da população com renda inferior a 1 dólar por dia, o que representa um aumento de 10 pontos percentuais desde 1987 (Figura 1.1).

Embora forneçam uma idéia das tendências gerais, essas cifras devem ser interpretadas com cautela tendo em vista as já citadas carências de dados e o fato de que as cifras relativas a 1998 são preliminares, dado o limitado número de pesquisas disponíveis (ver o Quadro 1.2).

Pobreza relativa. As estimativas de pobreza que aparecem na Tabela 1.1 baseiam-se numa linha de pobreza que reflete o que significa ser pobre nos países mais pobres do mundo (ver o Quadro 1.2). Esta definição julga a pobreza de acordo com padrões comuns na Ásia Meridional e em grande parte da África Subsaariana, seja qual for a região

Tabela 1.2
Pobreza relativa de renda por região, anos selecionados, 1987-98

Região	Linha de pobreza média regional (PPA de 1993)	Proporção da população que subsiste com menos de um terço da média de consumo nacional referente a 1993 (%)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Leste da Ásia e Pacífico	1,3	33,0	33,7	29,8	19,0	19,6
Excluindo a China	1,9	45,1	38,7	30,8	23,2	24,6
Europa e Ásia Central	2,7	7,5	16,2	25,3	26,1	25,6
América Latina e Caribe	3,3	50,2	51,5	51,1	52,0	51,4
Oriente Médio e África do Norte	1,8	18,9	14,5	13,6	11,4	10,8
Ásia Meridional	1,1	45,2	44,2	42,5	42,5	40,2
África Subsaariana	1,3	51,1	52,1	54,0	52,8	50,5
Total	1,6	36,3	37,4	36,7	32,8	32,1
Excluindo a China	1,8	39,3	39,5	39,3	38,1	37,0

Nota: ver no texto a definição de linha de pobreza.

a. Preliminar.

Fonte: Chen e Ravallion, 2000.

cuja pobreza esteja sendo medida. De acordo com uma definição alternativa (exposta, entre outros, pelo sociólogo britânico Peter Townsend), pobreza é a falta dos recursos necessários para participar de atividades e desfrutar de padrões de vida costumeiros ou amplamente aceitos na sociedade em que ela esteja sendo medida.¹⁰

A Tabela 1.2 apresenta estimativas de pobreza baseadas numa combinação de conceitos de pobreza absoluta e relativa. As estimativas de pobreza baseiam-se nos mesmos dados e procedimentos usados na Tabela 1.1, mas com uma diferente linha de pobreza. Usou-se uma linha de pobreza específica por país, igual a um terço do nível médio de consumo de um país em 1993, com a paridade do poder aquisitivo (PPA) de 1993, se esta cifra era maior do que a linha de pobreza de 1 dólar por dia. Caso contrário, usou-se a linha de pobreza de 1 dólar por dia. O uso de uma linha de pobreza relativa, em lugar da linha de pobreza de 1 dólar por dia, resulta em que a pobreza é agora muito maior em regiões com consumo médio mais alto. Também é mais alta em regiões com desigualdade mais acentuada. Por exemplo: na América Latina, onde aproximadamente 15% da população estavam situados abaixo da linha de pobreza de 1 dólar por dia, mais de 50% da população estavam situados abaixo da linha de pobreza relativa. Similarmente, tanto no Oriente Médio e na África do Norte, como na Europa e na Ásia Central, as estimativas de pobreza são muito mais altas segundo o critério de pobreza relativa. Contudo, as tendências cronológicas continuam inalteradas.¹¹

Indicadores sociais. Em média, os indicadores sociais nos países em desenvolvimento melhoraram nos últimos 30 anos. Por exemplo: os índices de mortalidade infantil caíram de 107 por 1.000 nascidos vivos em 1970 para 59 em 1998. Porém, o declínio entre 1990 e 1998 foi de apenas 10%, ao passo que, para alcançar a meta de desenvolvimento internacional, deveria ter sido de 30%.

Estas cifras agregadas escondem amplas disparidades regionais. A expectativa de vida na África Subsaariana ainda era de apenas 52 anos em 1997, 13 anos menos que a média do mundo em desenvolvimento e 25 anos menos que a média dos países da OCDE. Uma das causas principais ainda é o índice de mortalidade infantil inaceitavelmente alto na África Subsaariana: 90 por 1.000 nascidos vivos. O índice também é muito elevado na Ásia Meridional (77). Estes níveis deixam muito a desejar em comparação com a média de 6 por 1.000 na OCDE. A crise da AIDS agravou a situação, levando a um aumento da mortalidade infantil em vários países africanos. Entre

1990 e 1997, o índice de mortalidade infantil aumentou de 62 para 74 no Quênia e de 52 para 69 no Zimbábue. A mortalidade materna também permanece excepcionalmente alta na região: dos 12 países do mundo com índices superiores a 1.000 óbitos por 100.000 nascidos vivos, dez situam-se na África Subsaariana.

Igualmente evidentes são as diferenças regionais nos indicadores de educação. Na Ásia Meridional, a matrícula primária bruta aumentou de 77% para mais de 100% no período 1982-96. Mas, na África Subsaariana, esse índice continua estagnado em 74% (de fato, houve um declínio entre 1982 e 1993). Outros indicadores de educação confirmam a importância das diferenças regionais. Quase toda a redução do índice de analfabetismo no mundo em desenvolvimento ocorreu na Ásia Oriental. Em contraste, o número de analfabetos aumentou em

Tabela 1.3
Pobreza de renda em sete países da África, diversos anos

País e período ^a	Área	Proporção da população abaixo da linha de pobreza ^b (%)	
		Ano 1	Ano 2
Burkina Fasso 1994, 1998	Rural	51,1	50,7
	Urbana	10,4	15,8
	Total	44,5	45,3
Ghana 1991/92, 1998/99	Rural	45,8	36,2
	Urbana	15,3	14,5
	Total	35,7	29,4
Mauritânia 1987, 1996	Rural	72,1	58,9
	Urbana	43,5	19,0
	Total	59,5	41,3
Nigéria 1992, 1996	Rural	45,1	67,8
	Urbana	29,6	57,5
	Total	42,8	65,6
Uganda 1992, 1997	Rural	59,4	48,2
	Urbana	29,4	16,3
	Total	55,6	44,0
Zâmbia 1991, 1996	Rural	79,6	74,9
	Urbana	31,0	34,0
	Total	57,0	60,0
Zimbábue 1991, 1996	Rural	51,5	62,8
	Urbana	6,2	14,9
	Total	37,5	47,2

a. As datas desta coluna correspondem ao Ano 1 e ao Ano 2.

b. Linhas de pobreza baseadas na nutrição. As comparações entre países não são válidas.

Fonte: Demery, 1999; Gana Statistical Service, 1998.

17 milhões na Ásia Meridional e em três milhões na África Subsaariana,¹² que também revela o índice líquido mais baixo de matrícula no nível primário.

Variações da pobreza entre países

Estudos detalhados, usando linhas nacionais de pobreza e indicadores sociais nacionais, mostram variações igualmente grandes no desempenho da pobreza entre países de uma mesma região.

Na Europa e na Ásia Central, a proporção da população que subsiste com menos de 2 dólares por dia (PPA de 1996) varia de menos de 5% na Belarus, Bulgária, Estônia, Hungria, Lituânia, Polônia e Ucrânia, a 19% na Rússia, 49% na Quirguízia e 68% no Tadjiquistão.¹³ De sete países africanos com dados disponíveis para os anos 90, quatro (Burkina Fasso, Nigéria, Zâmbia e Zimbábue) registraram aumentos de pobreza equivalentes ao padrão regional para a década, ao passo que três (Gana, Mauritània e Uganda) revelaram declínios (Tabela 1.3.).¹⁴ Estimativas sobre pobreza nacional disponíveis para a América

Latina mostram que, entre 1989 e 1996, a pobreza diminuiu no Brasil, Chile, Honduras e República Dominicana e aumentou no México e Venezuela.¹⁵ Em outro grupo de países para os quais só dispúnhamos de levantamentos urbanos, a pobreza aumentou no Equador, manteve-se quase estável no Uruguai e diminuiu na Argentina, Bolívia, Colômbia¹⁶ e Paraguai.

No leste da Ásia, as tendências da pobreza nos anos 90 foram influenciadas pelo impacto da recente crise econômica. A Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia também registraram aumentos de pobreza, embora em diferentes escalas (ver o Capítulo 9).¹⁷ Na Indonésia, segundo as estimativas de um estudo recente, a pobreza aumentou de aproximadamente 11% em fevereiro de 1996 para 18%-20% em fevereiro de 1999. A partir de então, a pobreza parecer ter declinado consideravelmente, embora ainda seja substancialmente superior aos níveis anteriores à crise.¹⁸ Na China, as tendências de 1996-98 são sensíveis à escolha da medida de bem-estar. As medições de pobreza baseadas numa renda de 1 dólar por dia ou

Quadro 1.8 A pobreza na Índia nos anos 90

Dados recentes das Pesquisas Nacionais de Amostragem (PNA) da Índia sugerem que o ritmo de redução da pobreza diminuiu nos anos 90, principalmente nas áreas rurais. Isto ocorreu em meio a um cenário de forte crescimento econômico (o PIB cresceu 6,1% ao ano no período 1990-98), de acordo com o sistema de contas nacionais (SCN). Os dados das PNA apresentam crescentes sinais de ampliação da desigualdade no contexto nacional, devido em grande parte ao aumento do consumo médio nas áreas urbanas em relação às áreas rurais, ainda que com alguns indícios de desigualdade mais acentuada em áreas urbanas. Todavia, um importante fator no ritmo mais vagaroso de redução da pobreza foi o lento crescimento do consumo médio, tal como medido pelas PNA.

Um exame mais detido mostra que o consumo medido pelas PNA é uma fração cada vez menor do consumo privado, tal como estimado no SCN. O consumo segundo as PNA declinou em relação ao consumo estimado pelo SCN ao longo das três últimas décadas; os dois cálculos estavam muito mais aproximados nos anos 50 e 60 (Mukherjee e Chatterjee, 1974). Se as cifras sobre consumo médio das PNA fossem substituídas pelas cifras de consumo médio do SCN, e se o consumo geral fosse proporcionalmente ajustado, a pobreza mostraria uma tendência descendente nos anos 90 (conforme constatado por Bhalla, 2000).

Porém, a comparação dos dados das PNA e do SCN é um exercício complexo, que envolve diferenças de cobertura, tendenciosidades nas PNA, atribuições de preços (por exemplo, para o consumo da produção doméstica e os salários em espécie nas PNA e para a produção não-comercializada no SCN) e erros de amostragem em ambos. Assim, sem um exame das causas da ampliação da diferença entre os dois grupos de dados, um reajuste da mediana das PNA a fim de equipará-la à mediana do SCN seria um procedimento discutível. Em primeiro lugar, não está claro por que os

dados das PNA sobre consumo médio seriam incorretos, mas não os dados sobre desigualdade, suposição que é feita ao se ajustar proporcionalmente o consumo geral. Por exemplo: não se pode descartar, a priori, que a falta de resposta e erros não devidos a amostragem na medição do consumo possam diferir entre grupos de renda. Além disso, Visaria (2000) constata que as diferenças entre os dados das PNA e do SCN são consideravelmente menores se as PNA usarem um período de uma semana, em vez de um mês, para calcular o consumo. Srinivasan (2000) apresenta um exame detalhado dessas questões (Srinivasan e Bardhan 1974 apresenta uma análise anterior).

Também há indícios de que a tendência da pobreza rural observada na primeira metade dos anos 90 talvez resulte, em parte, do uso de deflatores de preços inadequados para áreas rurais. Como resultado, "é provável que o declínio dos índices de pobreza rural não tenha sido inteiramente refletido na contagem oficial da pobreza. De fato, somos levados a sugerir, como hipótese de trabalho, que não houve grande diferença no índice de redução da pobreza urbana rural entre 1987-88 e 1993-94, pelo menos de acordo com o índice de pobreza" (Deaton e Tarozzi 1999, pp. 34-35).

É plausível que as cifras de pobreza baseadas nas PNA subestimem a redução da pobreza na Índia. As questões envolvidas são importantes não só porque as cifras sobre pobreza na Índia pesam nas tendências de pobreza globais, como porque é provável que problemas semelhantes ocorram em outras regiões. Na Índia, a tradição estatística é mais forte do que na maioria dos países pobres. Ademais, não se trata simplesmente de obter estimativas precisas sobre pobreza. Essas pesquisas são uma fonte essencial para identificar as características dos pobres e, portanto, valem como um insumo vital para orientar as políticas. A pesquisa nesta área constitui um alta prioridade.

na linha nacional de pobreza mostram uma queda contínua. Porém, uma medição de pobreza baseada no consumo revela que a redução da pobreza estagnou-se entre 1996 e 1998, sugerindo que os domicílios pobres, especialmente nas áreas rurais, estavam poupando uma parcela cada vez maior da sua renda.¹⁹ Os dados mais recentes para o Vietnã indicam que, entre 1993 e 1998, a incidência de pobreza baseada numa linha nacional de pobreza baixou de 58% para 37%.²⁰

A redução da pobreza também variou na Ásia Meridional nos anos 90. Bangladesh teve bom desempenho, apesar das piores inundações sofridas até hoje, com um crescimento de 4,5% do PIB em 1998-99, graças a uma abundante colheita de arroz após essa catástrofe natural. Os esforços do governo, ONGs e doadores (bem como os programas de alimento por trabalho) limitaram as perdas de vidas e o impacto das inundações sobre os pobres. Paquistão e Sri Lanka, nos anos 90, registraram pouco ou nenhum progresso na redução da pobreza.²¹ Quanto à Índia, debate-se a exatidão das estatísticas, o que serve de poderoso exemplo das dificuldades que cercam o acompanhamento cronológico da pobreza, mesmo dentro de um país (Quadro 1.8).

Variações da pobreza nos países

Os agregados de diferentes dimensões de pobreza por país propiciam um panorama geral do desempenho, mas escondem tanto quanto revelam. Dentro de um país, há diferentes padrões de pobreza, e diferentes grupos podem ter desempenho melhor ou pior.

A pobreza em diferentes áreas de um país pode tomar diferentes rumos. Em Burkina Fasso e Zâmbia, a pobreza rural diminuiu e a pobreza urbana aumentou, mas o crescimento da pobreza urbana foi dominante e a pobreza geral aumentou (ver a Tabela 1.3).²² No México, embora a pobreza geral tenha baixado, ainda que modestamente, entre 1989 e 1994, registraram-se amplas variações entre as regiões.²³ Na China, o rápido aumento da renda fez-se acompanhar de crescente desigualdade entre áreas urbanas e rurais e entre províncias.²⁴

A pobreza tende a estar associada com a distância em relação às cidades e ao litoral, como ocorre na China, Vietnã e América Latina.²⁵ Na China, grande parte dos pobres vive em áreas montanhosas. No Peru, dois terços do quintil mais pobre vivem na serra e menos de um décimo na costa.²⁶ Na Tailândia, em 1992, a incidência de pobreza no Nordeste rural era quase duas vezes superior à média nacional; embora aquela área concentre ape-

nas um terço da população, esta representava 56% do total de pobreza do país.

Diferenças de saúde e educação entre domicílios de baixa e alta renda

Em muitos países, os indicadores sociais continuam a ser muito piores para os pobres de renda do que para os que não o são, e em muitos casos a diferença é grande. Em Mali, a diferença de mortalidade infantil entre os domicílios mais ricos e mais pobres é igual ao ganho médio nos índices de mortalidade infantil registrado nos últimos 30 anos.²⁷ Na África do Sul, a mortalidade de menores de cinco anos nos 20% mais pobres é duas vezes maior do que a dos 20% mais ricos; no Nordeste e no Sudeste do Brasil, é três vezes maior.

O quadro é o mesmo em relação à desnutrição. Um estudo de 19 países constatou que o atraso de crescimento (baixa altura para a idade, um indicador de desnutrição a longo prazo), o atraso do desenvolvimento (baixo peso para a altura, um indicador de desnutrição a curto prazo) e a deficiência de peso (baixo peso para a idade) são maiores entre os pobres em quase todos os países.²⁸ Contudo, as diferenças entre pobres e não-pobres tende a ser menor em países com altos índices médios de desnutrição.²⁹

A incidência de numerosas doenças, especialmente as transmissíveis, é mais alta entre os pobres, ao passo que o seu acesso aos serviços de saúde é tipicamente menor. Na Índia, a prevalência de tuberculose é mais de quatro vezes superior entre o quinto mais pobre da população do que entre o mais rico, e a prevalência de malária é mais de três vezes maior.³⁰ Em dez países em desenvolvimento, entre 1992 e 1997, apenas 41% dos pobres que padeciam de infecções respiratórias agudas foram tratados num posto de saúde, em comparação com 59% dos não-pobres. No mesmo período, apenas 22% dos partos entre os 20% mais pobres da população foram assistidos por pessoal médico treinado, contra 76% entre os 20% mais ricos.³¹ Embora o HIV/AIDS tenha no início afetado ricos e pobres em proporção quase igual, dados recentes indicam que as novas infecções ocorrem desproporcionalmente entre os pobres.

Disparidades semelhantes aparecem em matéria de acesso à instrução e escolaridade. Em alguns países pobres, a maioria das crianças das famílias mais pobres simplesmente não tem qualquer escolarização. O estudo de dados de uma pesquisa demográfica e de saúde constatou uma escolarização igual a zero entre mais de metade dos jovens de 15 a 19 anos nos 40% de domicílios mais

pobres de 12 países: Bangladesh, Índia, Marrocos e Paquistão, além de oito países da África Subsaariana. Em contraste, o número médio de anos de escola completados por jovens de 15 a 19 anos nos 20% de domicílios mais ricos era de 10 na Índia e de oito no Marrocos. Em outros países, a diferença de escolaridade era muito menor: de um ano no Quênia, dois em Gana e na Tanzânia e três na Indonésia e em Uganda.³² No México, a escolarização média era menos de três anos nos 20% mais pobres das zonas rurais e 12 anos nos 20% mais ricos das áreas urbanas.

Os índices de matrícula no nível primário mostram diferenças similares. O índice de matrícula na faixa etária de 6-14 anos nos domicílios mais pobres é inferior em 52 pontos percentuais ao dos mais ricos no Senegal, 36 pontos percentuais em Zâmbia e 19 pontos percentuais em Gana. As diferenças também são acentuadas na África do Norte (3 pontos percentuais no Marrocos) e na Ásia Meridional (49 pontos percentuais no Paquistão).³³

Também existem diferenças entre áreas urbanas e rurais, entre regiões e entre classes socioeconômicas dentro de um país. Na China, a diferença nas condições de saúde e uso de serviços de saúde entre áreas urbanas e rurais tem-se ampliado. Ao passo que o uso de serviços hospitalares pela população rural declinou 10% entre 1985 e 1993, seu uso pela população urbana aumentou 13%.³⁴ Na Rússia, o aumento da mortalidade durante a transição concentrou-se entre os jovens do sexo masculino, e o atraso do crescimento, relativamente alto para um país industrializado, tem sido mais prevalente entre crianças de áreas rurais e entre os pobres.³⁵

Disparidades entre os sexos

Uma das variações essenciais num país é a diferença entre homens e mulheres. A alocação de recursos no âmbito doméstico varia, dependendo da idade e do sexo do membro da família. Contudo, fazer uma estimativa separada do número de homens e mulheres pobres é difícil, se não impossível, porque os dados sobre consumo são coligidos no nível domiciliar.³⁶ Mesmo assim, os dados de saúde e educação disponíveis são indicativos de uma freqüente desvantagem da mulher.

Um recente estudo de 41 países revela que a desvantagem da mulher, definida como a diferença entre os índices masculino e feminino de matrícula primária, varia extraordinariamente. Em Benin, Nepal e Paquistão, a diferença entre os índices masculino e feminino de matrícula primária é superior a 20 pontos percentuais e, no

Marrocos, de 18 pontos. Mas no Brasil, Filipinas, Indonésia, Madagascar, Quênia e Zâmbia, os índices de matrícula de meninos e meninas são quase iguais.³⁷ Frequentemente, essa diferença é menor nos domicílios ricos e mais alta nos domicílios mais pobres. Na Índia, a diferença entre os índices de matrícula é de 4,7 pontos percentuais para as crianças dos 20% de domicílios mais ricos, em comparação com 11% para as dos 20% de domicílios mais pobres.³⁸

Disparidades por casta, etnia e condição indígena

Também pode haver grupos que enfrentam barreiras sociais específicas. As minorias étnicas e grupos raciais em situação de desvantagem em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento e em economias em transição geralmente enfrentam maior pobreza.³⁹ As populações indígenas revelam incidência muito maior de pobreza de renda numa amostragem de países latino-americanos sobre os quais existem dados disponíveis.⁴⁰ Para estes grupos desfavorecidos, mais do que para outros, o aproveitamento escolar também é mais baixo. Os grupos indígenas da Guatemala têm 1,8 ano de escolarização, e os não-indígenas, 4,9 anos.⁴¹ No Peru, a probabilidade de pobreza da população indígena era 40% superior à dos grupos não-indígenas em 1994 e 50% superior em 1997.⁴² Nas áreas rurais da Guatemala, a probabilidade de atraso no crescimento dos filhos de mães indígenas era maior do que entre os de mães não-indígenas.⁴³ Nos bairros pobres dos Estados Unidos, a incidência de pobreza entre casais brancos era de 5,3%, em comparação com uma incidência de mais de 45% entre os domicílios de mães solteiras negras ou hispano-americanas.⁴⁴

Na Índia, os dados indicam que as castas e tribos protegidas por leis especiais enfrentam maior risco de pobreza.⁴⁵ Situam-se entre os pobres estruturais que carecem de recursos econômicos e cuja pobreza, ademais, guarda estreita relação com a identidade social, determinada principalmente pela casta.⁴⁶ Esses grupos apresentam também os piores indicadores sociais. Entre as mulheres das castas legisladas da Índia, o índice de alfabetização era de 19% em 1991, metade do índice nacional; entre os homens dessas castas o índice era de 46%, em comparação com 64% para o país.⁴⁷ Nos casos em que essas diversas desvantagens se combinam (por exemplo, uma mulher de um grupo socialmente excluído que viva numa região atrasada), a situação é pior. No Estado de Uttar Pradesh, um dos mais pobres da Índia, o índice de alfabetização de mulheres ru-

rais das castas legisladas é de apenas 8%, ou seja, um terço do índice de mulheres rurais alfabetizadas naquele estado. Contudo, novas pesquisas sugerem que os índices de alfabetização de mulheres rurais das castas legisladas estão melhorando em toda a Índia. Em 1986-87, apenas 31% das meninas rurais de castas ou tribos legisladas, do grupo etário correspondente à escola primária, estavam matriculadas, mas essa proporção elevava-se para 53% em 1986-87.⁴⁸

Volatilidade no nível domiciliar

Estudos sobre variações da condição de pobreza de renda no mesmo domicílio ao longo do tempo revelam significativas variações em relação à linha de pobreza. Embora alguns grupos estejam cronicamente situados abaixo da linha de pobreza, outros enfrentam altos riscos esporádicos de cair na pobreza. Estudos referentes à China, Etiópia, Rússia e Zimbábue revelam que o grupo dos "sempre pobres" é menor do que o grupo dos "às vezes pobres".⁴⁹ Porém, esses resultados devem ser interpretados com cautela, porque as variações observadas refletem tanto erros de medição como variações reais.⁵⁰

Uma questão imediata consiste em saber se é mais provável que alguns tipos de domicílios sofram de pobreza crônica (e não transitória). A resposta difere de país a país, mas em muitos casos a propriedade de bens desempenha um papel essencial. Na China, a carência de capital físico vale como fator determinante tanto de pobreza crônica como transitória, mas o tamanho da família e a educação do chefe de família determinam a probabilidade de pobreza crônica, mas não de pobreza transitória.⁵¹

Nas economias em transição da Europa e da Ásia Central, a mobilidade econômica aumentou, mas a pobreza crônica está emergindo como questão essencial.⁵² O ingresso de um domicílio nas fileiras dos novos pobres ou dos novos ricos depende em grande escala de suas próprias características, especialmente dos seus nexos com o mercado de trabalho. A transição aumentou as desvantagens dos "velhos pobres" (pensionistas, famílias numerosas e famílias em que falta um dos pais) e fez surgirem "novos pobres" (desempregados crônicos, trabalhadores agrícolas, jovens em busca do seu primeiro emprego e refugiados de conflitos civis).⁵³ Na Polônia, os cronicamente pobres constituem um segmento particular da população. As famílias maiores, as que trabalham no campo e as que dependem da previdência social correm maior risco de continuar pobres.⁵⁴ A Rússia viu surgir uma nova classe pobre durante a transição. No começo dos anos 90, formaram-se novos grupos de pobres em conseqüência da erosão dos salários e pensões reais e do

impacto do desemprego,⁵⁵ e a pobreza está-se tornando mais longa e mais resistente à recuperação econômica.⁵⁶

o o o

Este capítulo mostrou que o progresso na redução da pobreza de renda e no desenvolvimento humano varia amplamente entre países, entre regiões e entre áreas de um mesmo país. Mostrou também a existência de significativas diferenças de desempenho por sexo, etnia, raça e condição social.

Em grande parte, essa diferença de desempenho entre regiões e países pode ser atribuída a diferenças de crescimento econômico (Capítulo 3). A deterioração do crescimento em muitos países da África e ex-União Soviética exerceu impacto devastador sobre a pobreza. As crises econômicas e as catástrofes naturais no leste da Ásia, América Latina, África Subsaariana, Europa e Ásia Central também aplicaram sérios golpes na redução da pobreza (Capítulo 9). Em contraste, o extraordinário crescimento da China resultou em forte queda da pobreza de renda. No restante do leste da Ásia, apesar da crise financeira, o crescimento constante também se traduziu em significativa redução da pobreza nos anos 90.

Contudo, as desigualdades iniciais e o padrão de crescimento também respondem pelas diferenças de desempenho em matéria de redução da pobreza em suas múltiplas dimensões, já que algumas áreas geográficas e alguns grupos sociais são deixados para trás. Em certos casos, as diferenças iniciais incluem desigualdade de acesso a bens, mercados e infra-estrutura e uma distribuição desigual de aptidões (capítulos 3, 4 e 5). Por exemplo: as diferenças de saúde e educação entre países e nos próprios países também refletem o grau de sensibilidade e responsabilidade das instituições estatais para com os pobres (Capítulo 6). Em outros casos, barreiras sociais ligadas a sexo, etnia, raça e condição social contribuem para perpetuar a pobreza de renda e os baixos níveis de saúde e educação entre os grupos desfavorecidos (Capítulo 7). Políticas prejudiciais a setores de mão-de-obra intensiva como a agricultura e a indústria leve, tanto no nível nacional (Capítulo 4) como internacional (Capítulo 10), e o avanço tecnológico que favorece a especialização (Capítulo 4) podem resultar em menores reduções da pobreza de renda com índices de crescimento semelhantes. No presente capítulo, assinalou-se que a volatilidade da renda domiciliar pode ser grande. Daí a importância de

compreender as fontes de risco que os domicílios enfrentam e os mecanismos mais indicados para controlar esses riscos (capítulos 8 e 9).

Finalmente, argumentou-se neste capítulo que a experiência de pobreza vai mais além da privação material e de baixos níveis de saúde e educação. A incapacidade dos pobres de influenciar as decisões que afetam suas vidas, o tratamento inadequado que recebem das instituições do

Estado e os obstáculos criados por barreiras e normas sociais também são dimensões da sua privação. Outra dimensão é a vulnerabilidade a choques adversos, catástrofes naturais, doenças e violência pessoal. Este conceito de pobreza mais amplo conduz a uma compreensão mais profunda de suas causas e a ações de maior alcance no ataque à pobreza. Tais ações são descritas no Capítulo 2 e comentadas em maior detalhe nos capítulos subsequentes.



CAPÍTULO 2

As Causas da Pobreza e um Esquema de Ação

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 sugeria:

- Crescimento com uso intensivo de mão-de-obra
- Ampla prestação de serviços sociais

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 sugere:

- Oportunidade
- Autonomia
- Segurança

Há uma década, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 indicou uma dupla estratégia para a redução da pobreza:

Os países que alcançaram o maior êxito no ataque à pobreza estimularam um padrão de crescimento por meio do uso eficiente de mão-de-obra e investiram no capital humano dos pobres. Os dois elementos são essenciais. O primeiro oferece aos pobres a oportunidade de usar a sua reserva mais abundante: a mão-de-obra. O segundo melhora o seu bem-estar imediato e aumenta a sua capacidade de aproveitar as novas possibilidades abertas.

Juntos, esses elementos podem melhorar a vida da maioria dos pobres do mundo.

-- Banco Mundial, 1990 (p. 51)

O mesmo relatório também assinalou que esses esforços tinham de ser complementados por redes de segurança para os pobres expostos a choques e sem condições de beneficiar-se da estratégia. Contudo, estava claro que as redes de segurança deviam apoiar as duas partes principais da estratégia.

O esquema de ação contido no Relatório de 1990 resultou do seu conceito de pobreza, da sua análise das causas da pobreza, da experiência dos anos 70 e 80 e do estado da economia mundial no fim dos anos 80. Pobreza era definida como baixo consumo e baixo aproveitamento em educação e saúde. O desenvolvimento econômico (gerado, em essência, pela liberalização do comércio e dos mercados, pelo investimento em infraestrutura e pela prestação de serviços sociais básicos aos pobres, a fim de aumentar o seu capital humano) era tido como fundamental para reduzir a pobreza.

A experiência que definiu o Relatório de 1990, a partir da sua perspectiva de 1989, foi a do Leste da Ásia nos anos 70 e 80, onde a pobreza sofreu acentuada redução, em contraste com a da África, América Latina

e Ásia Meridional, em que a pobreza reduziu-se menos ou até aumentou. Por que a Indonésia saiu-se melhor do que o Brasil nos anos 70 e 80 em matéria de redução da pobreza e melhoria da educação e saúde? Resposta: devido ao uso intensivo de mão-de-obra e à ampla prestação de serviços sociais, os dois componentes da estratégia.

O presente relatório vale-se de novos dados e de um conceito multidisciplinar que, em conjunto, ampliam o leque de atividades de desenvolvimento destinadas a reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões. Os dados confirmam que o crescimento econômico em escala mundial melhora a renda dos pobres e, a prazo mais longo, reduz a pobreza não medida pela renda. Ademais, a expansão das capacidades humanas dos pobres continua a ser decisiva em qualquer estratégia para a redução da pobreza, tanto pelo valor intrínseco de capacidades como as de saúde e educação, como pelo valor da sua contribuição para outras dimensões de bem-estar, inclusive a de renda.

Contudo, as experiências dos anos 90 mostram o seguinte:

- O crescimento não pode ser iniciado ou interrompido discricionariamente. É certo que as reformas de mercado podem promover o crescimento e ajudar os pobres, mas também podem ser uma fonte de desajuste. Os efeitos das reformas de mercado são complexos e guardam uma profunda relação com as instituições e estruturas sociais. A experiência com a transição, especialmente nos países da ex-União So-

viética, é um vivo exemplo de que, na ausência de instituições internas eficientes, é possível que as reformas de mercado não consigam gerar crescimento e redução da pobreza. Além disso, evidencia-se que a mudança tecnológica da última década favoreceu em escala crescente a especialização. Portanto, ao contrário do que era preciso e esperado, o padrão de crescimento nos países em desenvolvimento não consiste necessariamente em fazer uso intensivo de mão-de-obra não qualificada.

- A ênfase atribuída aos serviços sociais para formação de capital humano talvez tenha sido excessivamente otimista em relação às realidades institucionais, sociais e políticas da ação pública. O investimento público em educação e saúde nos países em desenvolvimento tem aumentado; em certos países, mais lentamente do que o PIB, o que sugere uma possível falta de compromisso com a expansão dos serviços sociais. Em muitos países a despesa social é regressiva. Ademais, a eficiência desse investimento tem sido menor do que a esperada, devido em parte a graves problemas de qualidade e de resposta às necessidades dos pobres, falhas institucionais que são mencionadas no estudo "Voices of the Poor" e em outras pesquisas. Todavia, têm havido êxito mesmo em condições aparentemente difíceis de poucos recursos. A experiência e a pesquisa demonstram que a eficiência da prestação de serviços depende em grande escala da capacidade ins-

BRASIL

O Brasil registrou um avanço impressionante nos seus indicadores sociais. A matrícula no ciclo primário aumentou de 88,2% em 1992 para 97,1% em 1997. A mortalidade infantil caiu de 62 por 1.000 nascidos vivos em meados dos anos 80 para 38 em meados dos anos 90. Grande parte da infra-estrutura urbana ajuda os pobres. Novos programas garantem uma despesa mínima per capita em serviços básicos de saúde e uma despesa mínima por aluno primário. As ações inovadoras para incentivar a matrícula incluem a Bolsa Escola, que subsidia as famílias pobres cujas crianças estudam.

Apesar dos avanços, as desigualdades em saúde e educação continuam grandes: a quinta parte mais pobre da população tem três anos de escolaridade, e a quinta parte mais rica, mais de nove anos. Os pobres ainda saem da escola sem aptidões adequadas, num país de renda

média integrado na economia global. Ademais, a redução da pobreza tem-se revelado difícil. De fato, no ambiente macroeconômico instável dos anos 80 e do começo dos anos 90, a pobreza aumentou. Dois eventos recentes confirmam que os grupos mais vulneráveis à insegurança econômica são os que têm a incidência mais alta de pobreza. A seca no Nordeste atingiu severamente os trabalhadores rurais pobres, e a propagação dos efeitos da crise do leste asiático, embora mais benignos do que previsto, reduziu a renda dos trabalhadores com o nível mais baixo de educação.

São ilustrativas as seguintes prioridades de ação: o aumento do emprego mediante o investimento produtivo e uma gestão macroeconômica prudente é essencial para que as oportunidades de renda aumentem. Mas, se as desigualdades sociais não forem atacadas efi-

cientemente, os benefícios para os pobres serão modestos. Para reduzir desigualdades sociais, está sendo aplicado um amplo programa de reforma agrária; nesse sentido, as experiências do Nordeste têm sido promissoras. Ao longo do atual processo de educação, é provável que os próximos passos requeiram reformas ainda mais amplas, mais profundas e mais participativas, muitas das quais estão sendo discutidas atualmente. O governo também continua a moderar as restrições constitucionais que limitam o espaço de manobra na área da despesa pública. Finalmente, o êxito de estratégias comunitárias de desenvolvimento (em matéria de melhorias urbanas, investimentos na pequena agricultura e agentes comunitários de saúde) mostra o que é possível quando existe uma mobilização que aumenta a participação dos cidadãos.

titucional, da estrutura do mercado e dos padrões de influência política locais.

- Existem fortes razões para posicionar a vulnerabilidade no centro das atenções. Os estudos sobre a pobreza destacam a importância da vulnerabilidade em situações de choques econômicos, pessoais e de saúde. É o que também destacam as crises financeiras dos anos 90 (no Leste da Ásia, fulgurante exemplo de desenvolvimento e de redução da pobreza), bem como a sequência de devastadoras catástrofes naturais.
- A desigualdade volta a figurar na agenda (no terreno das idéias e experiências e no discurso político) de muitos países em desenvolvimento (e desenvolvidos). Novos trabalhos mostram a importância da desigualdade étnica, racial e entre os sexos como dimensão e como causa de pobreza. Frequentemente, divisões sociais, econômicas e étnicas são causas da falta de desenvolvimento. Em casos extremos, círculos viciosos de divisão social e falta de desenvolvimento fazem irromper conflitos internos, como na Bósnia-Herzegovina e em Serra Leoa, com devastadoras conseqüências humanas.
- As forças globais da integração, comunicação e tecnologia avançaram aceleradamente, trazendo significativos progressos para alguns, mas esquecendo outros. Os fluxos de capital privado superam os fluxos oficiais no mundo, mas reforçam resultados econômicos positivos, marginalizando ou punindo países em precárias condições econômicas.

Os novos dados e o conceito mais amplo, embora não reneguem estratégias anteriores como as do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990, mostram que

é necessário ampliar a agenda. O ataque à pobreza requer ações que vão além do terreno econômico. E a ação pública deve fazer mais do que investir em serviços sociais e eliminar a parte prejudicial aos trabalhadores das intervenções do governo na economia.

Reconhecendo a necessidade de uma agenda mais ampla, o presente relatório propõe um plano geral de ação em três áreas de igual importância:

- *Promover oportunidades*: expandindo as oportunidades econômicas para os pobres mediante o estímulo do crescimento geral, a acumulação de bens e a melhoria dos rendimentos sobre esses recursos, mediante uma combinação de ações vinculadas e não vinculadas ao mercado (Parte II).
- *Facilitar a autonomia*: melhorando a capacidade de resposta e a sensibilidade das instituições estatais em relação aos pobres, fortalecendo a participação dos pobres nos processos políticos e decisórios locais e removendo as barreiras sociais resultantes de distinções de sexo, etnia, raça e status social (ver a Parte III).
- *Melhorar a segurança*: reduzindo a vulnerabilidade dos pobres a doenças, choques econômicos, desajustes provocados por políticas, desastres naturais e violência, e ajudando-os a enfrentar choques adversos quando estes ocorrerem (ver a Parte IV).

Oportunidade, autonomia e segurança têm valor intrínseco para os pobres. E, dadas as suas importantes complementaridades mútuas, uma estratégia efetiva de redução da pobreza exigirá que o governo, a sociedade civil, o setor privado e os próprios pobres empreendam ações nessas três frentes.

CHINA

A China se destaca por uma extraordinária redução da pobreza de renda e por seus altos níveis de educação e saúde. Contudo, também registrou significativos aumentos de desigualdade entre a cidade e o campo e entre as áreas costeiras e interiores do país; nestas últimas, as áreas pobres e semi-áridas pouco participam no crescimento.

As estruturas formais de segurança estão em transição e há muita preocupação com as áreas menos dinâmicas da China urbana, que estão sentindo o começo de um grande abalo nas empresas estatais e no emprego público. A provisão formal de segurança sempre foi mais fraca nas áreas rurais, mas os dados sugerem que os mecanismos das aldeias continuam a oferecer

altos níveis de segurança alimentar por meio de processos de distribuição de terras, cuja popularidade política é confirmada pelo voto democrático nessas localidades. Para orientar a ação, será importante assegurar a voz dos novos pobres das áreas urbanas e dos desprivilegiados do interior da China.

Três áreas de ação são ilustrativas. Em primeiro lugar, a manutenção de um crescimento rápido mediante altos investimentos não-estatais é essencial para que exista um processo suave de eliminação do emprego em atividades estatais ineficientes e uma reforma suave das disposições sobre proteção social dos empregados públicos. No caso de uma prolongada redução no ritmo da economia, a insegurança em áreas que

dependem de uma produção estatal atualmente ineficiente poderá ser aguda. Em segundo lugar, uma integração suave da China no sistema global de comércio será essencial para a estabilidade das reformas e para assegurar a estabilidade econômica e um crescimento sustentado do emprego. Mas, para que as novas oportunidades não agravem as disparidades, será necessário atribuir maior ênfase ao reforço dos recursos dos que vivem nas áreas mais pobres. Em terceiro lugar, o prosseguimento das atividades de desenvolvimento rural integrado em áreas pobres do interior da China e, de modo mais geral, o equilíbrio dos investimentos por áreas geográficas devem ser partes importantes de qualquer estratégia geral.

As ações não podem se confinar aos países do mundo em desenvolvimento. Será essencial congregarmos forças globais em favor dos países e populações pobres. São necessárias ações que promovam a estabilidade financeira global e assegurem que os países pobres não sejam deixados na retaguarda pelos avanços da tecnologia e da pesquisa médica e científica. Cumpra abrir os mercados dos países ricos para os produtos dos países pobres, bem como intensificar a assistência e o alívio da dívida para que os pobres se ajudem a si mesmos. É preciso dotar os países e as populações pobres de voz e influência nos foros internacionais (Parte V).

As causas da pobreza

Uma maneira de pesquisar as causas da pobreza consiste em examinar as dimensões mencionadas pelos pobres:

- Falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação.
- Falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade.
- Vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los.

Para compreender os fatores determinantes da pobreza em suas múltiplas dimensões, o melhor é raciocinar em termos de recursos, dos seus rendimentos (ou da sua produtividade) e da volatilidade dos rendimentos. Esses recursos são de diversos tipos:

- *Recursos humanos*, como a capacidade de trabalho básico, as aptidões e a boa saúde.

- *Recursos naturais*, como a terra.
- *Recursos físicos*, como o acesso à infra-estrutura.
- *Recursos financeiros*, como a poupança e o acesso a crédito.
- *Recursos sociais*, como as redes de contatos e obrigações recíprocas a que se possa recorrer em tempos de necessidade, e influência política sobre os recursos.

Os rendimentos gerados por esses recursos dependem do acesso aos mercados e de todas as influências globais, nacionais e locais que sofrem nesses mercados. Contudo, os rendimentos não dependem apenas do comportamento dos mercados, mas também do desempenho das instituições estatais e sociais. Subjacentes à propriedade de recursos e ao rendimento existem forças não apenas econômicas, como também forças políticas e sociais fundamentais. O acesso a recursos depende de uma estrutura jurídica que define e aplica direitos de propriedade privada ou usos e costumes que definem os recursos de propriedade comum. O acesso também pode ser afetado por discriminações implícitas ou explícitas de sexo, etnia, raça ou status social. E tanto o acesso a recursos como os seus rendimentos são afetados pelas políticas públicas e as intervenções do Estado, que são moldadas pela influência política de diferentes grupos.

A volatilidade dos rendimentos também é importante. A volatilidade resulta de flutuações de mercado, condições meteorológicas e, em certas sociedades, da turbulência de condições políticas. A volatilidade afeta não apenas os rendimentos como também o valor dos recursos, já que os choques abalam a saúde, destroem recursos naturais e físicos ou exauram a poupança.

ÍNDIA

A Índia sofre de graves privações em termos de educação e saúde, especialmente no Norte, onde as desigualdades entre as castas, as classes e os sexos são particularmente fortes. Segundo estudos realizados em Bihar e Uttar Pradesh, as mulheres e os homens pobres enfatizaram sua extrema vulnerabilidade e a ineficiência das instituições do Estado, desde as escolas até a polícia.

No passado, a redução da pobreza na Índia sofreu atrasos em relação ao Leste da Ásia, devido a um menor índice de crescimento e um progresso significativamente menor na promoção da educação em massa e da saúde básica. Porém, mais recentemente, o crescimento acelerou-se e a pobreza diminuiu, muito embora o impacto real do crescimento sobre a redução

da pobreza continue a ser controverso em razão de problemas de medição (ver o Quadro 1.8). Também existem marcantes diferenças na Índia: no sul, particularmente no Estado de Kerala, os índices de educação e saúde são bem mais altos. As expectativas de vida em Kerala são maiores do que em Washington, D.C., embora os seus níveis de renda sejam muitíssimo inferiores. A eficácia da ação pública em Kerala tem sido atribuída à sua forte tradição de mobilização política e social.

Quais são as prioridades de ação na Índia? Uma redução acelerada da pobreza requererá crescimento mais rápido, o que por sua vez exige liberalização, especialmente na agricultura, e melhor provisão de infra-estrutura, que é deficiente na maior parte da Índia. Em áreas com profundas

deficiências em saúde e educação, o desenvolvimento da infra-estrutura social é crucial. Para ampliar os serviços de educação e saúde, os governos estaduais deverão reverter a deterioração da situação fiscal, já que os subsídios para o setor da energia, que é deficitário, impedem o investimento nos setores sociais. O aumento da despesa deverá fazer-se acompanhar de uma melhoria na prestação de serviços. Isto requererá uma profunda melhoria do governo, que é mais fraco nas regiões mais pobres da Índia, bem como no combate ao absentismo do magistério. Também é necessário melhorar a equidade na prestação de serviços, mediante emancipação da mulher e dos membros das castas inferiores.

Falta de renda e de recursos

Quando a gente consegue um emprego, trabalha demais e ganha muito pouco.

- Uma jovem de Dimitrovgrad, Bulgária

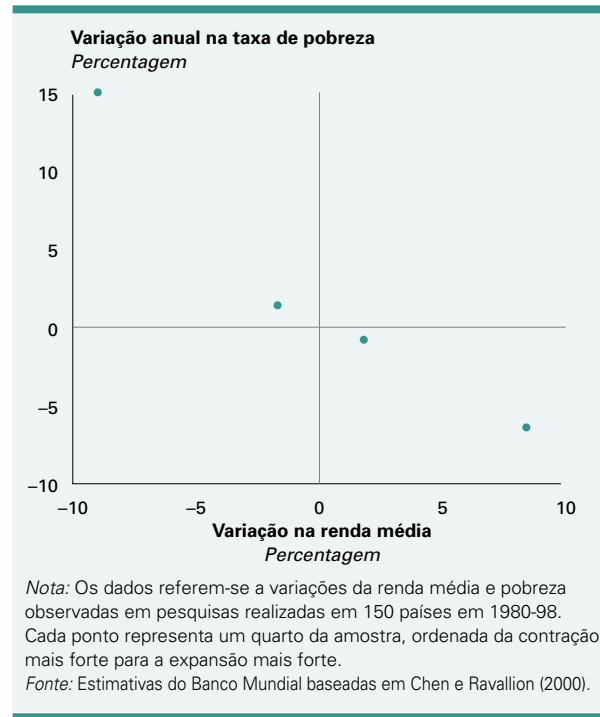
Alguns têm terra, mas não podem comprar fertilizante; se alguns trabalham como tecelões, são mal pagos; se alguns são diaristas, seus salários não são justos.

- Índio cackchiquel, Guatemala

Invariavelmente, os pobres ressaltam que o trabalho é fundamental para melhorar suas vidas. A riqueza geral de um país exerce importante influência sobre essa melhoria: na medida em que os países se tornam mais ricos, os pobres, em média, também melhoram, principalmente por meio de um trabalho bem remunerado. Com crescimento econômico, a pobreza de renda diminui; com contração econômica a pobreza de renda aumenta (ver a Figura 2.1). Alguns países do Leste da Ásia sustentaram índices de crescimento do PIB per capita de 4%-5% ao longo de quatro décadas, com melhorias maciças nos padrões de vida e em saúde e educação para os pobres e para todos. Outros países, a maioria dos quais na África, registraram crescimento negativo ou nulo no mesmo período e não melhoraram nem os padrões de vida médios.

Embora exista uma relação sistemática entre crescimento econômico e redução da pobreza, o grau em que

Figura 2.1
Forte vínculo entre a pobreza e as contrações e expansões econômicas



esse crescimento se traduz em menor pobreza depende do nível inicial de desigualdade na distribuição da renda e da variação dessa distribuição ao longo do tempo. O crescimento (e sua eficácia para reduzir a po-

JORDÂNIA

A pobreza e a desigualdade aumentaram na Jordânia no fim dos anos 80, em consequência de um choque macroeconômico. Todavia, entre 1992 e 1997, a Jordânia reduziu a pobreza de renda apesar de índices de crescimento do PIB per capita não só mais baixos, como às vezes negativos. A explicação reside numa redução da desigualdade, devida em parte à progressiva eliminação dos subsídios de alimentação regressivos, em conjunto com uma expansão da rede de segurança do governo (Banco Mundial, 1999q). Para sustentar esses avanços, é importante melhorar o crescimento, aumentar a despesa social e expandir diretamente as oportunidades para os pobres.

A assistência governamental é digna de nota: transferências de dinheiro orientadas para as mulheres e os idosos que são chefes

de família e para os deficientes, microcrédito e seguro de saúde. Porém, ao focalizarem os sempre pobres e não os circunstancialmente pobres, os programas do governo deixam de considerar uma importante dimensão da pobreza na Jordânia. A vulnerabilidade dos pobres e quase pobres a choques externos é grande, embora seja temperada por uma substancial atividade caritativa não-governamental e religiosa que complementa poderosas redes comunitárias e familiares. Essa vulnerabilidade pode ser abordada mediante programas comunitários públicos que ofereçam trabalho de baixa remuneração e mediante seguro e assistência aos desempregados. O Fundo Nacional de Assistência (responsável pela rede de segurança do governo) poderia identificar outros meios de assistência solicitando a opinião

dos beneficiários. Uma pesquisa realizada em 1998 mostrou a insatisfação dos beneficiários, que se queixaram de dificuldades e obstáculos processuais, benefícios cancelados sem verificação e inadequação da assistência. O Fundo está agindo com base nessas constatações, aumentando assim a sua responsabilidade e promovendo a participação dos pobres.

Os jordanianos têm muito a ganhar com os dividendos de uma paz entre árabes e israelenses, há tanto tempo esperada. Mas, para que esses ganhos se materializem, é indispensável que os jordanianos disponham dos instrumentos propiciados pela educação. Portanto, é essencial atribuir ênfase constante ao acesso dos pobres a serviços públicos de educação básica, tanto a curto como a longo prazo.

Quadro 2.1 Interação com instituições do Estado: a voz dos pobres

Embora existam focos de excelência, os pobres abrangidos pelo estudo *Voices of the Poor* geralmente atribuem baixa classificação a instituições estatais em matéria de probidade, honestidade, relevância, eficiência, sensibilidade e responsabilidade. Não obstante, consideram que os órgãos públicos desempenham um papel importante na sua vida e fazem uma clara idéia das qualidades que gostariam de ver nas instituições com as quais interagem.

Na Índia, as características das instituições de crédito podem dissuadir os pobres de solicitar empréstimos. Em muitas regiões, os pobres também apontam uma corrupção generalizada nos sistemas de serviços de saúde. Mas, ao enfrentarem graves condições de saúde, acham que não existe outra escolha senão aceitar as exigências de suborno. Na Macedônia, o povo comenta que "ninguém quer que você venha de mãos vazias".

O comportamento dos provedores de saúde é outro fator dissuasório para quem necessita desses serviços. Em muitas áreas da Tanzânia, homens, mulheres e jovens não cansaram de repetir que são tratados como animais, pior do que se fossem cachorros. Segundo eles, mesmo antes de poderem explicar o que sentem, são recebidos a gri-

tos e acusados de cheirarem mal, serem preguiçosos e não prestarem para nada.

Os pobres de muitos países referiram-se à longa espera a que são submetidos, enquanto que os ricos furam as filas.

Na Europa e na Ásia Central, pensionistas que procuram receber suas magras pensões enfrentam uma burocracia interminável, funcionários rudes e indiferentes e negativas de informação. Os pobres da região criticam a arbitrariedade, a ineficiência e, muitas vezes, a corrupção de prefeitos e autoridades locais (embora haja exceções dignas de nota).

Os pobres almejam por instituições que sejam justas, atenciosas, honestas, receptivas e confiáveis, e não corruptas ou corruptoras. Em Vila Junqueira, Brasil, uma mulher pobre assim resumiu o assunto:

Uma instituição não deve discriminar as pessoas porque não estão bem vestidas ou porque são negras. Se você usa um terno, é chamado de senhor; se você calça sandálias, é mandado embora.

Fonte: Narayan, Chambers, Shah e Petesch, 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte, 2000.

breza) também depende de um governo sólido e estável. Logo, o ataque a desigualdades socioeconômicas e o fortalecimento institucional podem ser importantes tanto para prover uma base socialmente sustentável para o crescimento geral como para assegurar que os pobres obtenham benefícios substanciais com esse crescimento.

Carência de voz e de poder: a base institucional da pobreza

Os destituídos de bens materiais sentem agudamente a sua carência de voz, poder e independência (ver o Quadro 1.1, Capítulo 1). Essa impotência sujeita-os a grosserias, humilhações, vergonha, tratamento desumano e exploração, infligidos pelas instituições do Estado e da sociedade (ver o Quadro 2.1.). A ausência do primado da lei, a falta de proteção contra a violência, a extorsão, a intimidação e a incivilidade e imprevisibilidade que cercam suas interações com autoridades públicas – tudo isto impõe uma pesada carga aos pobres, impedindo que eles aproveitem novas oportunidades econômicas e se dediquem a atividades que transcendam sua zona de segurança imediata. Ameaças de força física ou o poder burocrático arbitrário dificultam sua participação nos assuntos públicos e a expressão de seus interesses. Além disso, instituições estatais irresponsáveis e insensíveis são uma das causas da expansão relativamente lenta dos recursos humanos dos pobres.

Nas sociedades agrárias, a falta de recursos e de oportunidades de geração de renda submete os pobres a uma relação de dependência em relação aos proprietários ricos. E a falta de poupança e de recursos impede que a mulher exerça um papel mais independente no processo decisório na família e na comunidade.

Normas e barreiras sociais também podem contribuir para a carência de voz e de poder. Em certos casos, as culturas locais, embora revistam valor intrínseco, podem impedir a redução das privações humanas. Um traço comum em quase todas as sociedades é a desigualdade entre o homem e a mulher. As mulheres pobres são discriminadas no lar e na terra, no trabalho e nos mercados de crédito. Essa discriminação causa pobreza e abala o desenvolvimento, pois a atividade da mulher é uma poderosa fonte de avanço humano, especialmente para as crianças. A discriminação com base na etnia, crença religiosa, raça e posição social exerce efeitos semelhantes.

Vulnerabilidade

Três anos atrás, a situação era muito ruim. A enchente levou tudo o que plantamos, a fome era grande e chegou a matar muita gente: pelo menos uma dúzia, na maioria crianças e velhos. Ninguém pôde ajudá-los. Seus parentes na aldeia também não tinham o que comer, ninguém tinha alimento suficiente para os próprios filhos, para

não falar dos filhos dos irmãos ou primos. E poucos tinham um parente relativamente rico em condições de ajudar.

- Aldeão pobre, Benin

A vulnerabilidade é companheira constante da privação material e humana, dadas as circunstâncias dos pobres e quase pobres. Eles vivem e trabalham em terras marginais, onde a chuva é incerta. Vivem em favelas urbanas superlotadas, cujas habitações podem ser varridas pela força das chuvas. Estão mais sujeitos a doenças como a malária e a tuberculose. Correm maior risco de prisão arbitrária e maus-tratos nas mãos de autoridades locais. E, principalmente as mulheres, correm o risco da exclusão social e de serem vítimas da violência e do crime.

Os riscos que os pobres enfrentam em conseqüência de suas circunstâncias são a causa da sua vulnerabilidade. Porém, uma causa mais básica é a incapacidade de reduzir ou mitigar o risco ou de absorver os choques, que tanto se origina das causas de outras dimensões da pobreza, como as alimenta. Os baixos níveis de recursos físicos, naturais e financeiros tornam os pobres especialmente vulneráveis a choque adversos; os que dispõem de maiores recursos têm mais poder de absorção, desde que os choques sejam temporários. A falta de recursos adequados pode dar margem a um círculo vicioso, em que as ações de defesa a curto prazo agravam as privações a longo prazo: a retirada dos filhos da escola, para obter maior renda durante uma crise econômica; a exaustão de recursos naturais para além do nível sustentável; a venda apressada de terras ou rebanhos, a preços aviltados pelo desespero; a redução da nutrição a níveis inferiores ao necessário para sustentar a saúde (ver os capítulos 8 e 9).

Outra causa subjacente de vulnerabilidade é a incapacidade do Estado ou da comunidade de desenvolver mecanismos de redução ou alívio dos riscos que os pobres enfrentam. Irrigação, infra-estrutura, intervenções de saúde pública, honestidade policial e um sistema jurídico justo, planos de obras públicas em tempos difíceis, microcrédito para ajudar os pobres a superar um choque adverso, redes sociais de apoio e seguro, alívio da fome em circunstâncias extremas, tudo isto reduz a vulnerabilidade dos pobres. As diferentes experiências dos países com cada um desses mecanismos podem ajudar a desenvolver ações para lidar com a vulnerabilidade em circunstâncias específicas.

Os pobres também estão expostos a riscos exógenos às suas comunidades, riscos que afetam a economia, o meio ambiente e a sociedade em que vivem. Conflitos e guerras civis, crises econômicas e catástrofes naturais afetam não só os seus padrões de vida atuais, como também sua capacidade de escapar da pobreza. E na medida em que forças globais (como a volatilidade dos fluxos de capital, a mudança climática global e as vendas de armas) ocasionam choques e crises nos países pobres, a incapacidade ou a relutância da comunidade global em dar-lhes tratamento agravam a vulnerabilidade dos pobres (ver o Capítulo 10).

Um esquema de ação

Qual o esquema de ação necessário para reduzir efetivamente a pobreza em todas as suas dimensões? O desenvolvimento econômico nacional é indispensável para o êxito na redução da pobreza. Contudo, a pobreza é mais do que

FEDERAÇÃO RUSSA

Na Rússia, tal como em outros países da ex-União Soviética, o aumento da pobreza e da desigualdade tem-se intensificado de forma dramática e a mortalidade adulta se agravou. O povo russo experimentou um grande aumento da insegurança, provocado pela volatilidade macroeconômica, perda de antigas formas de segurança vinculadas ao trabalho e o acentuado aumento da violência (e, em muitos casos, pelo trauma psicológico resultante do aumento da pobreza). O processo eleitoral tem sido importante como fator de fortalecimento da cidadania, mas essa importância tem sido neutralizada pelos profundos sentimentos de impotência gerados pelas novas

fontes de insegurança e pelos problemas da captura do Estado pelas elites. Na medida em que os novos oligarcas também têm capturado bens privatizados e a renda dos recursos, o aumento da desigualdade não é um produto próprio das reformas de mercado, mas das interações que envolvem as reformas e as estruturas políticas e institucionais durante o processo de transição.

Quais são as prioridades de ação para reduzir a pobreza? Para melhorar o ambiente geral, é fundamental reduzir a captura do Estado pelas elites no nível nacional, inclusive mediante reformas adicionais de mercado, visando a desconcentrar o poder econômico. A desigualdade

estrutural do momento, estreitamente vinculada à estrutura política, ameaça arraigar-se profundamente, se já não o fez. Provavelmente, a abordagem das questões de governo será um requisito prévio para reduzir a volatilidade macroeconômica e gerar um ambiente comercial que fomente o investimento necessário para deter o extraordinário colapso nos empregos do setor formal. Também é um requisito prévio na orientação das verbas para os pobres, com apoio da descentralização e uma participação que promova o aumento da responsabilização e da sensibilidade na prestação de serviços.

o resultado de processos econômicos. É uma consequência de processos econômicos, políticos e sociais que interagem e se reforçam entre si, podendo tanto agravar como aliviar as privações cotidianas dos pobres. O ataque à pobreza requer a promoção de oportunidades, plena participação e a melhoria da segurança por meio de ações nos âmbitos mundial, nacional e local. O progresso nessas três frentes pode gerar a dinâmica para uma redução da pobreza em termos sustentáveis.

As áreas de ação ilustram a complexidade do desenvolvimento. Na prática, como decidir a respeito das prioridades? É necessário que todas as ações sejam empreendidas nas três áreas? Tanto o enfoque estratégico como as áreas de ação sugeridas valem apenas como guias. As prioridades e ações devem ser definidas no contexto econômico, sociopolítico, estrutural e cultural de cada país (na verdade, de cada comunidade). Porém, mesmo que as opções dependam de condições locais, é geralmente necessário considerar o âmbito de ação em todas as três áreas (oportunidade, autonomia e segurança) em razão das suas complementaridades cruciais. Os exemplos contidos neste capítulo mostram como identificar prioridades e áreas de ação em estratégias de redução da pobreza específicas para cada país.

Oportunidade

O crescimento, embora seja essencial para expandir as oportunidades econômicas dos pobres, é apenas o início da trajetória da ação pública (ver o Capítulo 3). A questão consiste em alcançar um crescimento rápido, sustentável e benéfico para os pobres. É preciso que exista tanto um ambiente econômico conducente ao investimento privado e à inovação tecnológica, como estabilidade política e social para sus-

tentar o investimento público e privado. Ademais, as desigualdades sociais e de recursos afetam diretamente tanto o ritmo de crescimento como a distribuição dos seus benefícios. A distribuição dos benefícios do crescimento é importante, até porque os conflitos de distribuição podem minar a estabilidade necessária para o crescimento geral.

Os mercados são essenciais para a vida dos pobres (ver o Capítulo 4). Os dados demonstram que, em média, os países abertos ao comércio internacional e dotados de sólidas políticas monetárias e de mercados financeiros bem desenvolvidos registram maior crescimento. Em média, onde as reformas favoráveis ao mercado foram bem implementadas, a estagnação cessou e o crescimento recomeçou. Mas, às vezes, as reformas destinadas a desenvolver mercados falham rotundamente. O impacto das reformas de mercado sobre o desempenho econômico e a desigualdade depende de condições institucionais e estruturais, inclusive as vantagens comparativas dos países e os padrões de propriedade de bens. Adicionalmente, o impacto das reformas de mercado é diferente para distintos grupos de uma economia: há ganhadores e perdedores, e estes últimos podem incluir os pobres. Portanto, a elaboração e a aplicação dessas reformas devem levar em conta as condições locais e os seus prováveis efeitos sobre os pobres. Isto não significa, necessariamente, um avanço vagaroso: reformas rápidas podem ser importantes para beneficiar os pobres e romper o monopólio de privilégios dos ricos. Efeitos adversos de reformas sobre os pobres podem ser compensados por ações em outras áreas, como as redes de segurança para aliviar os custos da transição.

Há um relativo descaso em relação a reformas de mercado orientadas para os pobres. Seus objetivos podem ser diferentes dos de outras reformas: a eliminação ou simpli-

SERRA LEOA

De acordo com as últimas medições ajustadas por preços, Serra Leoa é o país mais pobre do mundo. Contudo, esta classificação não revela a verdadeira extensão da privação humana naquele país. A população de Serra Leoa continua cativa de um trágico conflito, que tem cobrado um preço terrível em matéria de mortes, estupros, mutilações e danos psicológicos sofridos pelos meninos conscritos à força pelo exército e pelas milícias.

Os estudos sobre as fontes de conflito nos países em desenvolvimento sugerem que a pobreza material e a fraqueza das estruturas

econômicas interagem com divisões étnicas e outras barreiras sociais como causas de conflitos internos. Os efeitos desses conflitos (destruição das frágeis instituições de governo, evasão de talentos, perdas pessoais e danos sociais que podem levar anos para ser reparados) geram um círculo vicioso de constante pobreza e conflito.

A necessidade de recursos, tanto humanos como físicos e sociais, e de maiores oportunidades de mercado é desesperadora em Serra Leoa. Ademais, a insegurança pessoal é inimaginável. Contudo, não pode haver progresso sem mecanismos que resolvam

o conflito social, ataquem o problema da opressão da cidadania por aqueles que ostentam armas e recriem as instituições para tratamento das perdas psicológicas.

A ação internacional será importante. Uma vez instaladas as bases para o desenvolvimento, o apoio externo será essencial. A Iniciativa Reforçada para Alívio da Dívida dos Países Muito Endividados oferece apoio transitório pós-conflito para a reconstrução econômica das sociedades. Muito mais desafiadora será a delicada tarefa de reconstrução social e institucional.

ficação dos regulamentos que afetam as microempresas e as firmas de pequeno e médio porte, o fortalecimento de registros para que os produtores possam oferecer suas terras como garantia ou o desenvolvimento de uma estrutura de apólices de seguros em pequena escala.

Ajudar os pobres a acumular recursos é essencial para a expansão das suas oportunidades econômicas (ver o Capítulo 5). Capacidades humanas como a saúde e a educação revestem valor intrínseco, mas também exercem poderosos efeitos indiretos sobre o bem-estar material. O acesso à terra ou sua propriedade, a infra-estrutura e os serviços financeiros também são importantes para as perspectivas materiais dos pobres. E muitas vezes os recursos sociais, incluindo as redes sociais, também desempenham um papel importante.

Uma série de ações pode respaldar a expansão dos recursos dos pobres. O Estado, com o seu poder de aumentar a receita e usá-la como instrumento de redistribuição, desempenha papel central, especialmente em matéria de prestação de serviços básicos e infra-estrutura. Quando o acesso à terra é muito desigual, existe uma justificativa social e econômica para a reforma agrária. O papel do Estado na prestação de muitos serviços pode ser complementado por mecanismos de mercado, pela sociedade civil e pelo setor privado, expandindo os benefícios para os pobres. E, em relação a prestação de serviços locais, a mobilização dos pobres e das comunidades pode exercer poderoso impacto sobre a eficiência.

Autonomia

Promover a autonomia significa aumentar a capacidade dos pobres de exercer influência sobre as instituições estatais que afetam suas vidas, mediante o fortalecimento da sua participação na atividade política e no processo de-

cisório local. Por sua vez, isto significa remover as barreiras políticas, jurídicas e sociais que se erguem contra certos grupos e reforçar os recursos dos pobres a fim de habilitá-los a ingressar efetivamente nos mercados.

A expansão das oportunidades econômicas dos pobres certamente contribui para que eles adquiram poder. Contudo, é preciso fazer com que as instituições estatais e sociais atuem no interesse dos pobres (ver o Capítulo 6). Os processos democráticos formais são uma parte da habilitação. Igualmente importantes são os mecanismos mediante os quais as intervenções estatais rotineiras ajudam ou prejudicam os pobres. Aqui, entram em cena processos mais detalhados em matéria de responsabilidade: a mobilização dos pobres em suas próprias organizações, visando a responsabilizar as instituições estatais e assegurar o primado da lei na vida diária.

A habilitação dos pobres faz parte da agenda mais ampla de uma boa administração pública e da responsabilidade das instituições estatais para como os seus cidadãos. A habilitação em escala nacional dos cidadãos pode exercer importantes efeitos indiretos sobre os pobres, ao influenciar a qualidade e o ritmo do desenvolvimento econômico e social. Todavia, para os pobres, o resultado depende das estruturas políticas e sociais dentro de uma sociedade. Em muitos casos, os governos são mais sensíveis aos interesses das elites do que às necessidades de segmentos pobres. Portanto, o grau de coincidência dos interesses de grupos pobres e não-pobres freqüentemente determinará se o governo é a favor dos pobres.

A melhoria da administração pública também requer o reforço da capacidade administrativa e reguladora e a redução da corrupção. O ônus da corrupção em pequena

UGANDA

Tendo emergido de um período de conflito destrutivo há apenas dez anos, Uganda registra pobreza extrema em muitas dimensões, mas também mostra aquilo que um país imensamente pobre da África Subsaariana é capaz de conseguir.

Primeiro país a ser ajudado pela iniciativa reforçada para redução da dívida com base na sua estratégia de redução da pobreza, Uganda destaca-se pelo seu constante crescimento nos anos 90. Também se destaca por signi-

ficativas reduções da pobreza de renda, por seus notáveis esforços de educação primária universal e por um grande empenho em assegurar orçamentos transparentes, tanto o central como os locais, concentrados na pobreza. Uma das suas vulnerabilidades principais é a saúde. O HIV/AIDS chegou cedo a Uganda: um décimo dos adultos são aidsicos e os órfãos da AIDS estão sobrecarregando os sistemas tradicionais de adoção de crianças.

Três áreas são prioritárias para uma futura

ação: consolidação e aumento da responsabilidade e da participação na alocação de recursos e no fortalecimento de instituições públicas centrais e locais, de modo a estabelecer uma base para bons programas locais de investimento em capital social e físico; abordagem dos riscos percebidos nos meios empresariais, para gerar mais empregos; e intensificação dos esforços atuais de contenção da transmissão do HIV/AIDS e de doenças como a tuberculose.

escala recai desproporcionalmente sobre os pobres, que em geral apóiam o combate à corrupção.

As interações de indivíduos e comunidades também exercem importante influência sobre a redução da pobreza. O papel da cultura no processo de desenvolvimento é complexo. As crenças e práticas que compõem a cultura local podem ser uma fonte de desenvolvimento sustentável. Porém, os usos e costumes e a discriminação por motivo de sexo, etnia, raça, religião ou status social também podem ser fontes de desigualdade em muitos países. A eliminação da discriminação e dessas divisões pode ajudar a reduzir a pobreza. A redução da desigualdade entre os sexos, parte fundamental desse processo, beneficia diretamente a mulher (e o homem) e exerce efeitos adicionais sobre o crescimento e o desenvolvimento. Dados recentes mostram que existe uma associação entre maiores graus de igualdade entre os sexos e crescimento mais rápido (ver o Capítulo 7).

Segurança

Melhorar a segurança dos pobres significa reduzir sua vulnerabilidade a riscos como as doenças, choques econômicos e catástrofes naturais, e ajudá-los a enfrentar os choques adversos quando estes ocorrem (ver os capítulos 8 e 9).

As estratégias de redução da pobreza podem reduzir a vulnerabilidade das famílias pobres mediante uma série de medidas capazes de reduzir a volatilidade, habilitar os pobres a gerir seus próprios riscos e fortalecer o mercado e as instituições públicas em matéria de gestão de riscos. As iniciativas nesse sentido incluem a prevenção ou gestão, no nível nacional, de riscos tais como contrações econômicas e catástrofes naturais e a minimização do seu impacto sobre os pobres.

O apoio ao conjunto de recursos dos pobres (humanos, naturais, físicos, financeiros e sociais) pode ajudá-los a administrar os riscos que enfrentam. Além disso, o apoio às instituições que ajudam os pobres a gerir seus riscos pode habilitá-los a dedicar-se a atividades de maior risco e maior rendimento capazes de extraí-los da pobreza. Portanto, a melhoria das instituições de gestão de risco deveria ser uma característica permanente das estratégias de redução da pobreza. Há necessidade de uma abordagem modular, com diferentes planos para a cobertura de diferentes tipos de risco e grupos de população. Os instrumentos incluem o seguro de saúde, assistência e pensões para os idosos, seguro-desemprego, programas de trabalho, fundos sociais, programas de microfinancia-

Quadro 2.2

A imprensa local é importante na prevenção de episódios de fome

Freqüentemente, os episódios de fome resultam de crises que afetam a produção agrícola: inundações ou secas. A rapidez com que os governos respondem a essas crises depende de numerosos fatores. Um fator fundamental é o nível de democracia e o grau de responsabilidade dos políticos pela eficiência dos programas de alívio. Na Índia, um estudo recente revela que a distribuição de jornais pode desempenhar uma função importante.

A imprensa na Índia é relativamente livre: apenas 2% dos jornais são controlados diretamente pelo governo central ou pelos governos locais. O estudo examinou a relação entre a resposta do governo a inundações ou secas (medida por fundos públicos de alívio) e a circulação de jornais em estados indianos. Sua hipótese: uma população bem informada pode vincular a ineficiência a um político e, portanto, extrair maior resposta para uma crise.

Os resultados confirmaram a hipótese: em relação a determinado choque (inundação ou seca), quanto maior a circulação de um jornal, maior a distribuição pública de alimentos ou a despesa de assistência. Uma queda de 10% na produção de alimentos em razão de uma crise guarda relação com um aumento de 1% na distribuição pública de alimentos nos estados com circulação média de jornais, mas um aumento de mais de 2% nos estados com maior circulação.

A separação de jornais por idiomas produz um resultado interessante. Entre os três tipos de jornais (em hindu, inglês e idiomas locais), somente os editados em idiomas locais parecem melhorar a resposta governamental a uma crise. As reações de governos estaduais a crises locais são, portanto, muito sensíveis à distribuição de jornais locais, lidos tipicamente pelo eleitorado local.

Fonte: Besley e Burgess 2000.

mento e transferências de dinheiro. Cumpriria preparar redes de segurança para apoiar necessidades de consumo imediato e proteger a formação de recursos humanos, físicos e sociais dos pobres.

Na abordagem do risco e da vulnerabilidade, a questão consiste, uma vez mais, em saber se as instituições públicas funcionam bem e se protegem os interesses dos pobres. A fome é uma ameaça constante em muitas partes do mundo, mas alguns países conseguiram evitar as mortes em massa. No século XX, nenhum país com liberdade de imprensa e de oposição política enfrentou episódios de fome (ver o Quadro 2.2). O acesso à informação e a participação podem reduzir a vulnerabilidade.

Interconexões no âmbito local e nacional

Tal como existe uma conexão entre as dimensões e as causas da pobreza, as áreas de ação também são interligadas. Por si só, a ação no sentido de expandir oportunidades é uma poderosa fonte de habilitação, num sentido in-

Quadro 2.3 Atacando a pobreza no Vietnã

O Vietnã registrou marcantes progressos na luta contra a pobreza, reduzindo a população pobre de 58% para 37% em 1993-98. Uma recente análise do Grupo de Trabalho sobre a Pobreza, formado por membros do governo, doadores e ONGs, chegou às seguintes conclusões:

- *As reformas foram o motor principal da rápida redução da pobreza.* Especialmente importante foi a reforma agrária iniciada pelo Vietnã em meados dos anos 80, que gerou imensas oportunidades para a melhoria da vida e do sustento pessoal.
- *Apesar desse avanço, os pobres expressaram a opinião de que carecem de voz e poder.* Avaliações participativas da pobreza (realizadas em conjunto pelas organizações Oxfam, Actionaid e Save the Children) constataram que os pobres ansiavam por um fluxo duplo de informação: do governo para eles, sobre as políticas e programas públicos que afetam suas vidas, e deles para o governo, para influenciar essas políticas e programas.
- *A pobreza ainda é profunda e generalizada e o avanço, frágil.* Milhões de pessoas ainda são vulneráveis à pobreza. A doença, a morte de um familiar e as catástrofes naturais (inundações e secas) continuam a ser ameaças sempre presentes. As mulheres, as minorias étnicas e os migrantes urbanos não registrados con-

Fonte: Banco Mundial, 1999bb.

tinuam em situação especial de desvantagem.

A análise, que envolveu uma ampla gama de interessados, identificou três áreas de ação política:

- *Lançamento de um novo ciclo de reformas* que liberem o dinamismo do setor privado e gerem oportunidades de emprego e de crescimento da produtividade, para que os salários aumentem e os pobres possam escapar da pobreza.
- *Implementação do Decreto de Democracia de Base*, que visa a atribuir poder ao povo autorizando sua participação direta no processo decisório local e no aperfeiçoamento de governos locais.
- *Fortalecimento de redes de segurança e de programas seletivos*, como é o caso do Programa de Erradicação da Fome e Redução da Pobreza, para diminuir a vulnerabilidade dos pobres a riscos (doença, má colheita).

O relatório do estudo foi amplamente divulgado no Vietnã, incluindo todos os 450 membros da Assembléia Nacional e todas as 61 províncias. O primeiro-ministro solicitou ao Grupo de Trabalho sobre a Pobreza que as conclusões do estudo se traduzissem numa estratégia abrangente de redução da pobreza no Vietnã, antes do fim de 2000.

trínseco e profundo de capacidades humanas básicas, mas também instrumentalmente, já que, na medida em que aumentam as bases de recursos, a renda e as oportunidades de mercado para os pobres, também aumentará o seu poder político e a sua influência social. A melhoria das condições materiais também contribui para melhorar a segurança: o custo de choques adversos é menor quando a pessoa está situada acima da margem de simples sobrevivência e os recursos estão no próprio centro das estratégias pessoais de gestão de riscos. A habilitação é fundamental para determinar a ação nas reformas de mercado e a expansão dos recursos que afetam o padrão de oportunidades materiais e para criar as políticas e instituições que ajudem os pobres e não-pobres a administrar os riscos que enfrentam. Finalmente, a redução da vulnerabilidade, com todas as suas conseqüências debilitadoras, é essencial para melhorar o bem-estar material (ou prevenir quedas) e para habilitar os pobres e as comunidades pobres.

Ações internacionais

Devido à importância cada vez maior das forças globais, as ações no nível local não são suficientes. O avanço econômico global, o acesso a mercados internacionais, a estabilidade financeira global e os avanços tecnológicos em saúde, agricultura e comunicações são fatores cruciais para a redução da pobreza (ver o Capítulo 10). Por-

tanto, a cooperação internacional é necessária para reduzir o protecionismo industrial dos países e evitar a volatilidade financeira global. A crescente importância de bens públicos internacionais como a pesquisa agrícola e médica requer uma mudança de foco na cooperação para o desenvolvimento. Além disso, dada a importância das ações internacionais para a redução da pobreza, é necessário que os pobres tenham mais voz nos foros internacionais.

Os programas de ajuda orientados para cada país continuam a ser essenciais para ajudá-los a implementar estratégias de redução da pobreza que habilitem os pobres, melhorem sua segurança e expandam suas oportunidades (ver o Capítulo 11). A ajuda deve orientar-se para países com altos níveis de pobreza. Contudo, isto é apenas uma parte dos critérios de alocação da ajuda. Também é essencial que existam as políticas e a estrutura institucional apropriadas para reduzir efetivamente a pobreza.

O alívio da dívida das nações mais pobres do mundo, os países altamente endividados, tem sido o tema mais destacado da cooperação para o desenvolvimento nos últimos anos. Este relatório reconhece que a redução da dívida deve desempenhar um papel central numa estratégia geral de ataque à pobreza.

Os capítulos seguintes descrevem diferentes grupos de ações a considerar na concepção de uma estratégia de redução da pobreza. As prioridades não podem ser esta-

belecidas abstratamente. Devem inserir-se no contexto e refletir um amplo consenso nacional. A experiência recente no Vietnã mostra de que modo esse processo pode ser ativado (ver o Quadro 2.3).

• • •

Este capítulo descreveu um esquema geral de ações em três áreas (oportunidade, autonomia e segurança) para reduzir a pobreza em suas diferentes dimensões. As ações envolvem toda a gama de agentes da sociedade: os pobres, o governo, o setor privado e as organizações da sociedade civil, no âmbito local, nacional e global. Os exemplos de

países incluídos neste capítulo ilustram três pontos fundamentais:

- As ações que afetam a oportunidade, a autonomia e a segurança são interligadas: não existe hierarquia, e o avanço numa área geralmente depende de avanços nas outras.
- Em todos os casos, as bases sociais, políticas e institucionais são de fundamental importância.
- O contexto importa. Em geral, embora seja aconselhável agir ou sustentar a ação em todas as três áreas, o plano de ação e os agentes relevantes dependem das condições econômicas, sociais e políticas prevaletentes no país.

SEGUNDA PARTE

Oportunidade



CAPÍTULO 3

Crescimento, Desigualdade e Pobreza

Em média, à medida que os países enriquecem, diminui a incidência de pobreza. Outros indicadores de bem-estar, como os níveis médios de educação e saúde, também tendem a melhorar. Por essas razões, o crescimento econômico é uma poderosa força de redução da pobreza. Esta observação não esgota o assunto, pois leva a perguntar qual é a causa do crescimento econômico e por que países com índices similares de crescimento econômico podem ter diferentes índices de redução da pobreza.

Até meados do século XVIII, as melhorias do padrão de vida no mundo eram quase imperceptíveis. Em sua maioria, as sociedades resignavam-se à pobreza como um fato inevitável da vida.¹ Ainda em 1820, as rendas per capita em todo o mundo eram bastante similares – e muito baixas, variando de US\$ 500 na China e no sul da Ásia a US\$ 1.000-1.500 nos países mais ricos da Europa.² Aproximadamente três quartos da população do mundo viviam com menos de 1 dólar por dia.³

O início do desenvolvimento econômico moderno abriu a possibilidade de que o crescimento poderia melhorar significativamente o padrão de vida, não só dos pobres, mas de todos. Nos dois séculos

seguintes, as rendas per capita mais do que decuplicaram em termos reais nos países mais ricos da Europa, mais do que quadruplicaram na China e triplicaram no sul da Ásia. Para a pobreza, as consequências foram enormes. Nos países mais ricos da Europa, a fração da população que vivia com menos de 1 dólar por dia reduziu-se a zero. Na China, onde o crescimento foi mais lento, menos de 20% da população vive atualmente com menos de 1 dólar por dia. No sul da Ásia, onde o crescimento foi ainda mais lento, cerca de 40% da população vive nessas condições. Atualmente, um quinto da população mundial não atinge esse austero limite de pobreza.

Contudo, as diferenças de níveis de crescimento econômico e do grau em que esse crescimento se traduz em redução da pobreza não são consequências de uma simples escolha. Os países não optam por um crescimento lento ou por crises difíceis, nem simplesmente decidem qual deva ser o grau de equidade do crescimento. Em vez disso, os padrões de crescimento, as variações na distribuição de renda e oportunidades e a redução dos índices de pobreza refletem um complexo conjunto de interações de políticas, instituições, história e geografia dos países. Para a for-

mulação de estratégias de redução da pobreza, é essencial entender as forças subjacentes a experiências díspares de crescimento dos países e os mecanismos que canalizaram esse crescimento para os pobres.

O presente capítulo aborda sucessivamente esses assuntos. Inicialmente, documenta os fortes elos entre o crescimento econômico e a renda e outras dimensões da pobreza. A seguir, aborda as políticas e instituições que respaldam o crescimento e servem de base para a redução da pobreza. Reconhece que existem substanciais desvios dessas relações gerais devido à ampla diversidade de experiências nacionais e que esses desvios refletem outro conjunto de relações entre resultados de distribuição, políticas e instituições. Assim, examina como as diferenças na relação entre crescimento e pobreza entre países são consequência de desigualdades iniciais na distribuição da renda e das oportunidades e de mudanças na distribuição de renda que ocorrem com o crescimento. Essas mesmas desigualdades refletem uma série de fatores que, por sua vez, exercem um impacto sobre o crescimento econômico. Finalmente, o capítulo explora as relações entre o crescimento e as duas dimensões da pobreza não relacionadas com a renda: a saúde e a educação.

Crescimento econômico e redução da pobreza

Atualmente, cerca de um quinto da população mundial sobrevive com menos de 1 dólar por dia. A incidência dessa privação varia muito entre os países. Não é de surpreender que, quanto mais rico for o país, maior será o consumo médio do quinto mais pobre da população e tanto menor será a fração média que vive com menos de 1 dólar por dia (ver a Figura 3.1). Também existem variações significativas em torno dessa relação. Países com o mesmo consumo médio mostram proporções muito diferentes de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia, refletindo diferenças substanciais de desigualdade entre eles.

Nos países mais ricos, a média dos indicadores de educação e saúde também é melhor. Nos países ricos, menos de uma entre cem crianças não chega ao seu quinto ano de vida, em comparação com um quinto nos países mais pobres (ver a Figura 3.2). Similarmente, nos países mais pobres, metade dos menores de cinco anos são subnutridos, em comparação com 5% nos países mais ricos. Mas, também aqui podem existir marcantes

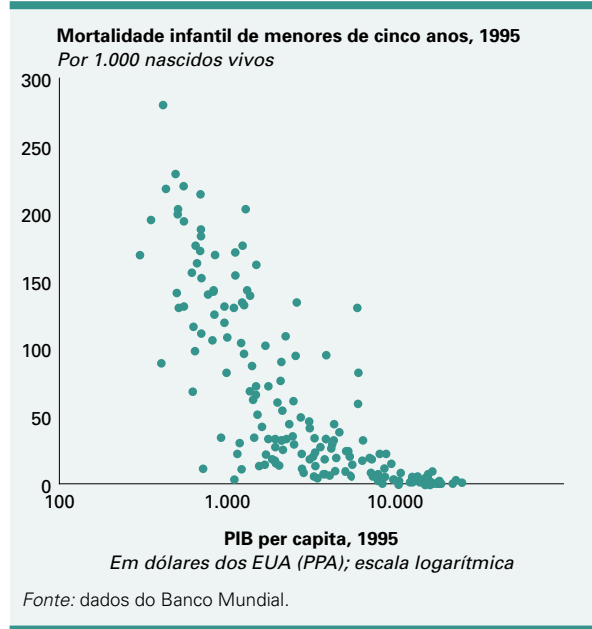
Figura 3.1
Em geral, quanto mais rico for o país, menor será a incidência de pobreza



desvios da média. Por exemplo: os Estados Unidos são muito mais ricos do que a China e a Índia, mas a expectativa de vida dos afro-americanos é igual à da China e de alguns estados da Índia.⁴

Figura 3.2

Os indicadores de saúde melhoram com o aumento da renda



Pobreza é salário baixo e falta de emprego. E também é não ter remédio, alimento e roupa.

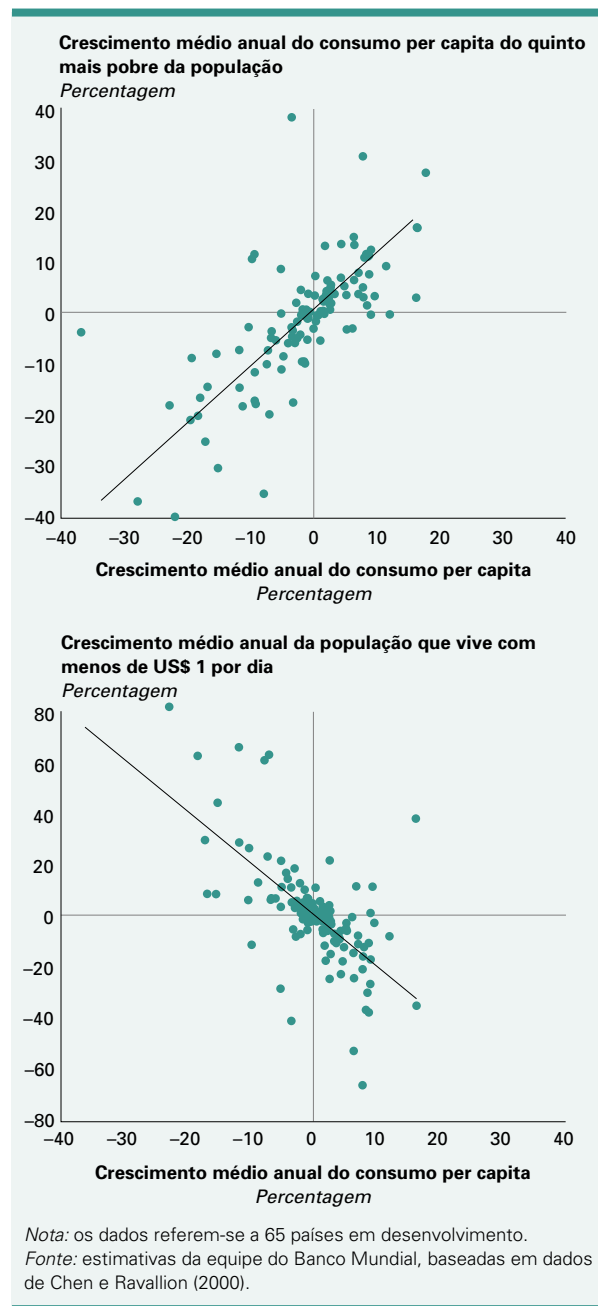
— De um grupo de discussão no Brasil

Ainda assim, as flagrantes diferenças entre países ricos e pobres são indicativas do papel central do desenvolvimento econômico na redução da pobreza. Essas diferenças geralmente refletem disparidades de crescimento econômico a prazo muito longo. Todavia, também é possível constatar, em períodos mais curtos, os benefícios do crescimento econômico como fator de redução da pobreza. O Capítulo 1 examina a evolução altamente variável da pobreza em diferentes países ao longo das duas últimas décadas. As diferenças de crescimento econômico entre os países explicam em grande parte essa variação: tal como a prazo muito longo, o crescimento nos anos 80 e 90 foi um poderoso fator de redução da pobreza. Em média, o crescimento do consumo do quinto mais pobre da população seguiu, um a um, os passos do crescimento econômico nesse período (ver a Figura 3). Na imensa maioria dos casos, o crescimento resultou no aumento do consumo do quinto mais pobre da população, ao passo que o declínio econômico levou a uma queda no consumo.

O padrão é similar para a parcela da população que vive com menos de 1 dólar por dia. Em média, cada ponto

Figura 3.3

As tendências da pobreza acompanharam as tendências do crescimento nos anos 80 e 90

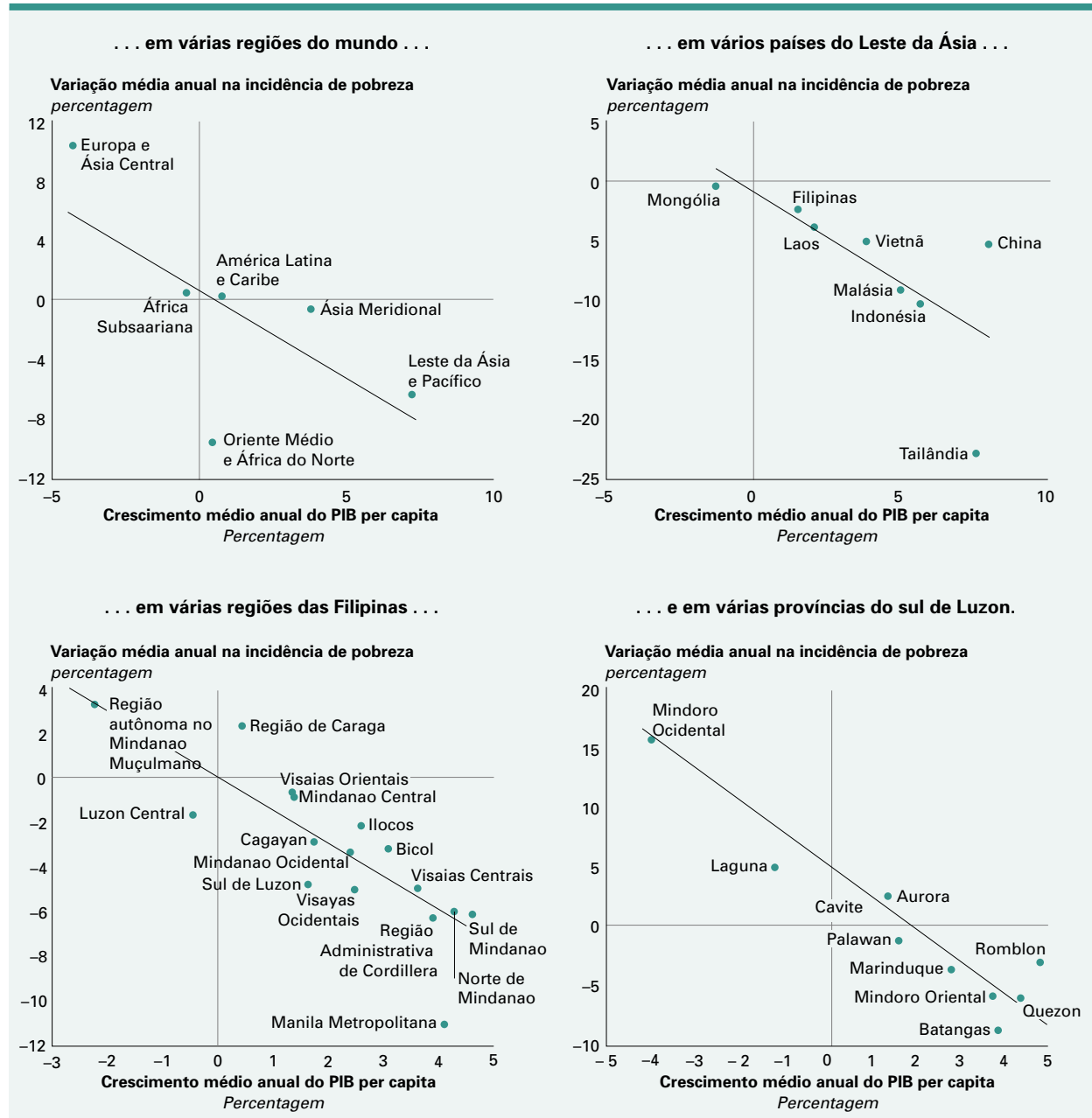


percentual de crescimento adicional no consumo domiciliar médio provoca uma redução de cerca de 2% nessa parcela. Embora os desvios dessa relação média mostrem que, em certos países, a associação entre o crescimento e a redução da pobreza é muito maior do que em outros, essa relação destaca a importância do crescimento

econômico para aumentar a renda dos pobres e extraí-los da pobreza. Por outro lado, o crescimento baixo ou negativo resultante da desintegração do Estado, de catástrofes naturais, da guerra ou de uma crise econômica pode exercer efeitos devastadores sobre os pobres.

Ta como demonstra o Capítulo 1, as cifras de pobreza nacional ocultam muitas variações dentro dos países. Mas, assim como as diferenças de crescimento econômico entre países explicam em grande parte as diferenças de redução da pobreza entre eles, o crescimento regional e

Figura 3.4
O crescimento econômico reduziu a pobreza nos anos 80 e 90 . . .



Nota: a incidência de pobreza é a proporção da população que vive com menos de US\$ 1 por dia.
Fontes: gráfico superior esquerdo: dados do Banco Mundial; gráfico superior direito: Banco Mundial, 1998f; gráficos inferiores: Banco Mundial, 2000.

sub-regional explica em grande parte a situação da pobreza no nível subnacional. Regiões mundiais, países e seus estados ou províncias têm crescido a ritmos muito diferentes (ver a Figura 3.4). Onde ocorreu, o crescimento foi importante fator de redução da pobreza; onde não ocorreu, a pobreza freqüentemente estagnou-se. Para formular estratégias de redução da pobreza, é essencial entender por que os países e regiões tiveram experiências de crescimento tão diferentes e a forma em que esse crescimento atinge os pobres.

O que promove o crescimento econômico?

Compreender as políticas e instituições que levam ao crescimento econômico sustentado e sustentável é um passo inicial na elaboração de estratégias para melhorar a situação dos pobres. Amplas diferenças de crescimento refletem o resultado de interações que envolvem

as condições iniciais dos países, suas instituições, suas políticas, os choques externos que sofrem e uma boa dose de sorte.

Existem indícios de que o crescimento depende da educação e da expectativa de vida, particularmente nos níveis de renda mais baixos.⁵ Demonstrou-se, por exemplo, que a alfabetização da mulher e a educação das meninas contribuem para o crescimento econômico geral.⁶ Também existem indícios de que o crescimento demográfico rápido guarda uma associação negativa com o crescimento do PIB per capita e que a alteração da estrutura etária da população também afeta o crescimento (ver o Quadro 3.1).⁷

Algumas políticas econômicas – como a abertura ao comércio internacional, boas políticas monetárias e fiscais (representadas por déficits orçamentários moderados e ausência de alta inflação), um sistema financeiro bem desenvolvido e um governo de tamanho

Quadro 3.1 População, crescimento e pobreza

Muitos estudos comprovaram que, à medida que os países se tornam mais ricos, ocorre uma redução na fecundidade e mortalidade média, e a redução da mortalidade antecede tipicamente a redução da fecundidade.¹ As interações dessa transição demográfica com o desenvolvimento econômico são complexas e provocaram intensos debates, pelo menos a partir de 1798, ano em que Malthus sustentou que, já que "o alimento é necessário para a existência do homem" e que "a paixão entre os sexos é necessária e permanecerá aproximadamente no seu nível atual" (1985, pág. 70), o crescimento da população resultará inevitavelmente num desequilíbrio entre as pessoas e os recursos disponíveis.

A sombria predição de Malthus quanto aos efeitos do crescimento populacional sobre o desenvolvimento econômico não se materializou: desde a virada do século XIX, a população mundial mais do que quintuplicou e, graças a melhoramentos tecnológicos de todos os tipos, a renda per capita cresceu a múltiplos ainda maiores. Os nexos entre crescimento demográfico e desenvolvimento são mais complexos. Vale a pena citar duas questões: os efeitos das variações na estrutura etária da população induzidos por essa transição demográfica e os nexos entre investimentos em saúde e educação, crescimento e resultados demográficos.

Primeiro, em muitos países, acentuados declínios de fecundidade fizeram-se acompanhar de acentuados aumentos da faixa da população em idade de trabalho. Em certos países, notadamente no Leste da Ásia, o incremento do número de trabalhadores per capita foi acompanhado de um crescimento mais rápido do PIB per capita.² O fato de esses países terem conseguido aproveitar o potencial de uma crescente força

de trabalho deveu-se a uma variedade de fatores, entre os quais um forte avanço educacional e políticas e instituições propícias. Em outras regiões do mundo, notadamente na América Latina, ocorreu uma mudança similar na composição da população, sem um benefício comparável de crescimento. Essa falha é desapontadora, já que o "benefício" demográfico de uma força de trabalho maior, ademais de temporário, é seguido de um período de taxas mais altas de dependência da velhice, que aumenta as demandas de serviços das instituições de seguridade social responsáveis pelo apoio aos idosos.

Segundo, existem indícios de uma associação entre melhor educação e maior uso de anticoncepcionais e menor índice de fecundidade.³ Esse resultado talvez se deva a uma variedade de mecanismos. Uma educação melhor expande as oportunidades econômicas da mulher e, portanto, pode aumentar o custo de oportunidade da geração de maior número de filhos (Becker, 1960). Muitas vezes, a mortalidade infantil é menor em famílias cujas mulheres são mais educadas e, assim, menos partos serão necessários para alcançar o almejado número de filhos. Ademais, uma educação melhor pode melhorar a eficácia do uso de anticoncepcionais. Portanto, os investimentos na melhoria do acesso dos pobres à educação e à saúde podem exercer duplo impacto. Demonstrou-se que tais investimentos melhoram o crescimento e reduzem diretamente a pobreza. Na medida em que se associam à redução da fecundidade e ao crescimento populacional, também podem contribuir para um círculo virtuoso de melhoria da saúde materna e maiores investimentos em saúde e educação dos filhos, que reforçam esses ganhos.

1. Livi-Bacci (1997) apresenta um levantamento histórico e Birdsall (a publicar) uma revisão atualizada da literatura sobre demografia e aspectos econômicos.

2. Young (1995), por exemplo, oferece uma criteriosa avaliação da contribuição de uma crescente força de trabalho e de maiores índices de participação para o rápido crescimento do PIB per capita observado em quatro economias asiáticas.

3. Schultz (1994) oferece dados de vários países sobre os nexos entre educação feminina e fecundidade. Feyisetan e Anisworth (1996) apresentam um estudo microeconômico sobre educação e uso de anticoncepcionais e Ainsworth, Beegle e Nyamete (1996), sobre educação e fecundidade. Pritchett e Summers (1994) apresentam uma avaliação mais cautelosa da magnitude do efeito da disponibilidade de anticoncepcionais sobre a fecundidade.

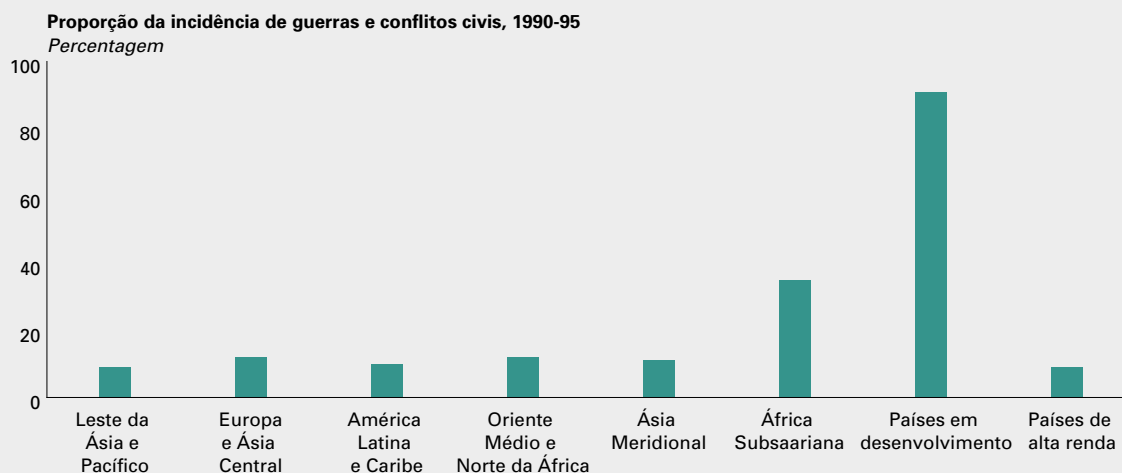
Quadro 3.2 Como a guerra devasta os pobres

Onde quer que ocorram, as guerras são devastadoras. Já que as guerras ocorrem desproporcionalmente em países pobres, a devastação atinge desproporcionalmente as populações pobres (ver a figura abaixo). Hoje, predominam as guerras civis. Entre 1987 e 1997, mais de 85% dos conflitos ocorreram dentro de fronteiras nacionais (14 na África, 14 na Ásia, 1 na Europa). Tragicamente, 90% das mortes provocadas pela guerra não são de militares (Pottebaum, 1990). No Camboja, 20 anos de lutas e extermínios políticos em massa resultaram na morte de mais de 1,7 milhão de pessoas, entre as quais médicos, advogados e professores. Vítimas civis também são selecionadas por sua identidade étnica: na Ruanda, em 1994, nada menos de 800.000 tutsis e hutus moderados perderam a vida nas mãos de extremistas hutus.

Não se poupam nem crianças, que são freqüentemente convocadas para a luta. Aquelas que têm a sorte de sobreviver ao conflito ficam marcadas por profundas cicatrizes psicológicas. Elas também pagam um preço elevado pelo abandono da escola, que resulta em permanente redução de oportunidades econômicas.

A guerra mutila a economia ao destruir o capital físico, humano e social, reduzindo o investimento, desviando fundos públicos de atividades produtivas e provocando a emigração de trabalhadores qualificados. Numa guerra civil, a produção per capita de um país cai, em média, mais de 2% ao ano em relação ao que teria sido na ausência de conflito. Em guerras mais severas e prolongadas, os custos econômicos e humanos são ainda maiores (Collier, 1999b).

A esmagadora maioria dos conflitos concentra-se em países pobres



Fonte: USAID, OFDA, 1999.

moderado – também contribuem bastante para o crescimento econômico.⁸ A ajuda externa poderá fomentar o crescimento se essas políticas estiverem implantadas; não poderá se elas não existirem.⁹ Também são importantes os choques externos e internos. Nada tem de surpreendente que as guerras, os conflitos civis e as catástrofes naturais reduzam os índices de crescimento (ver o Quadro 3.2). É o que também ocorre, com menos dramaticidade, em casos de volatilidade macroeconômica, choques adversos nas relações de troca e baixo crescimento dos parceiros de comércio.¹⁰ Reformas mal implementadas podem provocar súbitas reversões nos fluxos de capital ou outras perturbações macroeconômicas, também reduzindo o crescimento (ver o Capítulo 4). Esses colapsos no crescimento

podem ser particularmente devastadores para os pobres, que contam com mecanismos de apoio mais fracos e geralmente levam uma vida mais precária do que os mais abastados (ver o Capítulo 9).

Os fatores institucionais também são importantes para o crescimento. Por exemplo: existem indícios de que o primado da lei e a ausência de corrupção contribuem para o crescimento, ao proporcionarem um ambiente justo e ordenado em que firmas e famílias possam investir e crescer.¹¹ Instituições sólidas também podem gerar poderosos benefícios indiretos. Assim, o ajuste a choques adversos freqüentemente exige mudanças difíceis mas necessárias nas políticas econômicas internas. Nos países em que os conflitos entre interesses competitivos são pronunciados e as instituições encar-

Quadro 3.3 Divergência e desigualdade mundial de renda

Dada a importância do crescimento para a redução da pobreza, o fato de o crescimento não ter lançado raízes em alguns dos países mais pobres com as incidências mais altas de pobreza é particularmente desapontador. Um dos sintomas dessa falha é a ampliação da diferença de renda média entre países mais ricos e mais pobres. Em 1960, o PIB per capita dos 20 países mais ricos era 18 vezes maior do que o dos países mais pobres. Em 1995, essa diferença era 37 vezes maior, fenômeno que é chamado de divergência (ver a parte esquerda da figura).

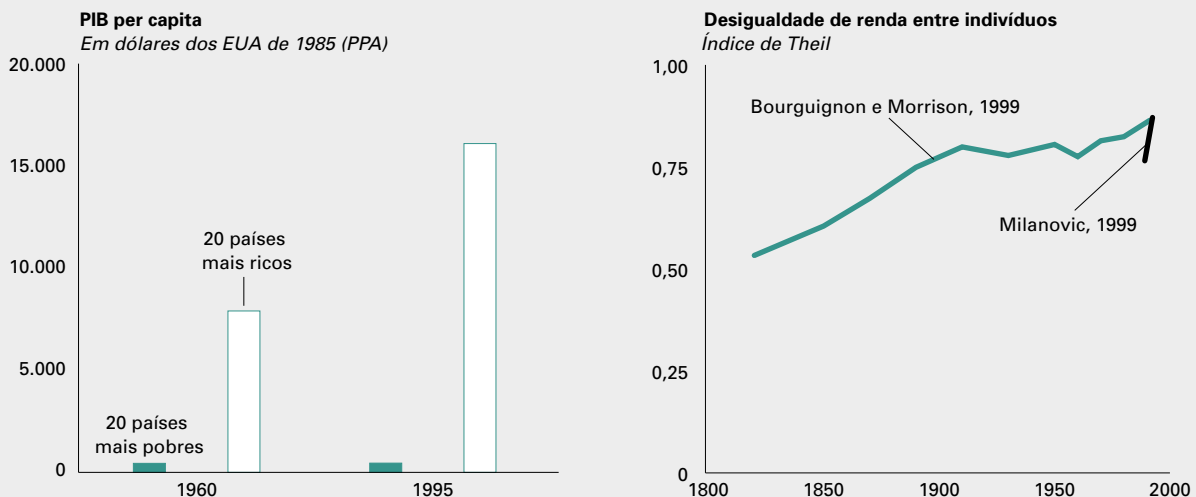
Essas cifras indicam que a desigualdade de renda entre países aumentou agudamente nos últimos 40 anos. Que ocorreu com a desigualdade mundial entre indivíduos? As tendências da desigualdade mundial entre indivíduos refletem tendências da desigualdade entre países e da desigualdade entre indivíduos dentro dos países. A contribuição da desigualdade entre países depende das diferenças de crescimento e de tamanho dos países: o rápido crescimento de alguns países grandes e inicialmente pobres pode compensar o efeito de desigualdade do crescimento lento em outros países pobres. Na China, por exemplo, o rápido crescimento a partir de uma base muito pequena ajudou um quinto da população mundial a reduzir à metade a desigualdade de renda média per capita com o mundo todo, diminuindo significativamente a desigualdade mundial entre indivíduos. Em contraste, os 20 países mais pobres do mundo em 1960 concentravam apenas cerca de 5% da população mundial e, assim, o fato

de não terem conseguido crescer, embora desapontador, contribuiu menos para a desigualdade mundial entre indivíduos.

A desigualdade de renda nos países mostra tendências menos pronunciadas: em alguns países a desigualdade aumentou e em outros diminuiu. Estudos recentes concluíram que os aumentos e reduções de desigualdade em diferentes países têm quase a mesma probabilidade de ocorrer (Deininger e Squire, 1996b). Uma vez mais, porém, o tamanho do país é importante: variações de desigualdade em países populosos como a China, a Índia ou a Indonésia contribuirão mais para a desigualdade entre indivíduos do que as variações que ocorrem em países pequenos.

As tendências da desigualdade mundial de renda entre indivíduos refletem esses dois fatores, sendo que o componente internacional em geral é mais importante do que o componente nacional. Tendo em vista as dificuldades de mensuração da renda descritas no Capítulo 1, não é de surpreender que as estimativas de desigualdade mundial entre indivíduos sejam suscetíveis de substanciais margens de erro. Contudo, as estimativas disponíveis são indicativas da ocorrência de certos aumentos de desigualdade mundial de renda entre indivíduos nas últimas décadas (ver a parte direita da figura). Embora a dimensão desses aumentos dependa da metodologia utilizada e do período considerado, os incrementos na desigualdade mundial nos últimos anos são pequenos em relação aos incrementos muito maiores ocorridos no século XIX.

Crescentes desníveis entre países ricos e pobres são a causa de grande parte do aumento da desigualdade mundial de renda nos últimos 40 anos



Nota: A parte esquerda refere-se às médias do PIB per capita ponderadas pela população nos grupos indicados, com base numa amostragem de 123 países com dados completos sobre o PIB per capita para o período 1960-95. A China está excluída dos 20 países mais pobres em 1960. O Índice de Theil é uma medida de desigualdade de renda; valores mais altos indicam maior desigualdade.

Fontes: Summers e Heston, 1991; dados do Banco Mundial; Bourguignon e Morrison, 1999; Milanovic, 1999.

regadas de resolvê-los são fracas, a recuperação dos choques em geral é mais lenta do que em países dotados de instituições fortes.¹²

Similarmente, evidencia-se cada vez mais que a fragmentação étnica exerce efeitos adversos sobre o crescimento. Em países e regiões etnicamente fragmentados, a oferta de bens públicos (especialmente de educação) tende a ser mais baixa e de menor qualidade. Essas áreas também são mais propensas a conflitos étnicos violentos. Está demonstrado que as instituições que garantem os direitos de minorias e oferecem oportunidades para a solução de conflitos neutralizam os efeitos colaterais de sociedades polarizadas (ver o Capítulo 7).¹³

Outros fatores exógenos, como a geografia e as rendas iniciais, também são importantes. Existem alguns indícios de que o crescimento é afetado por características geográficas: por exemplo, uma localização remota ou mediterrânea age como freio ao crescimento.¹⁴ Em média, os países inicialmente pobres têm crescido a ritmo mais lento do que os mais ricos, com o que a brecha entre países ricos tem aumentado (ver o Quadro 3.3). Contudo, existem fortes indícios de que, levando em conta alguns dos fatores acima mencionados, o crescimento é mais rápido em países que são inicialmente pobres. Essa relação pode não ser linear: talvez o crescimento só se acelere depois que os países hajam chegado a um limiar de renda. Isto suscita a possibilidade de armadilhas de pobreza em níveis de desenvolvimento muito baixos.¹⁵ Finalmente, a desigualdade inicial pode influenciar o crescimento posterior, com implicações sobre o modo pelo qual o crescimento se traduz em redução da pobreza. Este importante assunto é discutido na seção seguinte.

A que se deve a sustentabilidade do crescimento? Ademais dos fatores políticos, institucionais e geográficos acima mencionados, outra consideração importante consiste em saber se o crescimento se faz acompanhar ou não de degradação ambiental, o que pode, por sua vez, abalar o crescimento.¹⁶ A degradação do meio ambiente pode impor à economia um pesado ônus na forma de saúde precária e redução da produtividade agrícola. Por exemplo: uma grande dependência de carvão, sem efetivos controles de emissão de partículas, enxofre e outros poluentes, pode ser causa de altos índices de doença pulmonar, e as emissões de enxofre resultam em chuva ácida, o que reduz a produtividade agrícola.¹⁷ Especialmente a longo prazo, a atenção à qualidade do meio ambiente e a eficiência do uso de recursos provavel-

mente promoverão o investimento, a acumulação e o crescimento. O crescimento rápido e a proteção ambiental podem caminhar juntos, porque as novas indústrias podem aproveitar tecnologias mais limpas e acelerar a substituição de tecnologias altamente poluidoras.¹⁸

Água é vida; porque não temos água, a vida é miserável.

— De um grupo de discussão no Quênia.

Por que índices de crescimento similares estão associados a diferentes índices de redução da pobreza?

A relação geral entre crescimento econômico e redução de pobreza é clara, mas também existem significativas diferenças no tempo e entre países no grau de redução da pobreza que ocorre com um determinado índice de crescimento econômico. A parte inferior da Figura 3.3 mostra que, para um mesmo índice de crescimento per capita, pode existir grande variação de redução da pobreza (embora os valores extremos devam ser considerados como remotos). Qual é a explicação para essas grandes diferenças? Para um determinado índice de crescimento, o grau de redução da pobreza depende do efeito do crescimento sobre a distribuição da renda e das desigualdades iniciais de renda, recursos e acesso a oportunidades que habilitem os pobres a compartilhar o crescimento.

Variações na distribuição da renda

O modo pelo qual o crescimento afeta a pobreza depende de como a renda adicional gerada pelo crescimento é distribuída no país. Se o crescimento econômico for acompanhado de aumento na parcela de renda auferida pelos mais pobres, as rendas dos pobres crescerão mais depressa do que as rendas médias. Da mesma forma, se o crescimento econômico for acompanhado de um declínio nessa parcela, o crescimento das rendas dos pobres não acompanhará o crescimento das rendas médias.

O mesmo se aplica aos índices de pobreza. Para um determinado índice de crescimento econômico, a pobreza diminuirá mais rapidamente nos países em que a distribuição da renda passe a ser mais igualitária, do que em países em que seja menos igualitária. Em Uganda, por exemplo, o crescimento com aumento de igualdade provocou uma forte redução da pobreza, ao passo que, em Bangladesh, o aumento da desigualdade moderou a redução da pobreza resultante do crescimento (ver o

Quadro 3.4 Tendências da desigualdade e redução da pobreza

Em Uganda, o crescimento com aumento da igualdade gerou uma forte redução da pobreza . . .

Após décadas de guerra e crise econômica, o crescimento voltou a Uganda nos anos 90, com uma média superior a 5% ao ano. Em apenas seis anos (1992-98), a proporção de pobres em Uganda caiu de 56% para 44%. Os benefícios do crescimento foram compartilhados por todos os grupos de renda, por domicílios rurais e urbanos e por quase todos os setores da economia. O consumo real per capita aumentou em todos os decis de população, implicando uma redução da pobreza independentemente da linha de pobreza.

Reduções modestas da desigualdade de renda tornam o crescimento especialmente eficiente para a redução da pobreza, com uma redução de 0,36 para 0,34 no coeficiente de Gini em cinco anos. O padrão de vida melhorou mais entre os domicílios mais pobres. O consumo (equivalente por adulto) aumentou 27% no decil mais pobre, em comparação com 15% nos domicílios do decil mais rico. Entre os produtores de cultivos comerciais (especialmente os cafeicultores, inicialmente tão pobres quanto a média da população de Uganda) a pobreza diminuiu com rapidez quase duas vezes maior do que no resto do país.

. . . Mas em Bangladesh, o aumento da desigualdade moderou a redução da pobreza gerada pelo crescimento.

Em Bangladesh, nos anos 90, o PIB per capita aumentou cerca de 2% ao ano e a pobreza diminuiu muito lentamente. Entre 1983 e 1996, a proporção de pobreza extrema caiu de 40,9% para 35,6%, e a de pobreza moderada de 58,5% para 53,1%. Em particular, a pobreza rural continua muito alta.

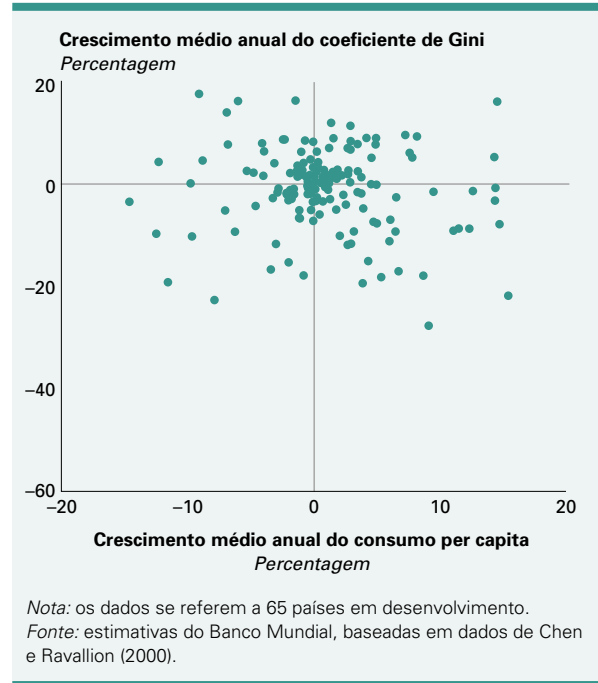
A que se deve essa lenta redução? Parte da resposta está no aumento da desigualdade tanto no setor urbano como no rural, especialmente entre 1992 e 1996, período em que o coeficiente de Gini cresceu de 0,26 para 0,31. Dependendo da medida de pobreza usada, entre um quinto e um terço da redução potencial da pobreza gerada pelo crescimento talvez tenham sido perdidos em razão de um aumento da desigualdade. Se a desigualdade não houvesse aumentado, o índice de pobreza realmente registrado teria sido inferior em sete a dez pontos percentuais ao de 1995-96.

A maior desigualdade em Bangladesh não quer dizer que o crescimento deva ser relegado a segundo plano. Ao contrário: o crescimento mais rápido é necessário para acelerar a redução da pobreza, porque o efeito líquido do crescimento sobre a redução da pobreza é positivo. Também se requerem esforços para limitar o aumento da desigualdade e fazer com que o crescimento chegue às áreas rurais, onde vive grande parte dos pobres do país.

Fontes: Appleton e outros, 1999; Wodon, 1997, 1999, 2000c.

Quadro 3.4). Outro exemplo é dado por Marrocos, onde o número de pobres cresceu mais de 50% entre 1990 e 1998, devido principalmente à queda do consumo privado real per capita (-1,4% ao ano). Em áreas urbanas, o crescimento da pobreza foi aliviado por uma redução de desigualdades, ao passo que, em áreas rurais, o aumento da desigualdade reforçou o crescimento da pobreza.¹⁹

Figura 3.5
A desigualdade variou amplamente nos anos 80 e 90, mas não mostrou relação sistemática com o crescimento



O crescimento por si só provoca aumentos ou reduções sistemáticas da desigualdade de renda? As políticas e instituições que contribuem para maior crescimento aumentam ou diminuem a desigualdade? A composição regional ou setorial do crescimento afeta as variações na desigualdade de renda? Em resposta a essas indagações, o presente capítulo examina inicialmente os dados internacionais e, a seguir, aborda em maiores detalhes os dados de cada país, que ressaltam o fato de que as variações na desigualdade de renda devem-se freqüentemente a um complexo conjunto de forças antagônicas.

Numerosos estudos revelam que, em média, não existe uma relação sistemática entre crescimento e indicadores sintéticos da desigualdade de renda, como o coeficiente de Gini (ver a Figura 3.5).²⁰ Essa relação média é de interesse, mas também o são os desvios substanciais em torno dela.

As diferenças em desigualdade num determinado nível de crescimento poderiam refletir o fato de que a combinação de políticas e instituições que conduziu a esse crescimento difere entre países – e de que tais diferenças de políticas são relevantes para a distribuição da renda. Contudo, no nível agregado, não existem maiores indícios de que este seja o caso. Um recente estudo sobre cresci-

mento e redução da pobreza numa amostra de 80 países industriais e em desenvolvimento constatou que políticas macroeconômicas tais como um sistema monetário estável, a abertura ao comércio internacional e um governo de dimensões moderadas aumentam as rendas dos pobres tanto quanto as rendas médias.²¹ Em outras palavras, essas políticas não afetavam sistematicamente a distribuição da renda.

Outras políticas, como a de estabilização após uma inflação alta, podem inclusive favorecer desproporcionalmente os pobres (ver o Capítulo 9). Além disso, um desenvolvimento financeiro mais acentuado favorece o crescimento e pode reduzir a desigualdade de renda ao melhorar o acesso ao crédito.²²

Quadro 3.5 O que faz com que o crescimento favoreça os pobres na Índia?

Confirmando os estudos sobre países em desenvolvimento, a pobreza de consumo na Índia diminuiu com o crescimento do consumo domiciliar médio. Além disso, a composição regional e setorial do crescimento afeta a redução do índice nacional de redução da pobreza, com respostas muito mais fortes para o crescimento econômico rural do que para o urbano. E, nas áreas rurais, o crescimento da agricultura e dos serviços, ao contrário do crescimento industrial, tem sido particularmente efetivo para reduzir a pobreza.

Na Índia rural, o aumento da produtividade agrícola é decisivo para um crescimento favorável aos pobres. Dados que abrangem o período 1958-94 mostram que maiores salários reais e a melhoria da produtividade agrícola aumentaram os padrões de vida médios e não afetaram a distribuição da renda. Resultado: menor pobreza absoluta.

A eficácia do crescimento não-agrícola para a redução da pobreza tem variado amplamente entre os estados, refletindo diferenças sistemáticas de condições iniciais. Em estados com baixa produtividade agrícola, padrões de vida rurais baixos em comparação com áreas urbanas e educação básica deficiente, era menor a capacidade dos pobres de participar do crescimento do setor não-agrícola. Deve-se assinalar o papel da alfabetização inicial: mais de metade da diferença entre a elasticidade da pobreza em relação à produção agrícola de Bihar (o estado com a menor elasticidade na Índia) e de Kerala (com a maior) é atribuível ao índice de alfabetização inicial substancialmente maior de Kerala. A alfabetização da mulher é um indicador ligeiramente mais significativo da contribuição do crescimento para a redução do crescimento, em comparação com a alfabetização do homem.

Para que os pobres participem inteiramente do crescimento econômico da Índia, é necessário atribuir maior prioridade à agricultura, à infra-estrutura e à despesa social (especialmente em áreas rurais atrasadas).

Fonte: Ravallion e Datt 1996, 1999.

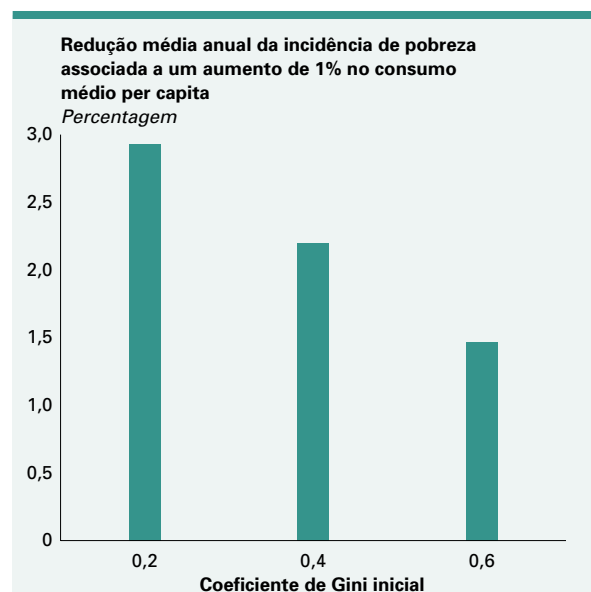
Ao me aposentar, eu tinha 20.000 rublos na minha conta de poupança. Mas veja o que o governo fez – o governo ao qual nós confiamos o nosso dinheiro! Eles mudaram a correção monetária da poupança, e a inflação comeu tudo! Esse dinheiro agora não dá nem para comprar pão e água.

— De um grupo de discussão na Ucrânia

Outra possível explicação para a falta de associação entre crescimento e desigualdade está em que as variações na distribuição de renda podem ser muito diferentes entre países com índices de crescimento geral similares, em razão de diferenças regionais e setoriais na composição do crescimento. Se o crescimento marginalizar regiões pobres, impedindo que os pobres migrem facilmente para regiões em que as oportunidades se expandem, tal crescimento poderá resultar em intensificação de desigualdades. Se o crescimento se concentrar em setores dos quais é mais provável que os pobres obtenham sua renda, como a agricultura, tal crescimento poderá estar associado a uma redução da desigualdade de renda.

Na China, grande parte do acentuado crescimento da desigualdade de renda entre meados dos anos 80 e meados dos anos 90 reflete o crescimento muito mais rápido

Figura 3.6
A desigualdade inicial influencia o ritmo de redução da pobreza



Nota: os dados abrangem 65 países em desenvolvimento nos anos 80 e 90. A incidência de pobreza é a proporção de população que vive com menos de US\$ 1 por dia.

Fonte: estimativas do Banco Mundial baseadas na metodologia de Ravallion (1997a) e dados de Chen e Ravallion (2000).

Quadro 3.6 Complexos padrões de variação distributiva em três economias

As mudanças observadas na distribuição da renda refletem um complexo conjunto de fatores, entre os quais alterações na distribuição de recursos, variações nos rendimentos desses recursos, opções no mercado de trabalho e fatores demográficos. O Brasil, o México e Taiwan mostram como essas forças podem apoiar-se e anular-se mutuamente, resultando em desigualdade reduzida, aumentada e inalterada.

Brasil: a desigualdade diminuiu

A desigualdade de renda diminuiu no Brasil entre 1976 e 1996, período em que o coeficiente de Gini caiu de 0,62 para 0,59. No mesmo período, os rendimentos da educação tornaram-se mais desiguais: tanto os trabalhadores assalariados como os autônomos com mais instrução registraram maiores aumentos de renda do que os menos instruídos, mesmo depois de levar em conta a idade e o sexo. Não houve mudança nos rendimentos da experiência e só ocorreram pequenos declínios na diferença de pagamento entre homens e mulheres; assim, a desigualdade geral aumentou. Esse efeito "desequalizador" foi mais do que compensado por três fatores, a saber:

- A distribuição da educação tornou-se mais igual.
- A escolaridade média aumentou de 3,8 para 5,9 anos e os níveis de escolaridade mais altos (particularmente das mulheres) contribuíram para uma perceptível redução do tamanho da família, cuja média baixou de 4,3 para 3,5 membros. Já que o tamanho da família reduziu-se mais nos domicílios mais pobres, a desigualdade diminuiu.
- A desigualdade dos rendimentos de características não ligadas à educação parece ter caído, o que sugere uma redução na segmentação do mercado de trabalho no período 1976-96 e um possível declínio nas desigualdades regionais.

México: a desigualdade aumentou

O coeficiente de Gini para o México aumentou acentuadamente entre 1984 e 1994, passando de 0,49 para 0,55. Tal como nos dois exemplos anteriores, as variações no rendimento da educação tiveram um efeito fortemente "desequalizador". Contudo, as variações na distribuição da educação não

compensaram esse efeito. Embora o avanço educacional tenha aumentado mais rapidamente para os menos instruídos, os rendimentos nos níveis mais altos de educação foram suficientemente grandes para que a renda adicional gerada por essa maior educação tenha favorecido em escala desproporcional os mais instruídos. Sobrepondo-se a isto, ocorreram importantes efeitos regionais, em que a ampliação das diferenças de salários entre áreas rurais e urbanas contribuíram substancialmente para a desigualdade, apesar de certa convergência dos rendimentos da educação e da experiência urbana em áreas urbanas e rurais.

Taiwan: a desigualdade não se alterou

Célebre pela estabilidade do seu baixo nível de desigualdade, Taiwan registra há 30 anos um coeficiente de Gini de aproximadamente 0,30. Tal como no Brasil, este resultado se deve a uma variedade de forças contrapostas. Apesar de um rápido crescimento da oferta de trabalhadores mais instruídos, os maiores aumentos de renda correspondem aos menos instruídos. Isto foi mais do que compensado por uma igualdade maior na distribuição da educação e por uma participação maior da mulher no mercado de trabalho. O padrão de impostos e transferências também foi equalizador, resultando em que a distribuição da renda individual passou a ser mais igualitária. Contudo, é interessante notar que a desigualdade de renda no nível domiciliar aumentou, já que, entre as mulheres que ingressaram na força de trabalho, muitas eram originárias de domicílios em melhor situação.

• • •

Estes exemplos mostram que tendências simples em medidas sintéticas da desigualdade de renda podem ocultar importantes forças estruturais. Algumas dessas tendências, como as variações na distribuição da educação, podem ser influenciadas por políticas, embora esse processo seja demorado. Outras, como as variações nos rendimentos da educação, refletem fundamentalmente a ação de forças do mercado e são menos receptivas a intervenções. E, tal como demonstra o caso de Taiwan, políticas fiscais e de transferência podem contrapor-se a aumentos na desigualdade inicial de renda.

Fontes: para o Brasil, Ferreira e Paes de Barros (1999b); para o México, Legovini, Bouillon e Lustig (1999); e para Taiwan, Bourguignon, Fournier e Gurgand (1998).

das áreas urbanas em relação às rurais.²³ Os estados da Índia contam uma história similar a respeito da importância do crescimento rural na redução da pobreza (ver o Quadro 3.5). E a Indonésia também.²⁴ Um estudo de 38 países em desenvolvimento constatou que a variação de desigualdade reflete a abundância de terra arável, a prevalência da pequena agricultura e a produtividade agrícola.²⁵ Essas conclusões ressaltam a importância da remoção de tendenciosidades políticas contra a agricultura a fim de gerar um crescimento mais equitativo (ver o Capítulo 4).

Os dados comparados entre países só nos habilitam a entender até certo ponto os fatores subjacentes às variações na distribuição da renda que tornam o crescimento mais favorável ou menos favorável aos pobres. Cuidadasas

análises específicas por país compõem um quadro com mais matices, ressaltando um complexo conjunto de forças que se combinam e se opõem, inclusive variações na distribuição da educação, variações nos rendimentos da educação, opções no mercado de trabalho e alterações demográficas (ver o Quadro 3.6). Tais mudanças são o resultado dos seguintes fatores:

- Forças do mercado, tais como variações na demanda de mão-de-obra.
- Políticas, tais como o investimento público em educação.
- Forças sociais, tais como a maior participação da mulher na força de trabalho ou mudanças em práticas que discriminam a mulher e minorias étnicas.
- Forças sociais, como mudanças nas restrições legais

ao direito de propriedade para a mulher e as minorias étnicas.

Nem toda a desigualdade de renda deve ser considerada como resultado negativo. Na medida em que as economias se desenvolvem, a desigualdade de renda pode aumentar porque a força de trabalho deriva da agricultura para atividades mais produtivas. Assim, se os salários são mais baixos na agricultura do que na indústria e nos serviços e a força de trabalho muda para esses dois setores, muitos indicadores sintéticos, em especial os que são sensíveis a variações na extremidade inferior da distribuição de renda, mostrarão aumentos de desigualdade, apesar de um declínio geral da pobreza. Essas tendências não devem ser vistas como negativas se:

- As rendas na extremidade inferior aumentam ou pelo menos não diminuem.
- O processo de desenvolvimento expande as oportunidades para todos.
- As tendências observadas não resultam de forças disfuncionais como a discriminação.
- O número de pobres diminui.

Desigualdade inicial e redução da pobreza

Ainda que a distribuição da renda, por si só, não mude com o crescimento, países com índices de crescimento similares podem chegar a resultados muito diferentes em termos de pobreza, dependendo da sua desigualdade inicial. Tudo o mais sendo igual, o crescimento resulta em menor redução da pobreza em sociedades desiguais, do que em sociedades igualitárias. Se os pobres recebem uma pequena parcela da renda existente e se a desigualdade não mudar, também receberão uma pequena parcela da nova renda gerada pelo crescimento, o que anulará os efeitos do crescimento sobre a pobreza. Os dados confirmam o seguinte: quando a desigualdade inicial é baixa, o crescimento reduz a pobreza quase duas vezes mais do que nos casos em que a desigualdade é alta (ver a Figura 3.6).

A desigualdade inicial de renda não explica tudo, pois a desigualdade em outras dimensões também é importante. A sensibilidade da pobreza ao crescimento depende em grande parte da desigualdade inicial de acesso dos pobres a oportunidades para compartilhar esse crescimento. Se as disparidades de escolaridade espelham disparidades de renda, talvez os pobres não disponham de aptidões para encontrar emprego em setores dinâmicos e progressistas da economia. Esse efeito é agravado pela desigualdade entre os sexos no acesso à educação (ver o Capítulo 7). Além disso, se custos fixos ou outros obstáculos barrarem o movi-

Quadro 3.7 **Diversificação e migração na China rural**

Para as famílias rurais da China, as oportunidades de emprego não-agrícola têm sido uma importante fonte de crescimento da renda. Essas oportunidades podem ser equalizadoras ou não. Enquanto a diversificação para o emprego não-agrícola refletir um fator de atração (maiores rendimentos não agrícolas), a diversificação pode provocar desigualdade na medida em que as oportunidades são aproveitadas por trabalhadores mais ricos e instruídos. Na medida em que a diversificação refletir um mecanismo de sobrevivência para os mais pobres, ela pode ser equalizadora.

Os dados colhidos em quatro províncias da China sugerem que o fator de atração tem sido mais importante do que o mecanismo de sobrevivência: o acesso a emprego não-agrícola explica um aumento proporcional da desigualdade de renda em áreas rurais entre 1985 e 1990. Os dados também sugerem que até mesmo a modesta diferença (pelos padrões internacionais) entre o avanço educacional do homem e da mulher exacerba essas tendências: é menos provável que as mulheres menos instruídas encontrem emprego não agrícola. Em contraste, a migração tem exercido efeitos equalizadores sobre a renda. Dados de um levantamento nas quatro províncias mostram que as transferências privadas têm sido uma força equalizadora.

Fonte: Banco Mundial, 1997b.

mento de regiões rurais remotas e economicamente deprimidas para centros urbanos, será menos provável que os pobres aproveitem as oportunidades de migração. (ver o Quadro 3.7).

Nós, os maias, sempre fomos excluídos por eles, fomos discriminados por eles. Eles cortaram a árvore, mas esqueceram de arrancar a raiz. Agora a árvore está florescendo.

— De um grupo de discussão na Guatemala.

Se desigualdades sociais como os sistemas de casta ou a discriminação contra populações indígenas confinarem membros de grupos desamparados a empregos em setores estagnados, os benefícios do crescimento serão menores para os pobres (ver o Capítulo 7). Ou então, se a discriminação étnica no mercado de trabalho culminar em diferentes rendimentos para o mesmo nível de educação, o crescimento será menos eficiente como fator de redução da pobreza para o grupo discriminado. Um estudo realizado na América Latina concluiu que, em vários países, as diferenças de renda entre indígenas e não-indígenas não podem ser explicadas por diferenças de aptidões ou de experiências, o que sugere que a culpa recai sobre a dis-

Quadro 3.8 A redistribuição pode aumentar a eficiência

A redistribuição não compromete necessariamente a eficiência e o crescimento. Em várias instâncias, políticas redistributivas podem melhorar a acumulação de bens pelos pobres, com simultânea melhoria da eficiência e do crescimento. Alguns estudos recentes ilustram a possibilidade de resultados duplamente positivos, reforçando ainda mais o argumento da redistribuição.

A reforma agrária é um exemplo clássico de política de redistribuição. A Operação Barga, nome de uma reforma agrária realizada no fim dos anos 80 e começo dos anos 90 no Estado de Bengala Ocidental, Índia, é um dos poucos exemplos de transferências de direitos de propriedade em grande escala não acompanhadas de maior agitação social. A operação está associada a um aumento de 18% na produção agrícola do estado (Banerjee, Gertler e Ghatak, 1998).

A redistribuição também pode ser fonte de aumento da eficiência se as transferências para os pobres melhoram seu capital humano. A provisão pública de infra-estrutura orientada para os pobres é um importante exemplo. Na Indonésia, a construção em massa de escolas primárias (em cinco anos, 61.000 escolas foram construídas e dotadas de pessoal) no âmbito do Programa INPRES (instruções presidenciais), que é o principal mecanismo de redistribuição da receita gerada pela produção de petróleo no país, melhorou substancialmente a educação e a renda. O índice de conclusão do ciclo primário aumentou 12% e os salários dos homens melhoraram 5% (Duflo, 2000b).

Políticas universais (como a fixação de preços para serviços do governo) também podem exercer efeitos de redistribuição e eficiência. Em Taiwan, a abolição das taxas de matrícula no ciclo secundário em 1968 e a introdução da educação compulsória beneficiaram mais as crianças pobres do que as ricas (Spohr 2000). Além disso, aumentaram substancialmente a escolaridade (0,4 ano no caso dos homens) e a participação na força de trabalho, o que se traduziu em renda mais alta (Clark e Hsieh, 1999).

A redistribuição direta da renda (por meio de transferências em dinheiro) é rara nos países em desenvolvimento. Um dos motivos é que o dinheiro talvez não seja gasto da forma mais eficiente. Na África do Sul, ao acabar o apartheid, o pequeno programa de pensões foi extraordinariamente expandido para a população negra. Em 1993, a pensão correspondia ao dobro da renda média dos negros em áreas rurais (Case e Deaton, 1998). Quando a pensão era recebida pelas avós maternas de meninas, seus efeitos sobre a nutrição eram amplos, reduzindo à metade a diferença de altura entre essas meninas e as meninas da mesma idade nos Estados Unidos (Duflo, 2000a). Outros estudos demonstraram, porém, que a pensão, quando recebida por uma mulher idosa, também resultava em redução da oferta de mão-de-obra masculina na melhor faixa etária para o trabalho (Bertrand, Miller e Mullainathan, 1999). Os resultados sugerem que as transferências em dinheiro podem aumentar a eficiência, mas não necessariamente.

criminação no mercado de trabalho.²⁶ Esses resultados trazem à tona a importância da eliminação de barreiras sociais para a mulher, as minorias étnicas e os grupos em desvantagem social para que as bases do crescimento sejam amplas.

Desigualdade inicial e crescimento

Uma grande desigualdade inicial reduz o impacto de determinado índice de crescimento econômico sobre a pobreza. Ela pode afetar a redução da pobreza ao reduzir o crescimento econômico geral. A teoria inicial referente aos efeitos da desigualdade sobre o crescimento sugeria que uma desigualdade maior poderia ser boa para o crescimento: por exemplo, redistribuindo a renda dos pobres, que não poupam, para os ricos, que poupam. Esse conceito implicava uma compensação: mais crescimento poderia ser comprado ao preço de mais desigualdade, com efeitos ambíguos sobre os pobres.

Esse argumento ficou abalado pelo pensamento mais recente e pelos dados empíricos: menor desigualdade pode aumentar a eficiência e o crescimento econômico por meio de uma variedade de canais. Sociedades desiguais são mais suscetíveis a dificuldades na ação coletiva, possivelmente refletidas em instituições disfuncionais, in-

stabilidade política, uma propensão para políticas populistas de redistribuição ou maior volatilidade política, e tudo isto pode reduzir o crescimento. Na medida em que a desigualdade de renda ou de recursos coexiste com mercados de crédito imperfeitos, os pobres talvez não possam investir no seu capital humano e físico, com consequências adversas para o crescimento a longo prazo.

Os efeitos da desigualdade sobre o crescimento têm sido objeto de considerável escrutínio empírico. Em geral, os indícios sobre o impacto da desigualdade de recursos (e entre os sexos) são mais claros. Um recente estudo de cooperativas de açúcar na Índia constatou que as mais desiguais (em termos de propriedade dos cooperativados) são as menos produtivas.²⁷ Diversos estudos também constataram um efeito adverso da desigualdade de propriedade de terras sobre o crescimento.²⁸ Um estudo realizado na China revelou que nas áreas de alta desigualdade eram menores os índices de crescimento do domicílio rural, levando em conta o capital humano e físico da família.²⁹ Outros estudos evidenciaram um nexos entre a desigualdade de educação e entre os sexos e o crescimento.³⁰ Em contraste, os dados sobre o efeito da desigualdade inicial de renda são mais variados. Alguns estudos encontraram efeitos negativos.³¹ Outros, efeitos

positivos.³² Ainda outros, constataram diferentes efeitos em diferentes amplitudes.³³

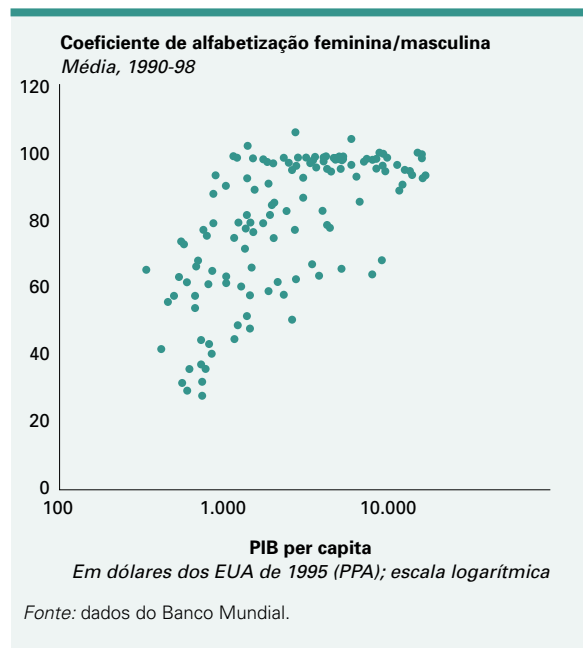
Estes resultados abrem a possibilidade de que as políticas destinadas a melhorar a distribuição da renda e dos recursos exerçam um efeito duplamente benéfico, ampliando o crescimento e aumentando a parcela de crescimento destinada aos pobres. Isto não quer dizer que todas as políticas pró-igualdade produzirão esses almeçados efeitos. Se a redução na desigualdade ocorrer às custas dos demais fatores que conduzem ao crescimento (examinados na parte inicial deste capítulo), os ganhos da redistribuição poderão evaporar-se. A desapropriação de bens em grande escala pode resultar em agitação política e violência e solapar o crescimento. E, às vezes, as tentativas de redistribuição podem reduzir os incentivos à poupança, investimento e trabalho. Contudo, existem várias possibilidades de êxito certo (ver o Quadro 3.8). As políticas devem concentrar-se na formação de capital humano e recursos físicos para os pobres, fazendo uso judicioso do poder redistributivo da despesa governamental e de várias formas de reforma agrária (ver o Capítulo 5, Quadro 5.12).

Crescimento econômico e outros aspectos da pobreza

Assim como a pobreza de renda declina com o aumento das rendas médias, a pobreza de saúde e educação também diminui. Tal como no caso da pobreza de renda, existem desvios significativos em torno dessas relações gerais: países e regiões com renda per capita similares também podem mostrar resultados muito diferentes em termos dos aspectos da pobreza que não se referem à renda. E, tal como no caso da pobreza de renda, esses desvios refletem um amplo conjunto de forças, que inclui a desigualdade inicial, a eficácia das intervenções públicas e o nível de desenvolvimento. Em contraste, existem fortes indícios de que melhores resultados em saúde e educação contribuem para um crescimento econômico mais rápido.

Nos países, assim como entre indivíduos, existem fortes correlações entre os resultados em termos de saúde e educação e a renda. Em países mais ricos e entre os indivíduos mais ricos, os índices de mortalidade e desnutrição são mais baixos.³⁴ Nos países e entre países, tanto a quantidade como a qualidade da educação melhoram com a renda, embora a qualidade seja difícil de mensurar.³⁵ As disparidades de aproveitamento educacional

Figura 3.7
Em vários países, o coeficiente de alfabetização feminina/masculina aumenta com a renda per capita



também diminuem com a renda.

Estas fortes correlações refletem efeitos causais do aumento da renda para o fortalecimento dos resultados em termos de saúde e educação, e da melhor saúde e educação para o aumento da renda. Individualmente, isto não é de surpreender. A saúde precária e a desnutrição reduzem a produtividade e o tempo dedicado ao trabalho, efeitos que variam com o nível de educação. Por exemplo: um estudo de homens brasileiros mostrou que a estatura do adulto guardava forte relação com os salários e que os salários aumentavam mais com a estatura entre indivíduos dotados (em comparação com os não dotados) de certo nível de educação.³⁶ Por outro lado, indivíduos com rendas mais altas têm melhores condições de investir em saúde e educação.³⁷ Muitos estudos documentam os efeitos positivos da educação dos pais sobre a saúde e educação dos filhos.

Observam-se padrões similares nos países, com positivos efeitos de uma renda maior per capita sobre a mortalidade infantil.³⁸ Outros estudos documentaram os benefícios de uma mortalidade mais baixa para um crescimento mais rápido, com incidência maior dos frutos do crescimento nos níveis mais baixos de renda.³⁹ E já vimos os indícios de que um melhor resultado em educação leva a um crescimento mais rápido.

Além disso, existem certos indícios de que essas relações não são lineares: acentuadas melhorias de saúde guardam relação com o crescimento em países e regiões mais pobres. Portanto, diferenças bastante pequenas nos índices de crescimento econômico podem exercer grande impacto sobre o desenvolvimento humano nesses países. Segundo as estimativas de um estudo, se os índices de crescimento no mundo em desenvolvimento (excluídas a China e a Índia) tivessem sido tão altos nos anos 80 como o foram nos anos 60 e 70, teria sido possível evitar 650.000 óbitos de menores de cinco anos na década de 80.⁴⁰

Esses efeitos do desenvolvimento humano sobre o desenvolvimento econômico, e vice-versa, sugerem a possibilidade de círculos viciosos e virtuosos. Países e pessoas pobres podem estar encerrados num círculo vicioso, já que um baixo desenvolvimento humano reduz as oportunidades econômicas, tornando mais difícil investir em saúde e educação. Em contraste, intervenções públicas bem orientadas em saúde e educação podem contribuir para um círculo virtuoso em que maiores oportunidades econômicas geram recursos para mais investimentos (ver o Capítulo 5).

Também aqui, as consideráveis variações dessas relações entre os países refletem uma combinação de fatores. Um deles é a desigualdade de renda.⁴¹ Vimos que os efeitos da renda sobre a saúde são mais pronunciados nos níveis de renda mais baixos. Isto implica em que o mesmo índice de crescimento econômico pode ter resultados de saúde e educação muito diferentes, dependendo da distribuição inicial da renda e de como essa distribuição muda com o crescimento. Em particular, o crescimento acompanhado de uma redução da desigualdade provavelmente produzirá melhores resultados em saúde.

Uma pesquisa em vários países constatou que a correlação entre indicadores médios de saúde e a renda média desaparece se levarmos em conta as diferenças na incidência da pobreza de renda e no gasto público.⁴² A mesma pesquisa constatou que as diferenças entre países no gasto público em saúde importam mais para a saúde dos pobres do que para outros: os não-pobres estão em melhores condições de proteger sua saúde em face de uma despesa pública menor. Esses resultados sugerem que o

crescimento melhora a situação média de saúde por meio de sua capacidade de reduzir a pobreza e permitir o aumento da despesa social orientada para os pobres.

As desigualdades de outros fatores que não a renda também são relevantes. A discriminação por sexo ou etnia (na alocação da despesa pública em educação e saúde ou na operação de instituições de educação e saúde) pode levar a diferenças no nível de educação e saúde. As disparidades educacionais entre os sexos são especialmente pronunciadas em países pobres (ver a Figura 3.7). No estado de Kerala (Índia), que tem uma longa história de igualdade nas relações entre os sexos, a educação e a mortalidade pouco diferem entre homens e mulheres. Mas no estado de Uttar Pradesh, por exemplo, em que a discriminação contra a mulher é forte, os índices de alfabetização feminina são inferiores à metade dos índices relativos aos homens e o coeficiente mulheres/homens mostra uma perturbadora proporção de 87,9 para 100.⁴³ Estudos comparados entre países também identificaram fatores geográficos, a fragmentação étnica e, em especial, o avanço educacional da mulher como elementos importantes para explicar diferenças de resultados em saúde num determinado nível de renda.⁴⁴ Finalmente, a qualidade e a quantidade da despesa pública também são relevantes, embora as dimensões do impacto sobre os pobres muito dependam das políticas e instituições (ver o Capítulo 5).

• • •

Este capítulo mostrou a importância do crescimento para a redução da pobreza, em particular para a renda e o desenvolvimento humano. Também demonstrou como uma desigualdade baixa ou em declínio aumenta o impacto do crescimento sobre a pobreza. É possível tornar o crescimento mais equitativo mediante a redução da desigualdade de acesso a recursos e oportunidades. Isto requer a abertura de oportunidades de mercado para os pobres e o fortalecimento dos seus recursos. Também requer medidas para que as instituições estatais sirvam melhor aos pobres, removendo barreiras sociais e apoiando organizações de pobres. Estes assuntos serão abordados nos capítulos seguintes.



CAPÍTULO 4

Tornar os Mercados mais Favoráveis aos Pobres

Os mercados são importantes para os pobres, que dependem de mercados formais e informais como instrumentos de negociação do seu trabalho e seus produtos, financiamento de investimentos e seguro contra riscos. Mercados em bom funcionamento são importantes para gerar crescimento e expandir oportunidades para os pobres. É por isto que doadores internacionais e governos de países em desenvolvimento, em especial os democraticamente eleitos, têm promovido reformas que favorecem o mercado.¹

Contudo, o desenvolvimento de mercados e das instituições que os apoiam é um processo difícil e demorado. Às vezes, as reformas no sentido de desenvolver os mercados fracassam rotundamente. Quando bem-sucedidas, elas freqüentemente impõem custos a grupos específicos da sociedade. Quando os prejudicados pelas reformas incluem os pobres, que são particularmente vulneráveis a choques, cabe aos países a obrigação especial de aliviar o peso da reforma. E mesmo que os mercados funcionem bem, devem as sociedades ajudar os pobres a superar os obstáculos que os impedem de

participar livre e eqüitativamente nos mesmos.

Nos anos 50 e 60, muitos responsáveis pela formulação de políticas acreditavam que o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza requeriam uma ativa participação do Estado e a proteção da indústria local. Essa estratégia de desenvolvimento orientada pelo mercado interno e liderada pelo Estado foi adotada por grande número de países do mundo, com diferentes graus de êxito. Muitos países adotaram o protecionismo, o controle governamental do investimento e o monopólio estatal em setores importantes. Em países como a Índia, essa estratégia resultou em crescimento persistentemente lento. Em outros países, particularmente na América Latina, essa estratégia gerou forte crescimento inicial ao longo dos anos 60, mas o crescimento acabou por tropeçar nos choques do petróleo dos anos 70 e na crise da dívida dos anos 80. E na China, no fim dos anos 70, constatou-se gradualmente que a economia, especialmente o setor agrícola, não realizara todo o seu potencial sob o pesado controle do Estado.

O crescente desencanto com esse desenvolvimento voltado para dentro e liderado pelo Estado levou os governos nacionais a implementar reformas que substituíram as intervenções estatais nos mercados por incentivos privados, a propriedade pública pela propriedade privada e a proteção das indústrias nacionais pela concorrência de produtores e investidores estrangeiros.² Em média, onde essas reformas favoráveis ao mercado foram bem implementadas, a estagnação econômica acabou e o crescimento recomeçou.

Mas, em certos casos, as reformas não foram bem implementadas, muitas vezes com conseqüências particularmente severas para os pobres. A ampla diversidade de reformas malogradas não se presta facilmente a uma generalização.³ Algumas reformas foram demasiadamente rápidas e falharam por falta de apoio institucional. Outras, por terem sido muito lentas, foram capturadas e frustradas por interesses especiais. Ainda outras, foram impostas por elites governamentais e doadores estrangeiros e fracassaram por falta de uma forte liderança interna e de um amplo compromisso com a reforma.⁴

Portanto, o debate sobre reformas não se refere a uma opção entre fazê-las ou não fazê-las: a ausência de reformas para desenvolver mercados vibrantes e competitivos e criar instituições sólidas condena os países a uma contínua estagnação e ao declínio. O debate também não se refere a uma dicotomia simplista entre gradualismo e terapia de choque: as reformas tanto podem ser demasiadamente rápidas como lentas para ter êxito. O debate está, isto sim, em saber como as reformas destinadas a fortalecer os mercados podem ser concebidas e implementadas de acordo com as circunstâncias econômicas, sociais e políticas de um país.⁵

Inevitavelmente, as reformas de mercado exercem diferentes efeitos sobre diferentes segmentos da sociedade. Cada programa de reforma tem seus beneficiários e prejudicados e os pobres podem ser encontrados entre uns e outros. A vulnerabilidade particular dos pobres exige uma cuidadosa avaliação do provável impacto sobre a pobreza e a implementação de políticas de compensação apropriadas.⁶ Também exige a cuidadosa consideração do ritmo das reformas, à luz dos prováveis efeitos sobre os pobres. A experiência demonstra que o diálogo direto com os pobres pode ser particularmente eficiente para informar esse processo.

Mesmo quando funcionam, os mercados nem sempre servem os pobres como poderiam servir. O acesso físico a mercados pode ser difícil para os pobres que vivem em

áreas remotas. O excesso de regulamentação reprime a atividade econômica em setores e regiões em que é provável que os pobres procurem trabalho. E o acesso a certos mercados, especialmente a serviços financeiros, pode ser difícil para os pobres, dada a freqüência com que eles se envolvem em pequenas transações que os participantes do mercado tradicional consideram pouco lucrativas ou insignificantes. Portanto, investimentos em infra-estrutura, uma regulamentação menos rigorosa e abordagens inovadoras para melhorar o acesso aos mercados financeiros podem fazer muito para assegurar que os benefícios dos mercados sejam compartilhados pelos pobres.

O presente capítulo aborda sucessivamente essas questões. Inicialmente, considera a experiência amplamente variada de países que implementaram reformas de mercado nos últimos 20 anos, comentando tanto os êxitos como as graves conseqüências de reformas frustradas. A seguir, ilustra os complexos efeitos que as reformas de mercado exercem sobre os pobres, com exemplos extraídos de três áreas: agricultura, política fiscal e comércio. Finalmente, examina como a redução dos regulamentos, a promoção de normas mínimas de trabalho e a expansão do microfinanciamento podem melhorar as condições em que os pobres participam dos mercados.

As reformas de mercado geraram crescimento?

Nos anos 80 e 90, grande parte do mundo em desenvolvimento orientou-se para a implementação de reformas favoráveis ao mercado. A motivação para as reformas e o seu ritmo e alcance variaram amplamente. Na China, por exemplo, o "sistema de responsabilidade familiar" substituiu a agricultura comunal e criou, para a família rural, incentivos de produção, investimento e inovação. Essas reformas não foram provocadas por crises macroeconômicas nem por epifanias ideológicas: refletiram, isso sim, a crescente constatação de que o potencial agrícola da China não estava sendo inteiramente realizado. A essas reformas agrícolas iniciais, seguiu-se a introdução de mecanismos de mercado em toda a economia. Em outros países, crises macroeconômicas serviram para catalisar a reforma: no México, por exemplo, a crise da dívida dos anos 80 foi seguida pela introdução de amplas reformas econômicas. Nos países da Europa Oriental e na ex-União Soviética, a transição política precipitou um enorme progresso rumo à economia de mercado que registrou êxito espetacular em alguns países e fracassou em outros.⁷

Quadro 4.1 O Consenso de Washington

O Consenso de Washington sobre reformas favoráveis ao mercado refere-se aos dez objetivos seguintes:

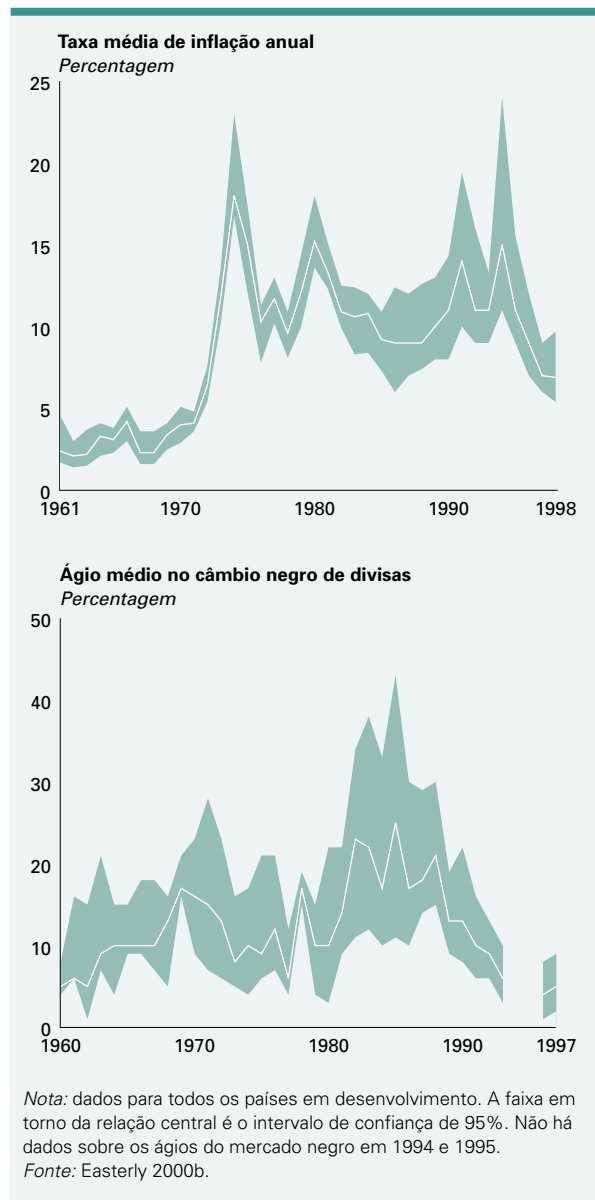
- Disciplina fiscal.
- Redirecionamento da despesa pública para a educação, a saúde e o investimento em infra-estrutura.
- Reforma fiscal: ampliação da base fiscal e corte das taxas de juros marginais.
- Taxas de juros determinadas pelo mercado e positivas (mas moderadas) em termos reais.
- Taxas de câmbio competitivas.
- Liberalização do comércio: substituição de restrições quantitativas por tarifas baixas e uniformes.
- Abertura ao investimento estrangeiro direto.
- Privatização de empresas estatais.
- Desregulamentação: abolição de regulamentos que impedem a entrada ou restringem a concorrência, exceto os que se justificam por razões de segurança, meio ambiente e proteção do consumidor e prudente supervisão de instituições financeiras.
- Segurança jurídica para os direitos de propriedade.

Fonte: Williamson 1993.

Como resultado dessas reformas, o panorama econômico de muitos países em desenvolvimento, mas não de todos, se alterou significativamente. O grau de participação governamental na atividade econômica diminuiu. Os mercados internos estão mais abertos ao comércio internacional e aos fluxos de capital. Os códigos fiscais foram revisados. E, em geral, são os mercados, e não os governos que determinam preços, produção e alocação de recursos. Muitas dessas reformas, mas nem todas, refletiram os princípios do chamado Consenso de Washington, que definiu dez prioridades de políticas, adotadas em diferentes combinações por muitos países (ver o Quadro 4.1).

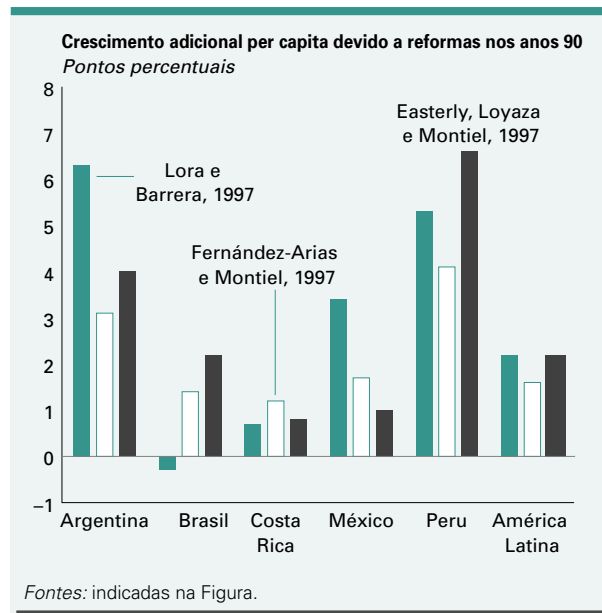
Dada a ampla diversidade das reformas implementadas por diferentes países em diferentes momentos e sob diferentes circunstâncias, é difícil fazer um resumo do progresso geral. Não obstante, as indicações são animadoras (ver a Figura 4.1). Por exemplo, as taxas de inflação nos países em desenvolvimento caíram de aproximadamente 15% no começo dos anos 80 para 7% em 1997, indicando uma tendência geral rumo a uma política monetária disciplinada. E, ainda mais importante, muitos países escaparam dos surtos crônicos de alta inflação e hiperinflação. Num típico país em desenvolvimento, o ágio do câmbio no mercado negro (um indicador seguro de taxas de câmbio fantasiosas e não ditadas pelo mercado) baixou de 25% em meados dos anos 80 para apenas 5% no fim dos anos 90.

Figura 4.1
Indicações de reformas bem-sucedidas no mundo em desenvolvimento



A redução de barreiras ao comércio e aos movimentos de capital internacionais tem sido um aspecto central em muitos programas de reforma. Na América Latina, as tarifas médias caíram de 50% em 1985 para 10% em 1996 e o teto tarifário baixou da média de 84% para apenas 41%.⁸ Em 1996, as barreiras tarifárias afetavam apenas 6% das importações, contra 38% antes da reforma.⁹ Também houve amplas reformas em outras áreas, como a liberalização dos regulamentos de investimento, a redução ou eliminação de

Figura 4.2
As reformas geraram crescimento na América Latina, mas com taxas diferentes



grande variedade de subsídios para fazer baixar os déficits fiscais e a privatização de muitas empresas estatais. Somente nos mercados de trabalho as reformas têm sido geralmente lentas.¹⁰

Essas reformas produziram o crescimento esperado? Em média, tal como documentado por vários estudos, países que adotaram políticas favoráveis ao mercado como a abertura ao comércio internacional, disciplina monetária e fiscal e mercados financeiros bem desenvolvidos registram, a longo prazo, um crescimento maior do que os países onde essas políticas não existem (ver o Capítulo 3).

Também há indícios de que as reformas que aproximam os países dessas políticas favoráveis ao mercado contribuem igualmente para um maior crescimento a médio prazo. Estudos sobre o impacto das reformas nos países comparam o seu desempenho antes e depois das reformas ou então examinam se os resultados das reformas explicam as variações nos índices de crescimento. As reformas são mensuradas indiretamente como mudanças em variáveis tais como volumes de comércio, tarifas, índices de inflação ou déficits orçamentários. Muitas vezes, esses estudos constatam que as reformas geram um forte crescimento. A Figura 4.2 sintetiza os resultados de três desses estudos na América Latina, que detectaram um significativo crescimento gerado pelas reformas. De acordo com estudos similares das economias em transição da Europa Oriental e da ex-União Soviética, cujo êxito

na implementação de reformas de mercado tem variado amplamente, os países que implementaram reformas imediatas e enérgicas (e aproveitaram condições iniciais favoráveis) alcançaram um crescimento mais dinâmico do que outros, onde a reforma se atrasou.¹¹ Um estudo realizado na Índia em 1999 verificou que os estados que implementaram reformas registraram crescimento mais rápido e melhorias mais intensas na educação e nos serviços primários de saúde, em comparação com os outros.¹²

Isto não quer dizer que, como resultado de reformas nos anos 80 e 90, o mundo em desenvolvimento como um todo tenha crescido rapidamente. De fato, o crescimento no mundo em desenvolvimento tem sido desapontador: o país típico registra crescimento insignificante.

Um estudo recente argumenta que não se deve atribuir ao malogro das reformas esse crescimento desapontador.¹³ Apesar do crescimento geral lento, o estudo constatou que diferenças em indicadores de políticas favoráveis ao mercado continuaram a prever diferenças de desempenho econômico entre países. Contudo, muitos países em desenvolvimento foram castigados por grandes choques externos. As taxas de juros mundiais aumentaram agudamente, agravando o ônus das obrigações do serviço da dívida. O ritmo de crescimento dos países industriais diminuiu, reduzindo o crescimento nos países em desenvolvimento que são seus parceiros comerciais. Em certos casos, esses choques anularam os benefícios das reformas que vinham sendo implementadas simultaneamente.

Mas, em certos casos, os programas de reforma deixaram de produzir o resultado esperado e, em outros, as reformas malograram inteiramente. Considere-se o que houve de errado no Leste da Ásia, em países da ex-União Soviética e na África (ver o Quadro 4.2). As sombrias lições desses fracassos e o pesado ônus imposto aos pobres ressaltam a importância de um enfoque comedido e realista para assegurar que os objetivos das reformas sejam alcançados.¹⁴

Cabe aqui uma nota de advertência sobre o futuro das reformas. Em muitos casos, as reformas acima discutidas são diretas e de "primeira geração", como a estabilização dos preços, a moderação de déficits orçamentários crônicos e a remoção das barreiras comerciais mais flagrantes. Frequentemente, a consolidação dos resultados obtidos com essas reformas requer fortalecimento institucional em áreas muito mais difíceis, como o desenvolvimento de um poder judiciário independente, a criação de órgãos reguladores independentes e efetivos e a instilação de profissionalismo no setor público. Não só essas reformas de "segunda geração" são muito mais complexas e demandam muito mais tempo,

Quadro 4.2 Por que as reformas às vezes falham?

As reformas podem fracassar quando não existem instituições de apoio ou quando indivíduos ou grupos poderosos manipulam os resultados.

Reformas incompletas do setor financeiro contribuíram para a crise do Leste Asiático

Nos anos 90, várias economias emergentes do Leste da Ásia liberalizaram seus mercados financeiros internos e eliminaram as restrições sobre as contas de capital. Especialmente na Coreia do Sul e na Tailândia, um surto de entradas de capital, muitas vezes por meio de instituições financeiras não-bancárias recentemente formadas, exerceu fortes pressões financeiras sobre os bancos. A prudente regulamentação de bancos e instituições financeiras não-bancárias não acompanhou esses acontecimentos, e o passivo a curto prazo em divisas, muitas vezes sem proteção contra o risco cambial, cresceu rapidamente. Súbitas variações das taxas de câmbio em meados de 1997 abalaram fortemente essa situação, contribuindo para aprofundar a crise subsequente (Banco Mundial, 1998f).

Esta experiência corresponde a um padrão mais amplo que emerge de uma comparação entre países: reformas financeiras que não se façam acompanhar de adequadas instituições supervisoras são um significativo fator determinante de crises bancárias em todo o mundo (Demirgüç-Kunt e Detragiache, 1998). Na raiz da crise do peso mexicano de 1995 encontravam-se inadequações no processo de privatização de bancos e de liberalização financeira (Lustig, 1998). Essas experiências não invalidam a importância das reformas nos mercados financeiros em desenvolvimento. De fato, a efetiva intermediação da poupança para o investimento produtivo contribuiu para o notável êxito do desenvolvimento no Leste da Ásia, que supera com folga os reveses da recente crise. Contudo, reformas imprudentes e excessivamente rápidas podem culminar em crises.

A corrupção em grande escala subverteu as reformas em países da ex-União Soviética

O Estado nos rouba constantemente, de modo que enganar o Estado não é pecado.

— De um grupo de discussão na Ucrânia

Que governo é este que temos? Uma mão dá e a outra tira!

— De um grupo de discussão na Ucrânia

Nos países da ex-União Soviética, as reformas de mercado e a corrupção estão indissolúvelmente conjugadas (ver, por exemplo, Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte, 2000). Isso é compreensível: a maioria desses países se sai muito mal numa comparação da corrupção entre países porque neles muitas empresas e pessoas enfrentam a corrupção com demasiada frequência. A corrupção tem coincidido com o agravamento do desempenho macroeconômico e com declínios de produção ainda maiores, num período em que esses países lutam por atravessar a transição rumo a uma economia de mercado.

Uma forma particularmente perniciosa de corrupção é a "captura do Estado", ou seja, a capacidade de empresas e indivíduos poderosos de influenciar a formulação de novas leis e regulamentos em vantagem própria. O processo pode envolver a manipulação dos ramos judiciário, executivo e legislativo do governo para obter privilégios especiais e direitos de monopólio e para influenciar a adjudicação e a fixação de

preços de contratos públicos. A captura do Estado contraria as premissas de uma economia livre e justa de mercado competitivo e contribui para acentuar a desigualdade. A captura do Estado também é generalizada. Em vários países da ex-União Soviética, mais de 30% das firmas pesquisadas num levantamento informaram que foram prejudicadas porque suas concorrentes conseguiram capturar o Estado (Hellman e outros, 2000).

As economias de mercado não podem funcionar bem quando as instituições e os incentivos permitem que essa corrupção floresça. E, ainda pior, os países podem entrar em círculos viciosos, em que reformas incompletas geram novos incentivos à corrupção. O combate aos efeitos corrosivos da captura do Estado requer um desenvolvimento institucional muito mais profundo na organização do sistema político, nos contrapesos entre instituições fundamentais do Estado e nas relações do Estado com as empresas e do Estado com a sociedade civil.

A inadequação do investimento público e o excesso de burocracia têm solapado as reformas de mercado na África Subsaariana

Diversos países africanos não conseguiram crescer desde meados dos anos 80, época em que, com o apoio de instituições financeiras internacionais, começaram a implementar reformas de mercado, especialmente na agricultura. Os resultados foram decepcionantes, devido em parte à inadequação do investimento público e à persistente burocracia (Banco Mundial, 2000b).

Tal como em outras partes do mundo, os agricultores africanos reagiram rigorosamente a incentivos de preço e de outra natureza. Mas, se a infra-estrutura pública (como estradas para áreas agrícolas remotas) não existir ou for subdesenvolvida, o impacto das reformas de preço e comercialização sobre a produção será nulo. Uma infra-estrutura inadequada também afeta outros setores. Pesquisas de empresas realizadas em diversos países africanos em 1996-97 citam constantemente a má qualidade dos serviços de infra-estrutura como barreira crucial para a expansão rumo a exportações intensivas em mão-de-obra em resposta a reformas de comércio. Em Uganda, os custos do transporte, entre outros, aumentaram em quase 50% o custo dos bens de capital. Em Zimbábue serviços de transporte deficientes significam que a entrega de insumos não é confiável, forçando as empresas a manter grandes estoques, apesar das altas taxas de juros.

Essas dificuldades têm sido agravadas pela falta de melhoria na transparência e na responsabilidade. Embora as mudanças de leis e regulamentos muitas vezes sejam partes integrantes de pacotes de reforma, sua implementação é freqüentemente defeituosa ou incompleta. Em conseqüência, os regulamentos continuam limitando a concorrência e a corrupção, a burocracia e a falta de transparência continuam prejudicando o comércio e o investimento ao aumentarem os custos. Pesquisas de empresas também identificam a corrupção e a burocracia como barreiras à expansão e diversificação das atividades comerciais em vários países da África. Por exemplo: a liberação alfandegária de insumos intermediários na fronteira de Uganda pode tardar mais de uma semana e demoras superiores a um dia são rotineiras em postos alfandegários no sul da África. Esses obstáculos são sintomáticos de deficiências institucionais maiores, que devem ser tratadas pelas autoridades para que as reformas sejam efetivas.

como também é provável que elas sejam combatidas por interesses poderosos e arraigados.¹⁵ Isto não significa que essas reformas de "segunda geração" devam ser adiadas: precisamente por demorarem a dar frutos, é importante introduzi-las tão logo seja possível.

Para resumir, as reformas de mercado alastraram-se amplamente pelo mundo em desenvolvimento, embora de maneira desigual. Em média, elas produziram menor inflação e maior crescimento, duas forças poderosas para reduzir a pobreza. Mas as reformas também podem ser erráticas, com dolorosas conseqüências para os pobres. A falta de instituições de apoio, erros de seqüenciamento das reformas e a captura do processo de reforma por indivíduos ou grupos poderosos estão por trás da maioria das reformas malsucedidas.

As reformas de mercado geraram benefícios para os pobres?

Mesmo nos casos em que as reformas de mercado conseguiram gerar crescimento, os efeitos sobre as rendas dos pobres foram variados, devido a desigualdades iniciais de renda e oportunidade e aos efeitos das reformas sobre o crescimento e a desigualdade. Que aconteceu realmente? E quais as lições a extrair da experiência com essas reformas?

Estudos comparativos entre países sugerem que, em média, as reformas macroeconômicas têm exercido pouco efeito sobre a distribuição da renda. Por exemplo: estudos recentes examinaram o impacto das políticas favoráveis ao mercado (como a abertura ao comércio internacional, inflação baixa, um governo de tamanho moderado e o primado da lei) sobre as rendas dos pobres de uma ampla amostra de países. Conclusão: em média, essas políticas beneficiam os pobres tanto quanto quaisquer outros.¹⁶ Algumas políticas, notadamente a estabilização dos preços, podem até beneficiar os pobres mais do que outros. Este resultado é coerente com pesquisas que mostram que os pobres provavelmente mencionarão a inflação alta como uma premente preocupação.

Onde as reformas exerceram efeitos distributivos adversos, estes são geralmente pequenos em comparação com os benefícios de crescimento gerados pelas reformas, especialmente a médio e longo prazo.¹⁷ Portanto, os dados macroeconômicos não sugerem que os benefícios da reforma tenham contornado os pobres, nem que os benefícios só tenham sido "filtrados" gradualmente para eles. Em vez disso, sugerem que, em média, todos os grupos de renda se beneficiam igualmente com as reformas.

Mesmo entre os países do antigo bloco socialista, onde as reformas muitas vezes perderam o rumo, o aumento da desigualdade foi menor nos países que conseguiram implementá-las. A desigualdade aumentou mais nos países que não introduziram reformas ou o fizeram apenas parcialmente.¹⁸

Esses dados de comparação entre países oferecem um quadro apenas parcial dos efeitos das reformas sobre os pobres. As mesmas reformas podem exercer efeitos muito diferentes em diferentes países, de modo que os resultados médios só servem de indicador aproximado do impacto que as reformas provavelmente exercerão num país. Além disso, mesmo quando as reformas não exercem, em média, qualquer efeito sobre a desigualdade de renda agregada, haverá beneficiados e prejudicados. E quando as reformas exercem seus efeitos principais sobre a provisão de bens públicos, como saúde, educação ou infraestrutura, talvez decorra certo tempo até que os efeitos sobre a distribuição da renda e os resultados em termos de desenvolvimento humano se façam sentir. Estudos detalhados de reformas em certos países deixam à mostra algumas das complexidades da reforma. Embora seja tão difícil generalizar a partir da experiência de um país como a partir de uma relação média entre países, ambos os tipos de dados são úteis para discernir a respeito dos efeitos das reformas.

Não é de surpreender que os estudos de reformas mostrem que as reformas favoráveis ao mercado encerram custos e benefícios desiguais (especialmente a curto prazo), sendo que os custos concentram-se em alguns grupos e os benefícios se alastram amplamente por toda a economia. A distribuição de custos e benefícios também pode ser desigual ao longo do tempo. Por exemplo: a li-beralização do comércio pode conduzir rapidamente a reduções de emprego em setores anteriormente protegidos, mas talvez decorra certo tempo até que os trabalhadores afetados desenvolvam as aptidões requeridas para aproveitar as oportunidades em outros setores. Na Hungria, a duração média do desemprego dos dispensados por empresas estatais entre 1990 e 1992 foi superior a quatro anos.¹⁹

Nossos governantes anunciaram uma transição para novas relações de mercado e, a seguir, nos deixaram à mercê do destino.

— *De um grupo de discussão na Geórgia.*

De um modo geral, esses custos não negam os benefícios das reformas examinados acima. São, porém, indicativos da im-

Tabela 4.1
O impacto de reformas sobre os preços, a produção e a produtividade agrícola em sete países
Varição percentual, comparação entre os quinquênios pós-reforma e pré-reforma

País	Preços agrícolas reais	câmbio real^a	Crescimento do PIB real <i>(em pontos percentuais)</i>	Produção agrícola	Aumento da produtividade agrícola <i>(em pontos percentuais)</i>
Chile	120	105	2,8	40	8,2
Gana	5	230	3,9	50	12,2
Hungria	-10	-23	..	-15	25,4
Indonésia	20	75	-0,6	42	2,3
Madagascar	11	94	2,0	15	2,9
México	-24	22	-3,7	14	1,3
Nova Zelândia	-31	-2	0,4	5	0,8

.. Não disponível.

a. Um aumento indica depreciação.

Fonte: Meerman 1997.

portância das políticas sociais para aliviar a carga imposta pelas reformas (ver o Capítulo 8). Isto se aplica particularmente aos pobres, cujos recursos, em especial o capital humano de seus filhos, podem ser irreversivelmente afetados até por custos a curto prazo. Os custos também servem para lembrar que o êxito ou o fracasso não são calculados apenas por variações na renda média. Pesquisas realizadas na América Latina indicam que as reformas podem ser impopulares se estiverem associadas com a percepção (e muitas vezes com a realidade) de maior risco e incerteza.²⁰

Quem ganha? E quem perde? Muitas vezes, os beneficiados vivem em áreas rurais, vivem em países com condições favoráveis ao setor privado e onde este tenha boa capacidade de aproveitar novas oportunidades, são os que podem ser absorvidos por novas atividades ou dotados de mobilidade geográfica e dispostos a procurar trabalho em novas ocupações e setores. Muitas vezes, os prejudicados são habitantes de áreas urbanas (em que os serviços tenham sido afetados), trabalham para o governo ou em empregos privilegiados ganhando mais do que os salários do mercado. Os prejudicados também podem incluir os trabalhadores sem especialização, sem mobilidade e sem acesso a novas oportunidades do mercado, por carecerem de capital humano, acesso à terra e crédito ou infra-estrutura de conexão com áreas remotas. Também podem incluir firmas que, apesar de viáveis, foram atingidas por crises econômicas exógenas.

À medida que o setor estatal se contrai, as oportunidades de emprego se evaporam.

— De um grupo de discussão na Ucrânia.

Já que os pobres estão representados tanto entre os beneficiados como entre os prejudicados acima descritos, não se pode extrair uma lição geral de que as reformas sejam sempre boas (ou más) para todos os pobres. Contudo, exemplos de reformas em três áreas (agricultura, política fiscal e comércio) são importantes para discernir o que determina o êxito e o fracasso, a maneira como as reformas afetam os pobres e se é possível mitigar os efeitos adversos sobre os prejudicados.

Agricultura

Nos modelos de desenvolvimento voltados para o mercado interno, a estrutura de tarifas e barreiras não-tarifárias e, em muitos casos, a taxa de câmbio tendiam a prejudicar a agricultura. Em geral, as reformas de mercado que reduziram essa tendência contra a agricultura e eliminaram diversas formas de intervenção estatal (apoio de preço, subsídios de insumo e crédito, apoio à comercialização de produtos) melhoraram o crescimento agrícola. Reformas como a privatização, menor regulamentação e liberalização do comércio e dos preços exerceram impacto positivo em muitos países.²¹ O crescimento da produção e da produtividade agrícola geralmente intensificou-se no período pós-reforma, às vezes substancialmente (ver a Tabela 4.1). Muitos pobres são pequenos produtores agrícolas e, por isso, beneficiaram-se diretamente com as reformas. Estudos de casos no Chile, China, Gana,²² Uganda e Vietnã mostram que as reformas contribuíram para melhorar os preços da produção de pequenos agricultores, eli-

Quadro 4.3

Reformas da agricultura no Chile e na China ajudam os pequenos agricultores

O Chile é um dramático exemplo de como uma reforma incompleta pode prejudicar a agricultura e de como uma reforma completa pode trazer grandes benefícios. O regime militar que tomou o poder em 1973 implementou um programa sustentado de reformas políticas. A produção agrícola aumentou 25% em 1974, mas estagnou-se até 1983, devido a incertezas quanto às futuras políticas e à inconclusão das reformas. No período 1978-82, a eliminação dos subsídios de crédito e insumo e a valorização da taxa de câmbio real atingiram duramente a agricultura, ao passo que demoras na implementação da reforma dos mercados de terra, trabalho e direitos de irrigação impediram uma resposta efetiva (Valdes, 1994).

Em 1984, uma agressiva desvalorização e a conclusão das reformas provocaram forte recuperação. O setor respondeu vigorosamente. A participação da força de trabalho agrícola aumentou rapidamente, de 14% do total da força de trabalho para mais de 19%, proporção substancialmente maior do que em qualquer outro momento da década anterior. O crescimento da agricultura passou de 0,2% ao ano em 1960-74 para 4,9% em 1974-90. Um fator importante foi o aumento da produtividade da terra.

Na China, a liberalização da agricultura provocou uma rápida resposta. Antes das reformas de 1979, a China dispunha de boas estradas e infraestrutura de irrigação, excelentes pacotes técnicos para grãos e outros cultivos e um eficiente sistema de aplicação de fertilizantes e outros insumos. Entre a revolução dos anos 40 e os anos 70, a capacidade

de irrigação mais do que duplicou e a produção de fertilizantes aumentou significativamente. Porém, a área de terra arável per capita caiu de cerca de 0,2 para 0,1 hectare ao longo desses 30 anos. Os padrões de cultivo impostos pelo Estado forçaram a maioria dos agricultores a plantar arroz e outros cereais. As fazendas coletivas tinham que preencher as quotas de grãos destinados às cidades e o mercado nacional de grãos fragmentou-se em 30 regiões auto-suficientes.

A partir de 1979, a agricultura familiar por meio do "sistema de responsabilidade familiar" tomou conta do país, substituindo a fazenda comunal. Embora os agricultores inicialmente ainda estivessem obrigados a fornecer grãos a baixo preço, podiam produzir o que quisessem, quase sempre a preços de mercado. Permitiu-se o florescimento do comércio nas áreas rurais e entre estas e a cidade, antes reprimido pelo Estado. Em vez de províncias auto-suficientes, o Estado encorajou mercados regionais e nacionais. A demanda efetiva de produtos de alto valor (vegetais, frutas, carne, peixe, ovos), antes reprimida por políticas ditadas pelo Estado, cresceu rapidamente. Os pequenos agricultores da China (aptos, dedicados ao trabalho e altamente motivados) responderam com grande vigor às novas oportunidades e deram início a cinco anos de crescimento agrícola sustentado, o mais rápido até hoje registrado em qualquer outro lugar. Entre 1978 e 1984, a produção agrícola da China cresceu 7,7% ao ano, e a de grãos, 4,8% (Lin, 1995). Já que a grande maioria dos pobres da China vive em áreas rurais, a incidência de pobreza reduziu-se extraordinariamente.

Fonte: Meerman 1997.

Quadro 4.4

Os mercados de terras e os camponeses pobres do México

A liberalização do arrendamento de terras e a reorganização do sistema de direitos de propriedade nos ejidos (terras comunais) em 1992 formavam a espinha dorsal das reformas estruturais para transformar a economia mexicana. A liberalização dos mercados de terras e a melhor definição e aplicação dos direitos de propriedade deveriam reduzir drasticamente o custo das transações nos mercados de terras e de crédito, melhorando o acesso de pequenos produtores pobres (talvez os mais eficientes) a ambos os mercados.

Políticas destinadas a ativar os mercados de arrendamento de terras beneficiariam os sem-terra e os pobres de terra, aumentando seu acesso por meio de arrendamentos e parceria agrícola. Contudo, com a liberalização dos mercados de terras e crédito, a eliminação de restrições ao mercado de arrendamento de terras poderia ser neutralizada por uma

redução do acesso a crédito para os pobres de terra, menos capazes de oferecer terras como garantia. Isto poderia ter desviado os benefícios de proprietários menores para proprietários maiores.

O aumento da oferta de terras de grandes produtores no mercado de arrendamento deu margem a um aumento em pequena escala, mas significativo do ponto de vista estatístico, do acesso dos pobres rurais à terra. Mesmo levando em conta o maior acesso ao crédito, parece que os grandes produtores aumentaram a demanda de arrendamento de terras. Contudo, a demanda de terras por pequenos produtores parece ter aumentado ainda mais, o que sugere que, se o seu acesso a crédito não houvesse piorado, os agricultores pobres poderiam ter-se beneficiado ainda mais com a liberalização do mercado de terras.

Fonte: Olinto, Davis, e Deininger 1999.

minando as juntas de comercialização, mudando as taxas reais de câmbio por meio de reformas econômicas mais amplas, reduzindo tarifas e eliminando quotas (ver o Quadro 4.3).

Tal como discutido no Capítulo 5, o acesso à terra desempenha importante papel na redução da pobreza. O melhor acesso à terra, acompanhado de acesso a re-

ursos de crédito e infra-estrutura, pode aumentar a produtividade da terra e do trabalho dos pobres. Portanto, a liberalização dos mercados de terras encerra um potencial de grandes benefícios. Dados referentes ao México, por exemplo, indicam que as reformas expandiram o acesso de pequenos agricultores à terra por meio do mercado de arrendamento (ver o Quadro 4.4).

Quadro 4.5 Ouvindo os agricultores de Zâmbia

Desde 1991, Zâmbia mudou radicalmente as políticas e as instituições para a agricultura. Com a liberalização e a privatização, os fornecedores privados substituíram os serviços estatais de crédito, insumos e comercialização agrícola.

Usando um processo participativo de levantamentos rurais e avaliações de beneficiários, o Programa de Investimentos no Setor Agrícola, assistido pelo Banco Mundial, estabeleceu um sistema de consultas entre as autoridades, os provedores de serviços e as pessoas afetadas pelos programas. O diálogo ajudou as autoridades a compreender as limitações de recursos dos produtores e seus problemas com a prestação de serviços, bem como as estratégias para lidar com as vicissitudes da transição.

As avaliações participativas também examinam percepções locais a respeito da eficiência da infra-estrutura e dos serviços agrícolas. Essas consultas revelaram que o crédito e a comercialização agrícola, agora em mãos do setor privado, eram instáveis e imprevisíveis, em razão de deficiências de infra-estrutura, falta de capacidade e mecanismos de aplicação inadequados. Os serviços públicos de extensão e sanidade animal, com escassez de pessoal e falta de recursos operacionais, trans-

porte e equipamento, também não estavam respondendo bem às necessidades dos produtores.

Os produtores almejavam por melhorias de infra-estrutura (especialmente estradas e pontes) e por uma regulamentação mais efetiva do setor privado. Também desejavam contar com mais informação sobre mercados de produtos agrícolas e com acesso mais fácil a fontes de crédito mais flexíveis e sensíveis às suas necessidades. E queriam receber orientação sobre lavouras de subsistência e métodos de armazenagem, que preferiam obter por meio de extensão coletiva.

O diálogo com os produtores também identificou meios de ajudar os economicamente vulneráveis a participar de mercados agrícolas, mediante a concessão de microcréditos, a promoção de sistemas de produção local de sementes e a oferta de serviços de pesquisa e extensão para lavouras de subsistência e agricultura de poucos insumos. A fim de criar a base organizacional local para uma extensão participativa e para atividades conjuntas economicamente viáveis (como comercialização e serviços financeiros locais), é necessário que o apoio se oriente para associações de produtores, ONGs provedoras de serviços e outras organizações ativas nas comunidades.

Fonte: Banco Mundial 1998a.

Além desses benefícios diretos, o crescimento da renda agrícola parece ter ajudado a reduzir a pobreza rural devido aos efeitos secundários da demanda sobre os mercados locais, que são de grande interesse para o pobre rural não-agricultor. A construção rural, os serviços pessoais, a manufatura simples e as obras de reparo têm servido de importantes canais para que os pobres compartilhem a prosperidade agrícola, mesmo que não tenham sido beneficiários diretos de melhores preços da produção. Em Gana, os grandes beneficiários da reforma, os cacauzeiros, representam menos de 8% dos pobres e, mesmo assim, a pobreza rural diminuiu acentuadamente.

Todos os nossos problemas vêm da falta de terra. Se a gente tivesse terra suficiente, poderia produzir o bastante para alimentar a família, construir uma casa e ensinar as crianças.

—Um pobre da Nigéria

Outro exemplo dos benefícios indiretos das reformas de mercado é dado pelos pequenos produtores de algodão no Zimbábue.²³ Antes das reformas, a Junta de Comercialização do Algodão aplicava o seu poder de comprador único para impor baixos preços aos agricultores e, assim, subsidiar a indústria têxtil. Grandes agricultores diversificavam sua produção para lavouras não regulamentadas, como a horticultura

e o tabaco. Depois das reformas, as cotações do algodão aumentaram. Em termos absolutos, os ganhos teriam sido maiores para os grandes agricultores simplesmente porque eles produzem mais algodão. Contudo, os pequenos produtores de algodão também saíram ganhando, já que os novos compradores privatizados preferiram competir entre si, em parte, mediante a oferta de novos serviços de extensão e insumos para o pequeno agricultor.

A terra é generosa; mas qual é o incentivo para produzir mais do que a família necessita, se não existem estradas para levar a produção ao mercado?

— De um grupo de discussão na Guatemala

Em certos casos, as reformas favoráveis ao mercado também prejudicaram os pobres rurais. Em alguns países, as reformas financeiras restringiram o crédito e fecharam agências bancárias rurais, reduzindo a disponibilidade de crédito.²⁴ E, em alguns casos, a pesquisa, a coleta de dados, a produção de relatórios e o controle de qualidade desapareceram após a abolição das empresas estatais e juntas de comercialização. Nos Camarões, a junta de comercialização vinha mantendo estradas rurais, responsabilidade que não foi redistribuída após as reformas. Em Zâmbia, agricultores de áreas remotas têm sido subsidiados por uma política de preços uniformes que não levou em conta os custos de transporte, ao passo que pequenos agricultores sem instalações de armazenagem foram

implicitamente subsidiados por preços constantemente iguais em diferentes estações. Depois das reformas, as forças do mercado eliminaram os subsídios implícitos e a infra-estrutura dos transportes deteriorou-se significativamente, deixando muitos agricultores em pior situação.

As variações nos preços relativos podem representar ganhos para o pequeno produtor, mas impõem um custo aos pobres urbanos. Vejamos o caso de Gana. O setor rural ganhou com o aumento dos preços de exportação e com a melhoria da demanda rural gerada pelos lucros dos cacauzeiros, mas os pobres urbanos ficaram mais pobres. Os padrões de vida em Accra deterioraram-se em 1988-92, ainda quando as condições melhoraram em outras partes do país. Os pobres e a classe média urbana sofreram com o aumento dos preços dos alimentos. Além disso, o desmonte do antigo sistema de comercialização das exportações removeu uma importante fonte de receita pública, que não foi imediatamente substituída. Isto resultou em maior inflação e retração do setor público, cujos custos foram sentidos principalmente nas cidades.

Estes exemplos sugerem pelo menos duas lições. A primeira é simples: as reformas podem beneficiar os pobres, mas também podem prejudicá-los. A participação dos interessados no processo de formulação de políticas pode ajudar a identificar e evitar conseqüências imprevistas para os pobres (ver o Quadro 4.5). Em segundo lugar, quando as reformas geram um vácuo institucional, o desempenho piora. Tal como em outras reformas, a liberalização do mercado agrícola sem uma estrutura institucional apropriada não produzirá os resultados almejados, mas poderá acarretar sérias conseqüências para os pobres.

Política fiscal

Em muitos países, as reformas fiscais para fortalecer a arrecadação de receita e controlar gastos insustentáveis têm sido um elemento central de programas de reforma mais amplos. Já que o aumento da receita demanda tempo, muitas vezes as reformas fiscais surgem primeiramente na forma de cortes de despesas. Quando são feitos em setores sociais e nos subsídios, esses cortes podem prejudicar os pobres. Tal como examinado no Capítulo 5, há indícios de que a cobrança de taxas para os usuários dos serviços de saúde prejudica os pobres, mais do que os ricos. Em Madagascar, a renda real dos domicílios pobres na capital diminuiu substancialmente com a eliminação do controle sobre os preços dos alimentos.²⁵ Contudo, a eliminação de subsídios nem sempre prejudica os pobres. Um estudo realizado na Guiné e em Moçambique constatou que a eliminação de subsídios de

alimentos não prejudicou os pobres porque, antes de mais nada, os subsídios sequer haviam chegado aos pobres.²⁶ A lição é clara. A redução geral dos subsídios não é necessariamente incompatível com a ajuda aos pobres, se os subsídios forem bem orientados ou substituídos por outras formas de assistência

Nos anos 90, alguns governos da Europa Oriental e ex-União Soviética introduziram uma rápida redução geral dos subsídios aos serviços de utilidade pública. A urgência foi ditada pela necessidade de reduzir déficits fiscais insustentáveis. Isto exerceu grande impacto sobre o bem-estar de todas as famílias, especialmente as pobres. Na Ucrânia, as tarifas de energia doméstica aumentaram de quatro a 12 vezes (em termos reais) entre 1992 e 1995, ao passo que a renda média domiciliar caiu para menos de metade do seu nível anterior às reformas. Para ajudar a suavizar o impacto, estabeleceu-se um teto de 20% da renda familiar para o pagamento das contas domiciliares de serviços públicos e aluguel. O orçamento do Estado deve cobrir quaisquer contas que excedam esse limite (embora as moras de pagamento continuem a ser um problema). Em Moldova, a conta média de calefação teria sido superior a 60% da renda (em dinheiro e espécie) de uma família típica de quatro pessoas no quinto mais baixo da distribuição da renda, ocupando um pequeno apartamento. Ciente de que a situação era insustentável, o governo acabou por introduzir mecanismos de subsídio familiar, que vão desde à tolerância com a falta de pagamento até o estabelecimento de tarifas diferenciadas para famílias pobres.²⁷

A experiência nos países da ex-União Soviética também mostra que o ajuste fiscal poderia ter sido efetuado de maneira diversa e muito mais favorável aos pobres. Por exemplo: antes da transição política, o coeficiente de pessoal e instalações de saúde e educação para a população total superava os padrões da OCDE. Nos anos 90, tanto as receitas como os gastos públicos caíram como proporção do PIB. E, já que o PIB também caiu, a despesa pública em termos reais diminuiu extraordinariamente. Em vez de reduzir o quadro de pessoal, racionalizar as instalações e instituir alguma medida de recuperação de custo, os governos permitiram que os salários do setor público perdessem valor, e os gastos de manutenção e insumos materiais despencaram. Com seus salários freqüentemente atrasados, os funcionários públicos reagiram às pressões sobre suas finanças pessoais exigindo pagamentos "por baixo da mesa" para a prestação de serviços, algo que os pobres não tinham condições de fazer.²⁸

Medidas para aumentar a receita, como a crescente utilização de impostos sobre o valor agregado, também podem afetar os pobres se não forem implementadas com cuidado. Em todo o mundo em desenvolvimento ouvem-se fortes argumentos em favor da eficiência dos impostos sobre o valor agregado. Porém, a introdução desses impostos pode exercer efeitos tanto progressivos como regressivos. Se o imposto sobre o valor agregado substitui o imposto progressivo sobre a renda ou se os pobres evitam outros impostos ou não se qualificam para os mesmos, essas reformas são regressivas. No Paquistão, a introdução de um imposto sobre o valor agregado colocou o ônus da tributação sobre os ombros dos pobres; o ônus tributário do grupo de renda mais rico reduziu-se em 4,3 pontos percentuais, mas aumentou 10,3 pontos percentuais para o grupo mais pobre.²⁹ Em contraste, quando as reformas fiscais reduzem a utilização de financiamento inflacionário, podem ser progressivas em razão da pesada carga que uma alta inflação representa para os pobres. Além disso, a maior parte do poder redistributivo das finanças públicas situa-se mais no lado da despesa do que no da receita. Portanto, mesmo uma reforma fiscal ligeiramente regressiva pode ter resultados progressivos se a receita adicional destinar-se a despesas que beneficiem os pobres.

Comércio

As reformas de comércio (redução de tarifas e barreiras não-tarifárias) têm exercido profundos efeitos em muitos países em desenvolvimento. Tal como discutido no Capítulo 3, existe agora um volume substancial de dados indicando que os regimes comerciais aberto apóiam o crescimento e o desenvolvimento e que a passagem para um regime aberto e seus conseqüentes benefícios é a razão para reformar o comércio. Todavia, as conseqüências para os pobres dependem crucialmente da maneira como a liberalização do comércio afeta a demanda do maior bem que possuem: a mão-de-obra (muitas vezes não especializada). Ademais, as reformas de comércio no mundo em desenvolvimento nem sempre se fizeram acompanhar de reformas complementares em países ricos, onde a proteção impõe pesada carga ao mundo em desenvolvimento (ver o Capítulo 10).

O impulso inicial para a liberalização do comércio como instrumento de redução da pobreza foi influenciado por uma interpretação literal de predições da teoria comercial: a remoção de barreiras ao comércio em países em desenvolvimento aumentaria a demanda de mão-de-obra com

Figura 4.3
O desnível salarial entre trabalhadores especializados e não-especializados acentuou-se no México



baixa especialização e expandiria o emprego não-especializado e as vendas. Não só a liberação do comércio elevaria as rendas médias como também deveria ser particularmente favorável para os pobres por meio desse efeito sobre a mão-de-obra não-especializada. Os estudos mostram que os resultados reais dos últimos 15 anos foram irregulares. As reformas comerciais geraram crescimento e, portanto, redução da pobreza, mas seus efeitos distributivos têm sido mais complexos. Uma análise cuidadosa sugere que existem três fatores principais em ação.

Primeiro, em alguns países as restrições ao comércio beneficiaram os pobres ao elevar artificialmente os preços dos bens por eles produzidos. Nesses casos, não é de surpreender que a liberalização do comércio prejudique os pobres. Por exemplo: no México, um estudo constatou que os salários dos trabalhadores não-especializados diminuíram no período 1986-90 em relação aos dos trabalhadores especializados, e que cerca de uma quarta parte do declínio devia-se à redução de tarifas e à eliminação de requisitos de licenças de importação (ver a Figura 4.3).³⁰ Os autores explicam esta aparente anomalia assinalando que o México, apesar de sua vantagem comparativa na indústria de baixa especialização, vinha protegendo setores de mão-de-obra intensiva (tais como o têxtil e o do vestuário) antes de adotar reformas de comércio. A sustentação das rendas dos não-especializados por meio de barreiras comerciais é muito ineficiente.

Muitas vezes, outras formas de apoio podem ser prestadas a menor custo social, embora a concepção e a implementação desses programas bem orientados demandem tempo. Mas, em tais circunstâncias, não é de surpreender que a liberalização do comércio (sem estar acompanhada de programas de compensação) venha a prejudicar os pobres. Contudo, em alguns outros países, o padrão foi diferente: trabalhadores urbanos da indústria manufatureira protegidos por barreiras comerciais eram mais especializados e tinham menos probabilidade de serem pobres.

Em segundo lugar, alguns países que liberalizaram o comércio não eram particularmente abundantes em mão-de-obra não-especializada. Na África e na América Latina, a terra é relativamente abundante e na Europa Oriental não falta mão-de-obra especializada. Embora isto não desvirtue os argumentos de que a reforma do comércio traz eficiência e crescimento, certamente suscita dúvidas quanto à presunção anterior de que a reforma do comércio também produza efeitos equalizadores ao intensificar a demanda de mão-de-obra não-especializada. Mas, em países com abundância de mão-de-obra deste tipo, como Bangladesh, China e Vietnã, os benefícios resultantes da integração à economia mundial podem ser significativos para os trabalhadores não-especializados.

Em terceiro lugar, as reformas de comércio fizeram-se acompanhar freqüentemente de outros acontecimentos que geraram desigualdade em vez de igualdade. Em muitos países em desenvolvimento que abriram o seu comércio, tal como em muitos países industriais, o crescimento dos salários de trabalhadores especializados foi mais rápido do que os dos não-especializados. Nos Estados Unidos, os salários dos trabalhadores não-especializados sofreram uma queda de 20% em termos reais desde os anos 70, apesar do rápido crescimento da economia em geral.³¹ Estudos de países tão diversos como o Chile, a Colômbia, o México, a Turquia e a Venezuela revelam um fenômeno similar: os ágios pagos pela especialização aumentaram em todos eles.³²

Cabe ao comércio a culpa por essa crescente desigualdade? A maioria dos dados sugere que não. Mais importantes foram as mudanças tecnológicas que favorecem trabalhadores mais educados e aptos, às vezes na forma de tecnologias estrangeiras importadas. Isto pode ser constatado em diversos estudos. Ainda que os salários relativos dos trabalhadores especializados tenham aumentado em muitos países, registrou-se também uma tendência de maior emprego desses trabalhadores, contrariamente ao que prediria a teoria com-

ercial simples. Essa tendência tem-se alastrado a todas as indústrias, contrariando mais uma vez os modelos de comércio simples, que teriam predito aumentos em certos setores e declínios em outros. E há indícios de que a tendência ao emprego especializado no mundo industrial nos anos 70 e 80 está se refletindo numa tendência similar no mundo em desenvolvimento.³³

Claro está que isto não quer dizer que a transformação tecnológica deva ser evitada porque prejudica aos pobres. Ao contrário: o avanço tecnológico é um fator fundamental de crescimento e elevação do padrão de vida, poderosas forças para a redução da pobreza. A importância de um aumento da demanda relativa de aptidões assinala a necessidade de investir nas aptidões dos pobres a fim de habilitá-los a aproveitar as novas oportunidades geradas pela transformação tecnológica.

A resposta do setor privado

Esses exemplos de reformas nos setores fiscal, agrícola e comercial mostram que as reformas podem produzir complexos resultados distributivos. Cumpre lembrar, porém, que o objetivo das reformas favoráveis ao mercado (um setor privado vibrante e dinâmico) pode ser um dos antídotos mais eficazes para os custos da reforma. A criação de novos empregos, a transformação tecnológica que aumenta a produtividade da mão-de-obra e os salários e as instituições que asseguram oportunidades iguais de acesso a novos empregos muito contribuem para assegurar que os benefícios da reforma sejam amplamente compartilhados.

Afortunadamente, uma forte resposta do setor privado parece ser a experiência geral nos países em desenvolvimento após a reforma, especialmente quando os regulamentos do mercado de trabalho não são onerosos e não inibem o ajuste.³⁴ Um estudo retrospectivo de liberalizações do comércio constatou que, em 12 de 13 casos para os quais dispúnhamos de dados, o emprego formal no setor manufatureiro aumentou um ano depois de ter sido completada a liberalização.³⁵ A exceção foi o Chile, onde o aumento do emprego na agricultura compensou o declínio do emprego no setor manufatureiro. Na Estônia, um mercado de trabalho flexível gerou numerosos empregos novos, reduzindo ao mínimo o desemprego, apesar da intensa eliminação de empregos e rotatividade da mão-de-obra associadas à reforma.³⁶ No Panamá, o desemprego caiu verticalmente após a liberalização. Na Ásia Meridional, o crescimento do setor manufatureiro acelerou-se de 3,8% ao ano para 9,4% após a liberalização, já que muitos trabalhadores se retiraram do setor informal.³⁷ Na África,

Quadro 4.6 Utilizando a informação na luta contra a pobreza

No Oriente Médio e na África do Norte, o Souk Virtual expande o acesso dos artesãos aos mercados

Com o dinheiro da venda dos seus produtos no Souk Virtual, Fadma Aoubaida, uma tecelã de Taliouine, Marrocos, e mãe de sete filhos, reparou o teto da sua casa e começou a construir uma latrina interna, uma das primeiras na sua aldeia. Ijja Aittalblhsen, outra artesã do Marrocos, aplicou seus lucros na compra de cimento e de janelas para a sua casa. Com lucros futuros, ela pretende comprar um veículo para transportar tapetes da sua aldeia para o mercado ou comprar bicicletas próprias para mulheres.

- BBC Online News, 14 de outubro de 1999

Os artesãos do Oriente Médio e da África do Norte sempre produziram artigos de alta qualidade, empregando técnicas tradicionais e o conhecimento ancestral. Contudo, a contração dos mercados locais e as dificuldades de acesso a mercados nacionais e internacionais mais lucrativos estão provocando o desaparecimento gradativo de artesanatos culturalmente ricos – e, com isto, de uma importante fonte de renda para os pobres.

O Souk Virtual está aproveitando essa tendência. Desde 1997, este site na Internet tem proporcionado acesso direto a mercados internacionais a centenas de artesãos do Egito, Líbano, Marrocos e Tunísia, muitos deles mulheres. A rede está sendo expandida para outros países da região, e existe demanda no sentido de adaptar o conceito para o Leste da Ásia e a América Latina.

As vendas por via eletrônica decuplicaram entre o primeiro e o último trimestres de 1999, alcançando mercados de todo o mundo, entre os quais países da Europa e da América do Norte, e estendendo-se à Austrália, ao Japão e à África do Sul. Os artesãos participantes recebem entre 65% e 80% do produto da venda, proporção muito superior à oferecida pelos mercados tradicionais. E os ganhos não são apenas financeiros. Por meio do Souk Virtual, os artesãos ga-

nham acesso a oportunidades para obter autonomia, reforçar sua capacidade, gerar renda e usar suas aptidões com dignidade.

A telefonia celular dá poder de barganha a mulheres de Bangladesh

Sempre vendo ovos a intermediários. Antes, eu aceitava qualquer preço oferecido porque não tinha idéia da cotação dos ovos. Na semana passada, o intermediário veio e me ofereceu 12 takas por hali [quatro unidades]. Deixei ele esperando e corri para verificar os preços no telefone da aldeia. O preço era de 14 takas por hali de ovos nos mercados da vizinhança. Voltei e me recusei a vender por preço mais baixo. Depois de um breve regateio, concordamos com uma transação de 13 takas por hali.

— Halima Khatuun, pobre e analfabeta, vendedora de ovos em Bangladesh

Grameen Telecom, uma subsidiária do Banco Grameen, opera um programa de telefonia paga em aldeias, que arrenda telefones celulares a determinados membros do banco, em sua maioria mulheres de áreas rurais, que usam seus aparelhos para prestar serviços e obter renda. Hoje, cerca de 2.000 telefones pagos estão funcionando em aldeias. A meta consiste em instalar 40.000 telefones até 2002, além de introduzir serviços de fax e correio eletrônico.

Esses telefones têm ajudado a diminuir o custo da coleta de informação, conforme atestam as reduções de preço das rações para aves, os preços mais estáveis para o óleo diesel e a menor deterioração de bens perecíveis, decorrentes de maior precisão nas datas de embarque. As mulheres que prestam serviços telefônicos ganharam confiança e um novo status: "as senhoras do telefone". Os usuários incluem tanto ricos como pobres, mas por razões econômicas os pobres fazem o maior número de chamadas.

Fontes: para o Souk Virtual, acessar www.peoplink/vsouk/; para o programa de telefones celulares da Grameen Telecom, ver Burr (2000).

o setor da pequena e microempresa é o mais dinâmico em cinco economias consideradas num estudo recente. O crescimento anual do emprego nessas empresas foi intenso após a reforma e o índice de formação de novas empresas foi alto.³⁸

Os mercados podem beneficiar mais os pobres

Mesmo onde as reformas de mercado lançaram raízes, os países ainda podem fazer muito para melhorar os benefícios que os mercados oferecem aos pobres. Para beneficiar os pobres, é preciso que muitas reformas sejam acompanhadas de apoio institucional, investimento em infra-estrutura e reformas complementares no nível microeconômico. Para as autoridades, os incentivos para a realização dessas reformas são pequenos porque os mer-

cados que envolvem pessoas pobres são tipicamente pequenos. Portanto, as reformas merecem pouca atenção, mesmo que possam ser forças poderosas para a redução da pobreza. Porém, o aumento do acesso a recursos de produção e o alívio e melhoria da regulamentação podem promover uma participação mais direta dos pobres nos mercados.³⁹ As novas tecnologias também podem ajudar, especialmente as tecnologias da informação que rompem algumas das barreiras de distância física que muitos pobres enfrentam (ver o Quadro 4.6).

O potencial das reformas para melhorar o acesso dos pobres aos mercados também pode ser visto a partir de exemplos em três áreas: o alívio do grande peso da regulamentação, especialmente o que incide sobre as firmas pequenas, que muitas vezes proporcionam emprego aos pobres; a promoção de normas básicas de trabalho; e a melhoria do acesso dos pobres aos mercados

financeiros, especialmente por meio de microfinanciamento.

Aliviar o ônus da regulamentação

O cumprimento de regulamentos impõe custos fixos que são particularmente onerosos para firmas pequenas. Uma cuidadosa revisão dos regulamentos e a adoção de requisitos mais flexíveis podem aliviar essa carga. No Chile, o governo recentemente simplificou o sistema de reintegração de direitos alfandegários a fim de reduzir os custos administrativos para firmas pequenas. Na Bolívia, partes do sistema tributário foram drasticamente simplificadas para firmas pequenas.⁴⁰ Nas Filipinas, os requisitos de capital mínimo são muito mais baixos para pequenas instituições de poupança e bancos rurais do que para os bancos comerciais.

Em contraste, estimou-se que, na Indonésia, gravames oficiais e não-oficiais aumentam em até 30% os custos que oneram pequenas e médias empresas.⁴¹ Em alguns setores, as pequenas empresas estão obrigadas a obter nada menos de oito licenças, algumas das quais com funções idênticas, mas emitidas por diferentes entidades. A obtenção de licenças leva tanto tempo e os procedimentos são tão complicados que alguns empresários optam por funcionar ilegalmente.⁴² No estado de Gujarat (Índia), os requisitos de licença para a coleta de goma são uma barreira que prejudica grupos de mulheres coletoras.⁴³ Reformas destinadas a reduzir os gravames e simplificar e abreviar o processo de licença e qualificação de pequenas e médias empresas poderiam aliviar essa carga.

Existindo a oportunidade, pequenas e médias empresas podem atender normalmente alguns segmentos dos mercados tidos como monopólios naturais. Em muitas áreas urbanas da África e da América Latina, pequenos fornecedores de água independentes prestam serviços básicos de abastecimento a baixo custo para comunidades marginais pobres. Algumas empresas também têm atuado com eficiência na coleta de lixo,⁴⁴ mas muitas vezes enfrentam barreiras, tais como requisitos de experiência, procedimentos complexos ou dispendiosos de registro e licitação e comportamento não-competitivo nos mercados. A eliminação dessas limitações poderia habilitar pequenas e médias empresas a expandir suas atividades nessa área, aumentando as oportunidades de emprego para grupos de baixa renda e expandindo o acesso de comunidades pobres aos seus serviços.

Melhor regulamentação nem sempre significa menos regulamentação. É o caso da privatização dos serviços públicos de gás, água, eletricidade e telecomunicações na

Argentina no começo dos anos 90. A privatização melhorou o desempenho e os pobres, como consumidores diretos, beneficiaram-se tanto quanto o resto da economia – e em maior proporção no que se refere ao gás e à eletricidade, importantes componentes das suas cestas de consumo. Mas, já que os serviços públicos privatizados freqüentemente são monopólios, era essencial contar com instituições apropriadas para uma correta fixação das tarifas. Os novos regulamentos, que visavam a assegurar que as tarifas dos serviços públicos tivessem taxas normais de rendimento, produziram importantes benefícios diretos para os pobres, encorajando o investimento e a geração de emprego em toda a economia. Um estudo constatou que esses ganhos indiretos dos pobres (decorrentes de uma regulamentação apropriada) foram cinco vezes superiores aos ganhos diretos gerados por menores tarifas de serviços públicos e melhor serviço.⁴⁵

Uma estrutura normativa apropriada e em geral menos pesada nos mercados de trabalho também poderia beneficiar os pobres. Em geral, a regulamentação excessiva do mercado de trabalho pode limitar a geração de emprego e, portanto, as oportunidades para que os pobres apliquem produtivamente um dos seus recursos mais importantes: o seu trabalho. Essas restrições são especialmente importantes quando reformas em outras áreas produzem cortes de emprego temporários. Contudo, não se deve exagerar os benefícios da desregulamentação dos mercados de trabalho. É comum que os regulamentos que regem o mercado de trabalho não sejam bem aplicados, especialmente no setor informal, de modo que o seu afrouxamento exerceria pouco efeito sobre as oportunidades de emprego para os pobres.

Promoção de normas básicas de trabalho

A Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, adotada pelos membros da Organização Internacional do Trabalho em 1998, estabelece normas básicas de trabalho. Essas normas incluem a liberdade de associação e o direito de negociação coletiva, a eliminação do trabalho forçado, a efetiva abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação no emprego e na profissão.⁴⁶

As metas subjacentes a essas normas básicas de trabalho são importantes, e existe amplo consenso no sentido de que as normas representam valiosas metas de desenvolvimento econômico. Este consenso é especialmente sólido em relação às formas mais abusivas de trabalho infantil e ao trabalho forçado. Contudo, não existe consenso em relação à melhor maneira de alcançar as condições de tra-

balho previstas nessas normas básicas. É difícil determinar a melhor maneira de implementar os objetivos estabelecidos nessas normas, pois depende em grande parte das circunstâncias de cada país. Alguns países industriais adotam a posição de que as normas deveriam ser aplicadas por meio de acordos de comércio ou da cooperação para o desenvolvimento. Muitos países em desenvolvimento argumentam (com razão) que essa forma de aplicação de sanções comerciais pode servir para propósitos protecionistas de países industriais e que o condicionamento da cooperação para o desenvolvimento prejudicará injustamente o progresso.

Evidentemente, a simples adoção de normas básicas de trabalho não garantirá a sua aplicação. Nos países em desenvolvimento, os problemas com a aplicação dessas normas podem ser uma consequência da pobreza.

Considere-se o trabalho infantil. Muito frequentemente, o tempo gasto pela criança no trabalho é tempo subtraído da sua escolarização formal, com prováveis consequências adversas a longo prazo. Porém, a renda auferida pela criança pode representar a diferença entre sobrevivência e fome ou pode ajudar a gerar os recursos para que um irmão ou irmã permaneça na escola.⁴⁷ Nessas circunstâncias, a simples proibição do trabalho infantil pode ter consequências adversas para a renda da família pobre e, inclusive, ter um efeito imprevisível: retirar a criança do trabalho no setor formal e expô-la a maior exploração em firmas que atuam fora do alcance dos regulamentos. Para complementar as normas de combate às formas mais abusivas de trabalho infantil, programas que oferecem incentivos financeiros e permitem manter a criança na escola podem representar uma estratégia muito eficiente.⁴⁸

A implementação das normas de liberdade de associação e direito à negociação coletiva também suscitam complexas questões para o desenvolvimento econômico. A observância desses direitos pode ajudar a eliminar práticas abusivas no local de trabalho e assegurar compensação justa, especialmente para os pobres, cuja desesperada necessidade de emprego deixa-os na situação de maior risco em face de patrões injustos e abusivos. Os sindicatos também são uma importante dimensão da sociedade civil, e a consulta com essas entidades pode proporcionar um valioso insumo para a formulação de políticas. Mas, em geral, os dados sobre os benefícios econômicos da sindicalização e da negociação coletiva são muito diversos e sugerem que tanto os custos como os benefícios são complexos e específicos.⁴⁹ Particularmente importantes são as normas que regem a negociação coletiva e a solução de litígios trabalhistas. Alguns tipos de normas de negociação co-

letiva talvez sejam melhores do que outros para produzir resultados eficientes e equitativos.⁵⁰ Seja como for, o exercício desses direitos servirá melhor aos objetivos de desenvolvimento quando sindicatos e patrões tiverem conhecimento de causa, forem independentes e negociarem de boa fé.

Assim, as normas básicas de trabalho estabelecem uma meta importante, mas é improvável que uma simples estratégia de aplicação dessas normas por meio de sanções produza os resultados almejados para os trabalhadores.⁵¹ Em vez disso, sua promoção como parte de uma ampla estratégia de desenvolvimento, por meio de informação, assistência técnica, formação de capacidade e incentivos complementares provavelmente produzirá os maiores benefícios. O uso de incentivos (como é o caso de programas que mantenham a criança na escola) para atacar as causas de práticas de trabalho inadequadas deve ser um importante componente dessa estratégia. Nesse sentido, também merecem atenta consideração idéias novas e interessantes em matéria de complementação de normas públicas com normas privadas (promovidas pelo mercado) que incentivem os empregadores a adotar práticas trabalhistas adequadas.⁵²

Melhor acesso dos pobres aos mercados financeiros

O acesso aos mercados financeiros é importante para os pobres. Tal como todos os agentes econômicos, os domicílios de baixa renda e as microempresas podem beneficiar-se por meio do crédito, da poupança e dos serviços de seguros. Estes serviços ajudam a manejar o risco e nivelar o consumo em face de agudas flutuações de rendimentos e preços agrícolas, choques econômicos e até catástrofes naturais. Os serviços de poupança e crédito podem ajudar a melhorar as condições para efetuar maiores investimentos e, assim, permitir que os pobres aproveitem oportunidades comerciais lucrativas e aumentem o seu potencial de renda. Para as economias em geral, uma abundante bibliografia documenta a importância de bons mercados financeiros para o crescimento.⁵³

Porém, devido às suas características especiais, muitas vezes os mercados financeiros atendem mal os pobres. A assimetria da informação entre financiadores e seus clientes gera problemas de seleção adversa e risco subjetivo. Para os financiadores, a solução tradicional tem consistido em exigir garantias de seus clientes. Os pobres, por não disporem de suficientes formas tradicionais de garantia (como bens físicos) a oferecer, são frequentemente excluídos dos mercados financeiros tradicionais. Além disso, é comum que os custos de transação sejam relativamente

altos em pequenos empréstimos, tipicamente requeridos pelos pobres. E, em áreas de baixa densidade populacional, o acesso físico a serviços bancários pode ser muito difícil. Nas montanhas do Nepal, o acesso à agência bancária mais próxima exige uma caminhada de ida e volta de seis horas a um custo de oportunidade correspondente a um dia de salário.⁵⁴ Em face desses obstáculos, muitos pobres desanimam e simplesmente não pedem empréstimos por acreditarem que o crédito lhes será negado ou que não poderão cumprir inteiramente as exigências bancárias. Ao mesmo tempo, os bancos convencionais consideram que a prestação de serviços aos pobres com o uso de práticas tradicionais de financiamento não é lucrativa.

Estas deficiências têm sido invocadas para justificar um alto nível de intervenção governamental na forma de crédito orientado, em que instituições financeiras públicas canalizam recursos a juros subsidiados. Frequentemente, este enfoque baseava-se na suposição de que os pobres só necessitavam de crédito barato e não levava em conta sua demanda de instrumentos de poupança.⁵⁵ Os resultados foram desapontadores. As instituições de crédito não eram financeiramente viáveis e, desde a Indonésia até o Peru, programas governamentais de crédito rural desmoronaram sob o peso dos prejuízos. As taxas de juros subsidiadas distorceram os mercados financeiros e os grupos visados não foram beneficiados.⁵⁶

Apareceram muitas instituições de crédito mas suas operações quase não têm transparência. As pessoas não sabem como recorrer a elas. Aquelas que tentaram, desanimaram-se com as garantias exigidas.

— De um grupo de discussão em Malauí

Nos últimos 20 anos, apareceram novas abordagens, coletivamente chamadas de microfinanciamento, que aplicam sólidos princípios econômicos na prestação de serviços financeiros a clientes de baixa renda e utilizam modalidades de empréstimo tanto em grupo como individuais. Pioneiros como o Banco Grameen, em Bangladesh, e os bancos de aldeia (*unit desas*) do Bank Rakyat Indonésia, captaram a atenção mundial ao oferecer produtos financeiros que correspondem às necessidades de clientes de baixa renda, utilizam um acompanhamento coletivo inovador por meio de empréstimo em grupo para melhorar o nível de amortização e aplicam taxas de juros que cobrem inteiramente os

custos operacionais.⁵⁷ Em muitos casos, essas inovações resultaram em índices de amortização muito maiores do que em planos anteriores e foram particularmente efetivas para atender as mulheres.⁵⁸

Esses programas, embora se tenham popularizado e representem um importante avanço em relação a intervenções públicas anteriores, não são uma panacéia para a pobreza. A simples provisão de acesso a crédito não gera oportunidades de investimento, o que não é de surpreender. Um estudo de domicílios rurais na Nicarágua e na Romênia constatou que a remoção de restrições ao crédito exerceria impactos apenas moderados sobre o número de famílias investidoras e sobre os montantes investidos.⁵⁹ Além disso, as pequenas organizações locais de microfinanciamento podem ser particularmente vulneráveis a choques como catástrofes naturais ou variações de produtividade agrícola, que afetam imediatamente uma grande proporção de clientes. Isto pode agravar o risco das suas carteiras de empréstimo e tornar mais difícil a oferta de produtos financeiros mais sofisticados. Para resolver esse problema, pode-se dividir os riscos entre as organizações de microfinanciamento e incentivar as instituições financeiras tradicionais maiores e mais diversificadas geograficamente a ter uma participação maior.

A cuidadosa mensuração do impacto econômico de programas ou instituições de microfinanciamento está repleta de dificuldades metodológicas, e muitas vezes os resultados dos estudos são contraditórios.⁶⁰ Não obstante, os dados estão aparecendo pouco a pouco. Por exemplo: um recente exame de 13 instituições microfinanceiras determinou que o impacto sobre famílias mutuárias situadas acima da linha de pobreza era maior do que o sofrido por famílias abaixo da linha de pobreza, sugerindo que essas instituições, embora efetivas, não estão necessariamente bem orientadas para os domicílios mais pobres.⁶¹ Outro estudo constatou que a maioria dos programas de microfinanciamento ainda requerem subsídios financeiros para que sejam viáveis.⁶² Cada vez mais, o desempenho dessas instituições é avaliado por dois critérios fundamentais: cobertura da clientela visada e dependência de subsídios.⁶³ Esses critérios, embora não proporcionem uma avaliação integral do impacto econômico de instituições microfinanceiras, mostram a que custo social essas instituições alcançaram seus objetivos.

Esses resultados sobre focalização e dependência de subsídios são indicativos dos desafios que os programas de microfinanciamento enfrentam: continuar avançando

rumo à viabilidade financeira e, ao mesmo tempo, ampliar a cobertura da clientela. As práticas ótimas de instituições como os bancos de aldeia do Bank Rakyat Indonesia (taxas de juros que cobrem integralmente os custos, disponibilidade de poupança voluntária bem recompensada, remuneração baseada no desempenho para o pessoal, treinamento intensivo de pessoal, redes de distribuição inovadoras e de baixo custo, cobrança freqüente dos empréstimos, produtos que correspondem à demanda de grupos de baixa renda e sistemas eficazes de informação gerencial) guardam relação com o bom desempenho financeiro. O fortalecimento da capacidade e a melhor divulgação dessas práticas ótimas podem ajudar as instituições microfinanceiras a abrir mão dos subsídios sem comprometer sua capacidade de oferecer serviços aos pobres.

Os governos podem melhorar a intermediação financeira para os pobres oferecendo bens públicos complementares e aperfeiçoando normas que reconheçam as necessidades especiais dos esquemas de microfinanciamento. Por exemplo: melhores investimentos em infraestrutura rural e a promoção da alfabetização podem ajudar a expandir a cobertura de organizações microfinanceiras e os registros de crédito podem reduzir os custos de informação e habilitar os clientes a oferecer garantia baseada na reputação.

Quanto aos aspectos de regulamentação e supervisão, cumpriria eliminar leis de usura obsoletas que impedem as instituições microfinanceiras de estabelecer margens suficientemente altas entre as taxas de poupança e de empréstimo para habilitá-las a cobrir os altos custos de transação de pequenos empréstimos. A melhoria da estrutura jurídica para transações garantidas, tal como vem sendo feito na Argentina, no México e na Romênia, pode ampliar as oportunidades de crédito para os pobres.

• • •

Mercados que funcionam bem geram oportunidades para que os pobres escapem da pobreza. Porém, estabelecer esses mercados onde eles não existem, fazer com que operem melhor e assegurar um acesso livre e justo para os pobres são tarefas difíceis e demoradas. Às vezes, as reformas de mercado fracassam inteiramente ou têm conseqüências imprevistas para os pobres. As lições desses fracassos indicam a importância da implementação de reformas apropriadas às circunstâncias econômicas, sociais e políticas de um país. As reformas de mercado podem gerar ganhadores e perdedores. E quando estes últimos incluem os pobres, cabe às sociedades a obrigação de ajudá-los a atravessar a transição.

Contudo, reformar em favor dos pobres não significa necessariamente reformar lentamente. Em certos casos, os pobres obterão mais benefícios com rápidas reformas de mercado, especialmente em áreas que afetam diretamente suas oportunidades econômicas ou que ajudam a acabar com privilégios monopolistas arraigados. Dada a urgente necessidade de posicionar os países na trilha do desenvolvimento dinâmico e gerador de empregos, é essencial que a dificuldade da reforma e a impossibilidade de compensar cada prejudicado não conduzam a uma paralisação das políticas.

Além disso, para que os mercados funcionem melhor para os pobres, as reformas macroeconômicas devem ser complementadas por reformas microeconômicas e por melhorias no acesso dos pobres aos mercados e à informação (mediante investimento em infra-estrutura e tecnologias modernas), bem como a fontes de crédito. A redução de obstáculos no mercado de trabalho que limitam a geração de emprego e emperram a concorrência, com simultânea promoção de normas básicas de trabalho, continua a ser um desafio essencial.



CAPÍTULO 5

Ampliar os Recursos dos Pobres e Reduzir a Desigualdade

A falta de recursos é tanto causa como consequência de pobreza. Saúde precária, falta de aptidões, pouco acesso a serviços básicos e as humilhações da exclusão social refletem privações de recursos pessoais, públicos e sociais. Recursos humanos, físicos e naturais também são fatores essenciais para que o indivíduo, a família ou o grupo viva em pobreza ou dela escape. Esses recursos interagem com oportunidades sociais e de mercado para gerar renda, melhor qualidade de vida e bem-estar psicológico. Os recursos também são essenciais para enfrentar os choques e reduzir a vulnerabilidade, uma característica constante da pobreza.

Os recursos e suas sinergias

Se tivéssemos uma estrada, teríamos tudo o mais: centro comunitário, emprego, correio, água, telefone.

— Uma jovem num grupo de discussão em Little Bay, Jamaica

Em parte, os pobres carecem de recursos porque vivem em países ou áreas pobres. Também carecem de

recursos devido às flagrantes desigualdades de distribuição da riqueza e dos benefícios da ação pública. Na Bolívia, o índice de mortalidade de menores de cinco anos entre os 20% mais pobres da população é mais de quatro vezes maior do que entre os 20% mais ricos.¹ Na África Ocidental e Central, o desnível de matrícula escolar entre ricos e pobres varia de 19 pontos percentuais em Gana a quase 52 pontos percentuais no Senegal.² E no Equador, 75% dos domicílios do quinto mais pobre não dispõem de água encanada, em comparação com 12% no quinto mais rico.³ Mulheres pobres e membros de grupos em desvantagem étnica ou racial podem carecer de recursos em razão de leis ou práticas discriminatórias. Baixos recursos e baixa renda reforçam-se mutuamente: falta de instrução = baixa renda = saúde precária e menores oportunidades educacionais para a próxima geração.

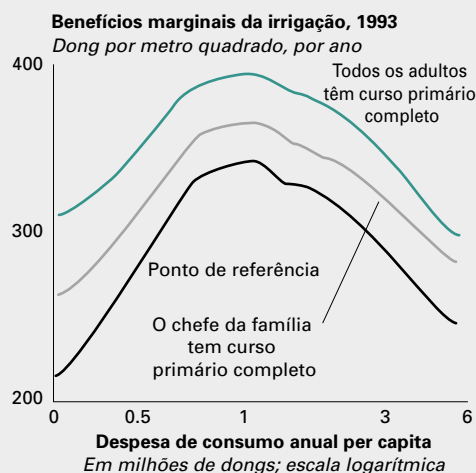
Existem poderosas complementaridades entre os recursos: os benefícios de um recurso podem depender crucialmente do acesso a outros recursos. As sinergias entre recursos de capital humano (como a educação da mãe

Quadro 5.1 Interações do capital humano com o capital físico

Um estudo da infra-estrutura de irrigação no Vietnã expôs importantes complementaridades entre a educação e os benefícios gerados pela irrigação. O estudo procurou explicar diferenças na renda agrícola como função das alocações de terras irrigadas e não-irrigadas, levando em conta os fatores observados que determinaram as alocações administrativas de terras a famílias na descoletivização. Supondo que a instalação da irrigação não se baseia em expectativas de taxas de rendimento, os resultados sugerem que as famílias com altos níveis de escolaridade primária são as que mais se beneficiam com a irrigação. A figura mostra como os benefícios marginais da irrigação variariam através das despesas de consumo per capita, não existindo diferenças nos níveis de educação dos adultos entre as famílias. O ponto de referência mostra os aumentos em níveis reais de educação e compara-os com os montantes simulados que resultariam se cada chefe de família tivesse concluído o máximo de cinco anos de educação primária, ou se todos os adultos tivessem completado esses cinco anos. O aumento da educação melhora os rendimentos da irrigação, e o efeito é particularmente forte para os pobres, que tendem a ter o menor nível de educação.

A falta de infra-estrutura de irrigação é apenas um dos obstáculos à redução da pobreza rural no Vietnã. Contudo, os investimentos em irrigação não concretizarão todo o seu potencial de rendimento sem concomitantes investimentos em educação.

No Vietnã, a irrigação traz mais benefícios às famílias com maior educação



Fonte: van de Walle 2000a.

e os níveis de nutrição dos filhos) estão bem documentadas. No Vietnã, uma pesquisa revelou que os domicílios com melhores níveis de educação obtinham maiores rendi-

Quadro 5.2 Vínculos entre meio ambiente e saúde

Há muitas relações cruciais entre o meio ambiente e a pobreza. Uma das mais documentadas é o vínculo entre o meio ambiente e a saúde dos pobres. A poluição da água e do ar muito contribui para a diarreia e as doenças infecciosas, as duas causas mais frequentes de óbitos entre crianças pobres.

A pesquisa tem mostrado sistematicamente que a melhoria da água potável produz benefícios de saúde menos pronunciados do que a melhoria do saneamento. Porém, os benefícios de uma água mais limpa são maiores com a melhoria do saneamento e com uma quantidade ótima de água. Quando a higiene também é melhorada, o aumento da quantidade de água faz mais para melhorar a saúde do que o aumento da sua qualidade. Mas, em muitos casos, é necessário ensinar hábitos de higiene antes que as comunidades concretizem o seu potencial de benefícios de saúde.

Um estudo de 144 projetos de água e saneamento constatou uma associação entre a melhoria dos serviços de água e saneamento e uma redução média de 22% na incidência de diarreia e de 65% nos óbitos por diarreia. Porém, a melhoria da disposição de dejetos e o hábito de lavar as mãos podem reduzir em 60% a mortalidade de menores de cinco anos, em 77% os casos de esquistossomíase, em 29% as verminoses intestinais e em 27%-50% o tracoma. Outros trabalhos constataram significativas relações entre a qualidade do ar e a saúde.

Estas interações cruciais do meio ambiente com a saúde ressaltam a importância de uma ação intersetorial para a redução da pobreza.

Fontes: Banco Mundial, a publicar, b; Klees, Godinho e Lawson-Doe, 1999.

mentos com a irrigação e que seus benefícios favoreciam principalmente os pobres (ver o Quadro 5.1).⁴ Nas áreas rurais das Filipinas, segundo as estimativas, a eletrificação aumentava em 15% os rendimentos da educação.⁵ No Marrocos, lugares servidos por melhores estradas rurais também mostram índices muito mais altos de matrícula de meninas na escola primária e o dobro do uso de instalações de saúde.⁶

Outro exemplo importante das interações dos recursos é a influência do meio ambiente sobre a saúde (ver o Quadro 5.2). Essas interações sugerem que, por exemplo, os indicadores de saúde numa favela talvez não melhorem significativamente com um posto de saúde local sem os benefícios de um adequado sistema de saneamento. Portanto, a melhoria do bem-estar humano provavelmente exigirá uma ação que amplie simultaneamente recursos complementares.

Ação pública para facilitar a acumulação de bens

Os pobres são os principais agentes da ampliação de seus recursos. Os pais devem criar e alimentar os filhos, conviver com eles, ensinar-lhes aptidões e ajudar a financiar sua educação. Pequenos produtores investem na terra e na pecuária, e os autônomos investem em material, equipamento e contatos comerciais importantes para suas atividades. Trabalhadores migram para a cidade e para outros países, e suas remessas são freqüentemente usadas como recursos de investimento familiar. Mulheres e homens pobres poupam em habitação, em sociedades de poupança e crédito rotativo e (quando existem) em bancos e associações de crédito locais. Mesmo assim, o alcance da acumulação de recursos é severamente limitado pelas inadequações nos mercados e por deficiências nos serviços prestados por instituições públicas e privadas. É também limitado pela falta de renda, o que faz com que os pobres enfrentem severas desvantagens para financiar a saúde e educação e realizar outros investimentos.

Por que cabe ao Estado um papel na expansão dos recursos dos pobres? Por duas razões básicas: primeiro, os mercados não trabalham bem para os pobres devido tanto ao isolamento físico em que estes vivem, como a falhas, por exemplo, nos setores das finanças, da saúde e dos seguros. Segundo, a política pública pode reduzir desigualdades iniciais e melhorar as oportunidades para que os pobres se beneficiem com o crescimento.

Considerações de equidade e eficiência, embora possam ser em grande parte independentes, geralmente se superpõem. Em face de uma falha no mercado privado, os pobres talvez só possam contar com serviços prestados pelo Estado. Embora tanto os pobres como os não-pobres venham a procurar soluções alternativas, estes últimos dispõem de maiores recursos e, portanto, contarão com mais opções. Entre as políticas mais eficientes de combate à pobreza estão as que promovem maior igualdade por meio da redistribuição e melhoram a eficiência dos mercados utilizados pelos pobres (ver o Quadro 5.3; ver também o Quadro 3.8).

Ainda que existam argumentos para que o Estado se envolva na expansão dos recursos dos pobres, não existe garantia de que o Estado venha a agir com eficiência. Ações estatais ineficientes e resultados insatisfatórios do ponto de vista humano devem-se ao fato de que o governo só pode influenciar algumas das múltiplas fontes de bem-estar. Contudo, também refletem a dificuldade que muitos governos enfrentam na prestação de bens e serviços.

Quadro 5.3 Políticas duplamente benéficas no setor da saúde

Os objetivos combinados de maior equidade e eficiência são mais fáceis de alcançar em alguns programas do que em outros, tal como ilustrado pelos dois exemplos seguintes, encontrados no setor da saúde:

Alguns serviços de saúde, como o controle de mosquitos e outras pragas e a educação sanitária em higiene e nutrição básica, são bens puramente públicos. Outros, como o combate a doenças infecciosas, têm efeitos externos positivos. Ainda outros, como o tratamento curativo de condições não-infecciosas, são bens privados. Por razões de eficiência, os governos são responsáveis pelo controle das doenças infecciosas. Contudo, essas políticas também encerram importantes benefícios de equidade. Embora os pobres sofram mais de quase todas as doenças do que os não-pobres, a diferença é maior em relação às doenças infecciosas. Na Índia, a probabilidade de que o décimo mais pobre da população sofra de tuberculose é sete vezes maior do que entre o décimo mais rico.

A inadequação geral, se não a ausência total de mercados de seguros de saúde na maioria dos países em desenvolvimento, expõe pobres e não-pobres a substancial risco financeiro e insegurança (ver o Capítulo 8). (As razões sistêmicas dessa falha são examinadas em detalhes por Arrow, 1963.) Embora a oferta pública de seguro seja uma opção de política, o gerenciamento desses programas não é fácil. Uma abordagem comum ao problema do seguro consiste em subsidiar o tratamento dispendioso, geralmente em hospitais públicos. Mas, em termos de equidade, o valor de subsidiar hospitais não é tão claro como o de atacar doenças infecciosas. Os hospitais localizam-se geralmente em áreas urbanas, e os não-pobres acabam beneficiando-se mais com os subsídios. A prestação subsidiada de atendimento hospitalar essencial pode promover a equidade e a eficiência. Porém, essa política (melhoria tanto da equidade como da eficiência dos mercados utilizados pelos pobres) só será duplamente benéfica se os pobres contarem com efetivo acesso ao atendimento hospitalar, o que representa um grande desafio.

Fontes: Hammer, 1997; Devarajan e Hammer, 1998; Banco Mundial, 1998t.

Os governos são tolhidos pela escassez de recursos fiscais e capacidade administrativa para a eficiente prestação de serviços. Além disso, mesmo que disponham de recursos e de capacidade, as instituições do Estado talvez não sejam sensíveis às necessidades dos pobres.

Como pode a ação pública habilitar os pobres a expandir seus recursos e atacar as desigualdades? Por meio de três ações complementares: usando o poder do Estado para redistribuir recursos, especialmente em serviços que geram bens, como os de educação, saúde e infra-estrutura; implementando reformas políticas e institucionais para assegurar uma efetiva prestação de serviços; e incorporando os domicílios e comunidades pobres ao processo de escolha,

operação, acompanhamento e avaliação de programas e serviços que ampliem os seus recursos.

O restante deste capítulo focaliza esses três princípios, com exemplos de diferentes categorias de recursos. Examina as importantes complementaridades na fixação de prioridades através de áreas de ação, usando como ilustrações a reforma agrária e a provisão de serviços urbanos de água e saneamento. (A expansão do acesso a recursos financeiros é abordada no Capítulo 4. Os mecanismos para melhorar a responsabilidade e a capacidade de resposta de instituições estatais são o assunto do Capítulo 6. A formação de recursos sociais é o tema do Capítulo 7. O uso de recursos e a proteção dos recursos dos pobres em situações de choques adversos são discutidos nos capítulos 8 e 9. E o papel da comunidade internacional na formação de recursos é examinado nos capítulos 10 e 11.)

Redistribuição da despesa pública

O poder coercitivo do Estado pode ser uma poderosa força de apoio à formação de recursos pelos pobres, mas existem claros limites para a ação estatal. No mundo globalmente in-

tegrado de hoje, a ação intrusiva do Estado pode sabotar o funcionamento dos mercados e o incentivo ao investimento privado, eliminando oportunidades de emprego (em vez de criá-las).

Em certos casos, ocorrem significativas compensações entre eficiência e equidade. Em geral, os Estados espelham a estrutura política desigual em que se fundamentam, e muitas vezes a ação governamental reflete este aspecto. Uma reforma agrária coercitiva sob condições de alta desigualdade de propriedade da terra, embora seja potencialmente boa para os pobres e aumente a eficiência, raramente conta com apoio político suficiente para que a sua implementação seja efetiva. A nacionalização de recursos industriais raramente é boa para os pobres (que não auferem os benefícios) e pode prejudicar a eficiência. Porém, há muitos outros casos em que a redução da desigualdade de recursos pode promover a eficiência e ser boa para o crescimento (ver o Quadro 3.8). Portanto, é necessário avaliar cuidadosamente os resultados de políticas redistributivas para a equidade e para a eficiência e o crescimento.

O campo mais importante de ação estatal para expansão dos recursos dos pobres é o orçamento. Os dados indicam,

Tabela 5.1
Despesa pública em educação por quintil de renda em alguns países em desenvolvimento, vários anos
Percentagens

País	Ano	Quintil				
		1 (+ pobre)	2	3	4	5 (+ rico)
África do Sul	1993	21	19	17	20	23
Armênia	1996	7	17	22	25	29
Cazaquistão	1996	8	16	23	27	26
Costa do Marfim	1995	14	17	17	17	35
Equador	1998	11	16	21	27	26
Gana	1992	16	21	21	21	21
Guiné ^a	1994	9	13	21	30	27
Jamaica	1992	18	19	20	21	22
Madagascar	1993/94	8	15	14	21	41
Malauí	1994/95	16	19	20	20	25
Marrocos	1998/99	12	17	23	24	24
Nepal	1996	11	12	14	18	46
Nicarágua	1993	9	12	16	24	40
Panamá	1997	20	19	20	24	18
Paquistão	1991	14	17	19	21	29
Peru	1994	15	19	22	23	22
Quênia	1992/93	17	20	21	22	21
Quirguízia	1993	14	17	18	24	27
Romênia	1994	24	22	21	19	15
Tanzânia	1993	13	16	16	16	38
Vietnã	1993	12	16	17	19	35

a. Inclui somente a educação primária e secundária.

Fonte: Li, Steel e Glewwe, 1999; Banco Mundial, 1997i (para a Romênia), 2000f (para o Equador).

Tabela 5.2
Despesa pública em saúde por quintil de renda em alguns países em desenvolvimento, vários anos
Percentagens

País	Ano	Quintil				
		1 (+ pobre)	2	3	4	5 (+ rico)
África do Sul	1993	16		66 ^a		17
Argentina	1991	33		60 ^a		6
Brasil	1990	8	18	30	25	20
Bulgária	1995	13	16	21	26	25
Chile	1982	22		66 ^a		11
Gana	1994	12	15	19	21	33
Indonésia	1987	12	14	19	27	29
Malásia	1989	29		60 ^a		11
Mongólia	1995	18	20	19	19	24
Quênia	1992	14	17	22	22	24
Uruguai ^b	1989	37	21	17	14	11
Vietnã	1993	12	16	21	22	29

a. Não há distinção entre esses quintis na fonte original.

b. Quintis definidos por domicílios, e não por indivíduos.

Fonte: Filmer e Pritchett, 1999b.

por exemplo, que a despesa pública em educação e saúde não é progressiva, mas é freqüentemente regressiva (ver as Tabelas 5.1 e 5.2). Trata-se também de uma área em que a redistribuição é tecnicamente viável e as compensações entre redistribuição e crescimento agregado podem ser baixas ou negativas (de fato, o crescimento pode ser incentivado). Ocorrem também compensações na escolha entre ações redistributivas que, embora competitivas entre si, prestam-se à aplicação de fundos públicos. A escolha deve ser orientada por uma avaliação da eficiência relativa de diferentes instrumentos para a consecução dos objetivos de redistribuição e redução da pobreza.

A ação orçamentária em apoio à redistribuição depende de dois requisitos. O primeiro refere-se à disposição e capacidade de gerar receita adequada e destinar ao desenvolvimento uma significativa parcela dessa receita (mas não a despesas militares, subsídios para os não-pobres e empresas públicas deficitárias ou transferências ilícitas para contas bancárias no estrangeiro). O segundo é a alocação e gestão da despesa de desenvolvimento em apoio à formação de recursos para os pobres, especialmente recursos humanos e de infra-estrutura. O aumento da transparência no orçamento nacional e nos orçamentos locais pode revelar o volume de recursos públicos que estão sendo usados para favorecer os pobres e melhorar a responsabilidade local (ver o Capítulo 6).

O financiamento público de serviços é um elemento essencial da política e prática de redução da pobreza. A

experiência sugere duas lições. Primeiro, é possível que o aumento da despesa pública em serviços sociais e infra-estrutura não se traduza em mais ou melhores serviços para os pobres, porque é muito comum que os programas para os pobres sejam de baixa qualidade e insensíveis a suas necessidades, e porque a incidência de despesas públicas em geral é regressiva. Todavia, não é possível evitar inteiramente os subsídios para os não-pobres, porque a obtenção de apoio político para programas de qualidade pode, às vezes, requerer a prestação de serviços a um segmento mais amplo da população, e não apenas para os pobres. Segundo, é importante usar recursos públicos para aliviar restrições do lado da demanda. Mesmo quando os serviços de saúde, educação e infra-estrutura são publicamente financiados, os pobres enfrentam restrições que limitam sua capacidade de aproveitar os benefícios (por exemplo, custos complementares, como os de transporte para tratamento médico).

Arrecadação de recursos e orientação da despesa pública para os pobres

Tal como assinalado acima, uma eficiente redistribuição pública requer disposição e capacidade para arrecadar receita, especialmente dos não-pobres. Em países em desenvolvimento de renda média com alta desigualdade, os não-pobres muitas vezes relutam em contribuir com sua quota justa. O rompimento dessa resistência requer ações no sentido de formar coalizões pró-pobres (ver o Capí-

tulo 6). Países de baixa renda enfrentam o problema adicional da baixa receita pública: em 1997, a receita governamental média dessas países correspondeu a 17,5% do PIB (excluindo a China e a Índia).⁷ Em países de alta renda essa receita corresponde a cerca de 29,6% do PIB.

Uma razão para a disparidade é o alto custo da arrecadação de recursos em países pobres, que às vezes supera os benefícios da despesa pública.⁸ Isto, por sua vez, é explicado por uma combinação de fatores: uma base fiscal limitada, alíquotas fiscais altas (e distorcidas), uma administração fiscal fraca e uma gestão deficiente do setor público. Portanto, o resultado de reformas fiscais que visem a ampliar a base, reduzir alíquotas e fortalecer a arrecadação da receita (muitas vezes contratando-a com o setor privado) pode ser substancial, gerando disponibilidade de recursos adicionais para uma efetiva redistribuição. Em sociedades desiguais, também é aconselhável fazer com que a arrecadação de impostos seja a mais progressiva possível, sem comprometer seriamente a eficiência. Por exemplo, o imposto de transmissão e o imposto predial podem ser muito progressivos.

Mas, muitas vezes, o problema real está em que os limitados recursos públicos não são aplicados em atividades (como educação, saúde, melhoramento de favelas e desenvolvimento rural) que ajudam os pobres a acumular recursos. Em parte, isto se deve a que muitos países de baixa renda simplesmente gastam muito em outras áreas, como o serviço da dívida e os subsídios aos não-pobres, a empresas públicas deficitárias ou ineficientes e aos militares. Nos países altamente endividados, mais de um quinto dos recursos públicos destina-se a amortizações da dívida.⁹ Na África, seis países pobres altamente endividados gastam mais de um terço dos seus orçamentos nacionais com o serviço da dívida e menos de um décimo com serviços sociais básicos.¹⁰ Níger gasta com o serviço da dívida o dobro do que destina aos serviços primários de saúde. Para vários outros países de baixa renda, o serviço da dívida não é o problema, já que não estão cumprindo suas obrigações de pagamento. Mesmo assim, os níveis da dívida e as obrigações do respectivo serviço são insustentáveis para vários países e incompatíveis com a tarefa de ajudar os pobres a acumular recursos.

A despesa militar em países em desenvolvimento caiu de 4,9% do PIB em 1990 para 2,4% em 1995.¹¹ Em vários países, essa menor despesa militar deu margem a maior despesa em saúde e educação superior.¹² Mas, em outros países, especialmente onde existem conflitos armados ou tensões não resolvidas com países vizinhos, a

despesa militar continua a cercear a despesa em benefício dos pobres. Muitos desses países registram os piores indicadores de saúde e educação do mundo, mas suas despesas militares são mais de duas vezes superiores às de educação e saúde combinadas. A alta despesa militar também implica significativos custos na forma de oportunidades perdidas para a expansão dos recursos. Além desse efeito de exclusão, a destruição da infra-estrutura física e social e a redução do ritmo de crescimento freqüentemente associadas a conflitos militares limitam ainda mais a acumulação de recursos e a redução da pobreza (ver o Quadro 3.2).

Não obstante, os gastos militares e de segurança podem promover o desenvolvimento. O desafio consiste em preparar o orçamento com base numa avaliação inteligente das ameaças que o país enfrenta. Melhor administração pública e transparência na gestão da despesa militar podem servir para contê-la.¹³ A solução pacífica de conflitos reais ou potenciais também pode fazer o mesmo.

Entre meados dos anos 80 e 90, a despesa pública em educação e saúde aumentou, embora lentamente, em grande número de países de baixa renda. Em 118 economias em desenvolvimento e em transição, a despesa real per capita aumentou a uma média anual de 0,7% para a educação e de 1,3% para a saúde. Essa despesa também aumentou como proporção da despesa total e da renda nacional.¹⁴ Para ajudar os pobres a acumular recursos, a distribuição setorial deve favorecer os serviços básicos mais usados pelos pobres e com as maiores falhas de mercado – o que, tipicamente, não acontece. Por exemplo: os recursos de educação e saúde são desproporcionalmente aplicados em educação terciária e atendimento médico-hospitalar, mais usado por grupos em melhor situação.¹⁵

Diversos estudos confirmam que os recursos públicos favorecem os mais ricos. No Nepal, o quintil mais rico recebe quatro vezes mais recursos de educação pública do que o quintil mais pobre (ver a Tabela 5.1). Em Gana, o quintil mais rico recebe cerca de três vezes mais recursos de saúde pública do que o quintil mais pobre (ver a Tabela 5.2).¹⁶ A despesa em infra-estrutura também tende a beneficiar desproporcionalmente os grupos mais ricos.¹⁷ O subsídio da eletricidade na Croácia e da água na Rússia ajuda muito mais os ricos do que os pobres.¹⁸ Em Bangladesh, os subsídios de infra-estrutura para os mais ricos são aproximadamente seis vezes maiores do que para os pobres.

Os governos defrontam-se com importantes questões políticas na redistribuição da despesa pública para apoiar a acumulação de recursos pelos pobres. Em princípio, com um direcionamento mais preciso, os fundos públicos podem chegar a maior número de pobres. Porém, essa focalização pode carecer do apoio político de grupos poderosos que talvez sejam prejudicados. Daí a importância de coalizões em prol dos pobres (ver o Capítulo 6), o que talvez requeira a alocação de parte dos recursos para ações e programas que também beneficiem os não-pobres.

Uma orientação maior da despesa pública para os pobres envolverá a redução da despesa militar e dos subsídios aos não-pobres. A privatização de empresas públicas deficitárias ou ineficientes libera fundos que podem ser utilizados no atendimento das necessidades dos pobres. A simplificação de procedimentos burocráticos reduz não apenas a despesa supérflua como também as oportunidades de corrupção e desvio de recursos para atividades ilícitas. Uma gestão macroeconômica prudente pode reduzir o serviço da dívida e abrir espaço para a despesa orientada para os pobres. Exames periódicos dos re-

sultados da despesa pública geral podem revelar tanto o grau de eficiência do uso dos recursos como o dos benefícios auferidos pelos pobres (ver o Quadro 9.2).

Nos países mais pobres, as ações internas não serão suficientes. Será necessário complementá-las com esforços da comunidade internacional para produzir um alívio da dívida e expandir as bases de recursos oficiais mediante a cooperação para o desenvolvimento (ver o Capítulo 11).

Provisão de serviços e focalização dos subsídios

A despesa pública pode servir diretamente aos pobres mediante a construção de estradas, escolas, clínicas de saúde ou sistemas de abastecimento de água. Mas também é possível realizar a redistribuição mediante alívio das restrições de demanda para os pobres, subsidiando o consumo de serviços privados e cobrindo os custos complementares e de oportunidade. O estudo *Voices of the Poor* mostra como o custo dos serviços pode impedir que os domicílios pobres os utilizem (ver o Quadro 5.4).

Estudos de casos confirmam as limitações de custo que os pobres enfrentam para acumular diferentes tipos de recursos. Em áreas rurais da Quirguízia, 45% dos pacientes

Quadro 5.4 Marginalizados pelos custos da saúde e da educação

Recorrer a tratamento médico ou dar educação aos filhos são escolhas agonizantes para os pobres. Entre os participantes do estudo *Voices of the Poor*, a doença era o motivo mais freqüente de queda para uma pobreza mais profunda. Nha, um pai vietnamita de 26 anos, contou que foi obrigado a vender quatro búfalos, um cavalo e dois porcos, para pagar a operação de sua filha. A operação não conseguiu curá-la, e a necessidade de mais tratamento fez com que a família, que era uma das mais prósperas da comunidade, se transformasse numa das mais pobres.

No Paquistão, muitas famílias disseram que foram obrigadas a contrair grandes empréstimos, vender bens ou retirar uma criança da escola pelo menos uma vez, a fim de cobrir custos médicos. Em Gana, uma mulher idosa comentou: "se você não tiver dinheiro hoje, sua doença o levará para a cova".

Embora o maior temor dos pobres seja o risco de grandes contas de hospital, os pagamentos ilegais por serviços primários também podem ser penosos. São amplas as referências a corrupção nos serviços de saúde. Mulheres pobres de Madaripur, Bangladesh, disseram que o médico do posto público de saúde não as atendia e dava tratamento preferencial a pacientes bem-vestidos e a quem pudesse pagar o que era chamado de "taxa de consulta". O participante de um estudo em Vares, na Bósnia-Herzegovina, exclamou: "Antes, todos podiam obter tratamento médico. Agora, nós simplesmente pedimos a Deus para não adoecer, porque em toda parte só o que eles pedem é dinheiro".

Também são amplas as referências a dificuldades com o pagamento de taxas escolares e outros custos associados à colocação de uma criança na escola. Uma mãe de Millbank, Jamaica, explicou que não podia enviar sua filha de seis anos à escola porque não tinha condições de pagar o uniforme e outros custos. Outra filha teve que abandonar a escola porque a família não podia pagar os US\$ 500 de anuidade. Como observou a mãe: "meu filho estará pronto para a escola em setembro, mas não vejo como todos os três poderão estudar".

Em alguns países, as crianças são retiradas da escola porque os pagamentos vencem na pior época para as famílias. Na Etiópia, os pagamentos devem ser efetuados no começo do ano letivo, em setembro, o mês das colheitas e de dois importantes festivais. Na Nigéria, Amadi, um jovem de 14 anos de idade, disse que sua freqüência à escola era irregular porque os pais não podiam pagar regularmente e dentro do prazo. Amadi deixou de participar várias vezes dos exames e continua na escola primária, enquanto outros da sua idade já ingressaram na escola secundária.

Em economias que antes tinham planejamento centralizado, o custo da escolarização é um sério problema para as famílias pobres porque, no passado, a educação era gratuita. As pessoas também dão conta de problemas com professores que exigem o pagamento de subornos e de "taxas de tutoria" especiais em troca de aprovações e diplomas.

venderam bens (agrícolas ou pecuários) para pagar contas de hospital.²⁰ Para as famílias, os custos indiretos da renda cessante antes gerada pelo trabalho dos filhos ou pelas tarefas domésticas que eles deixam de fazer porque vão à escola também podem ser significativos.²¹ Nas áreas rurais de Madagascar, onde o acesso à água é escasso, o alto custo de oportunidade das meninas que frequentam a escola, em termos do tempo para trazer água, reduz significativamente a sua educação.²² Em Uganda, a matrícula primária quase duplicou no ano letivo de 1997/98 com a eliminação da exigência de que os pais cobrissem metade do custo das taxas escolares e com a abolição dos encargos cobrados por associações de pais e mestres.²³

É comum que os pobres paguem uma exorbitância pelos serviços de infra-estrutura. Em Nouakchott, Mauritânia, a maioria dos domicílios de baixa renda paga pelos serviços de água o equivalente a 14%-20% dos seus orçamentos – o que reflete a infra-estrutura mínima desses serviços e o alto custo das pequenas quantidades de água compradas pelos pobres.²⁴ Em Port-au-Prince, Haiti, um metro cúbico de água vendido por fornecedores privados custa entre seis a dez vezes mais do que a mesma medida vendida pelo serviço público de água.²⁵ Do mesmo modo, os altos custos de conexão impedem que

Quadro 5.5 **Um programa que paga aos pais para enviar os filhos à escola**

No México, o Progresá, um programa integrado de redução da pobreza iniciado em 1997, subsidia educação, serviços de saúde e nutrição para domicílios rurais pobres. Sua meta é reduzir a pobreza atual e aumentar o investimento em capital humano, rompendo a transmissão da pobreza de uma geração a outra. O Progresá cobre 2,6 milhões de famílias, aproximadamente 80% da população rural em pobreza extrema.

O programa oferece doações a famílias pobres para cada menor de 18 anos matriculado entre a terceira série primária e a terceira série secundária. As doações aumentam para séries superiores e são ligeiramente mais altas para as meninas do que para os meninos. Para alunos da terceira série secundária, as doações equivalem a 46% da renda média do trabalhador agrícola. Famílias cujos filhos perdem mais de 15 dias de escola por mês não recebem a doação correspondente ao respectivo mês.

O Progresá aumentou as matrículas em todos os níveis, com maior efeito (17%) sobre a transição da sexta série primária para o primeiro ano do ciclo secundário (a época em que muitos abandonam a escola).

Fonte: BID 2000.

os domicílios pobres desfrutem de serviços de energia.²⁶ Em áreas rurais, a conexão a uma rede elétrica pode cus-

tar entre US\$ 20 e 1.000.²⁷ São numerosos os casos em que os pobres simplesmente não podem optar pelo consumo de água e energia barata produzida por uma rede comercial.²⁸

A redistribuição, ao prestar serviços gratuitos ou subsidiar sua demanda, pode ajudar os pobres a expandir seus recursos. O ensino primário gratuito para os pobres é crucial para expandir seus recursos humanos, especialmente no caso das meninas. Da mesma forma, é necessário que o subsídio à prevenção de doenças infecciosas e a ajuda para que os pobres cubram os custos provocados por catástrofes sejam elementos essenciais para o fortalecimento dos recursos de saúde dos pobres e para a redução da sua vulnerabilidade a choques de saúde (ver o Quadro 5.3; ver também o Capítulo 8).

Nos serviços de educação e de saúde, mesmo que sejam prestados gratuitamente, os subsídios de demanda podem ajudar as famílias pobres a investir mais no capital humano dos filhos (por exemplo, a cobertura dos custos de transporte). Para aumentar o acesso das meninas, minorias, indígenas ou crianças pobres à educação, fundos públicos (na forma de vales, estímulos, bolsas de estudo, doações, etc.) são pagos diretamente a pessoas, instituições e comunidades. Em Bangladesh, o governo paga estímulos que cobrem 30%-54% dos gastos escolares diretos de meninas nas séries 6-10. Na Colômbia, crianças pobres recebiam vales públicos para frequentar escolas secundárias de sua preferência. Em Balochistan, Paquistão, doações da comunidade habilitam as meninas a frequentar escolas comunitárias. Estes programas aumentam a demanda de educação entre famílias pobres. No México, por exemplo, o Progresá²⁹ elevou as matrículas entre os beneficiários a um nível comparável ao de famílias semelhantes que não participam do programa (ver o Quadro 5.5).

Uma alternativa às transferências consiste em subsidiar o preço dos serviços. Porém, são poucos os países em desenvolvimento que implementaram com êxito a discriminação de preços nos serviços de saúde por meio de uma escala descendente de taxas.³⁰ Na maioria dos países africanos, essas isenções tendem a beneficiar grupos mais ricos (como os servidores públicos).³¹ Em 1995, em Gana, na região do Volta, menos de 1% dos pacientes estava isento das taxas de uso dos serviços de saúde e 71% das isenções beneficiaram o pessoal do serviço de saúde.³² Na Indonésia e no Vietnã, os pobres podem evitar o pagamento de taxas de uso mediante uma declaração de indigência, mas poucos aproveitaram essa vantagem – em

Quadro 5.6 Alguns princípios gerais em matéria de orientação de subsídios

Ainda que os pobres não possam ser identificados individualmente por meios administrativos, é possível fazer com que os subsídios alcancem os pobres.

- *Orientação para certos grupos.* É possível elaborar programas que assegurem a seleção de certos grupos: por exemplo, pagando salários inferiores aos níveis prevalecentes no mercado. Na Índia, o Plano Maharashtra de Emprego Garantido baseia-se em ofertas de trabalho que somente os pobres considerariam atraentes (Ravallion, 1999a; ver o Quadro 8.9).
- *Orientação geográfica.* É possível orientar os subsídios para lugares específicos, de modo a beneficiar principalmente áreas rurais e remotas. Dá melhores resultados se existir uma alta correlação entre pobreza e lugar; os resultados não serão tão bons se pobres e não-pobres viverem próximos uns aos outros. Também serão melhores se o subsídio estiver vinculado a bens difíceis de transportar, como os serviços diretos em educação e saúde.
- *Orientação para certos produtos.* Os subsídios devem orientar-se para produtos que os pobres consomem proporcionalmente mais do que outras pessoas, assim assegurando que eles recebam a maior parte dessa ajuda. Em geral, este critério atribui alta classificação aos alimentos e à educação primária.

parte, devido talvez ao estigma social que acompanha uma declaração desse tipo.³³ Em certos casos, provedores privados e não-governamentais estão em melhor posição para implementar escalas descendentes, já que muitas vezes conhecem os antecedentes dos pacientes e contam com o incentivo de cobrar o que o mercado permitir.³⁴

Nos serviços de água e energia, muitos países em desenvolvimento aplicam escalas crescentes de tarifas em bloco, cobrando uma taxa baixa (muitas vezes inferior ao custo) para o primeiro bloco de consumo e aumentando-a para blocos adicionais. Na Ásia, 20 de 32 serviços urbanos de água utilizam essa estrutura tarifária.³⁵ Essas tarifas parecem ser mais equitativas, já que forçam as firmas e consumidores ricos a subsidiar o consumo dos pobres; além disso, desestimulam o desperdício. Contudo, existem problemas. Em muitos países em desenvolvimento, poucos domicílios pobres são servidos por redes de utilidade pública e os governos preferem grandes blocos de consumo inicial, colocando a maior parte do benefício financeiro em mãos do consumidor de renda média e alta. Por ironia, as tarifas crescentes em bloco discriminam os domicílios pobres que compartilham entre si uma conexão de água, pois mesmo que o consumo de cada um deles seja baixo, o consumo total é alto. Além disso, as taxas cobradas às indústrias têm sido tão altas, que elas

recorrem ao auto-abastecimento, solapando a viabilidade financeira dos provedores de serviços.³⁶

Ainda assim, nos países em que o acesso a redes é grande, uma tarifa ascendente em bloco bem concebida pode dar melhor resultado do que transferências de dinheiro gerenciadas por repartições de proteção social carentes de recursos, como ocorre em alguns países da Europa Oriental e da ex-União Soviética.³⁷ Mas, nos países em que o acesso dos domicílios pobres é limitado, o subsídio deveria ser o apoio à conexão, e não ao consumo. Uma forma de aliviar os altos custos de conexão é a concessão de crédito a usuários pobres.³⁸ Outra é subsidiar total ou parcialmente a taxa de conexão. Os subsídios de infra-estrutura podem favorecer mais aos pobres, se forem financiados pelo orçamento geral ou por meio de tributos industriais não discriminatórios.³⁹ Este enfoque, compatível com uma livre participação, vale como forte incentivo para servir aos mais pobres se o subsídio for pago ao provedor somente depois de ter sido prestado o serviço.

A redistribuição por meio de transferências e subsídios de preços varia de acordo com a capacidade governamental de identificar os pobres e administrar subsídios. Sendo possível identificar individualmente os pobres, qualquer conjunto de políticas pode ajudar a redistribuição. Pagamentos diretos ou subsídios são adequados se for possível limitar os benefícios apenas para os pobres. Mas, em geral, é impossível dizer exatamente quem se qualifica, e é necessário recorrer a meios mais indiretos (ver o Quadro 5.6).

A centralização do risco por meio de seguros é outra forma de abordar as restrições de custo sobre a demanda de serviços de saúde. Vários países de renda média estão recorrendo ao seguro de saúde universal (ver o Capítulo 8). O Chile conseguiu cobrir 15% da população não abrangida pelo seguro social, criando um fundo nacional de saúde (Fonasa), que arrecada descontos de seguro social em folha e um subsídio geral de receita para serviços de saúde. Ainda assim, os recursos públicos podem ser mais bem aplicados e os pobres podem obter maiores benefícios se os governos se concentrarem no seguro contra catástrofes, que a maioria dos domicílios pobres tem menos condições de financiar.⁴⁰ Frequentemente, os planos de seguro social concebidos para oferecer cobertura universal servem em primeiro lugar aos mais ricos, e somente mais tarde aos pobres. De fato, antes de a cobertura passar a ser universal, os pobres podem sofrer, já que a demanda e os preços do tratamento privado podem aumentar em função do programa de seguros, como aconteceu nas Filipinas.⁴¹

Reformas institucionais para uma prestação eficaz: governo, mercados e concorrência

Andam falando sobre assistência para os pobres, mas ninguém parece saber onde ela está.

— De um grupo de discussão em Tanjugrejo, Indonésia

Uma vez que os países tenham resolvido o problema político da determinação do montante a ser redistribuído e a questão mais técnica referente ao que deva ser redistribuído, o próximo passo consiste em assegurar que os serviços realmente cheguem aos pobres. Como podem os pobres receber efetivamente os serviços de que mais necessitam para acumular recursos? O antigo modelo de provisão estatal universal muitas vezes malogra por falta de recursos financeiros e administrativos ou por não responder às necessidades dos pobres.

Em parte, o problema pode ser técnico e logístico. É comum que os pobres vivam em áreas rurais remotas e de baixa densidade, cujo serviço é dispendioso e difícil. É possível que, em cenários como estes, os recursos para a redução da pobreza simplesmente não sejam suficientes.

Contudo, é muito freqüente que o problema seja de gestão e motivação, com incentivos inadequados para uma prestação de serviços conscienciosa (ver o Capítulo 6). Em relação a serviços que requeiram a presença de um profissional (educação, serviços de saúde e serviços judiciais), muitas vezes é difícil induzir servidores públicos qualificados a viver em áreas rurais ou remotas.⁴² Como pais ou mães de família, eles resistem à idéia de viver onde as oportunidades educacionais e culturais são limitadas. Ademais da geografia, existe outra espécie de "distância" entre os provedores de serviços e os pobres. Os médicos, professores e juízes quase sempre procedem de classes sociais muito diferentes das comunidades a que servem, o que dificulta a interação. Se o pagamento for determinado pelas regras do serviço público e os diferenciais de dificuldade de posto não compensarem inteiramente as condições de vida, será muito difícil que o setor público preste serviços aos pobres.⁴³

Contudo, a provisão pública é, em geral, apenas uma parte do conjunto de serviços prestados aos pobres, e outros agentes podem superar as limitações da provisão estatal. Muitas vezes, grupos religiosos proporcionam educação. As ONGs também são uma grande força em muitos países: em Bangladesh, a Comissão de Avanço Rural tem um papel importante na prestação de serviços,

com resultados melhores do que os do governo. E o setor privado sempre prestou serviços: mais de metade dos serviços de saúde nos países em desenvolvimento são privados. Na Bolívia, quase três quartos das consultas para tratamento da diarreia ou de infecções respiratórias agudas são atendidas por instituições privadas.⁴⁴ O setor privado também começou a desempenhar um papel maior na provisão de infra-estrutura nos anos 90.

Boa administração pública, concorrência e mercados bons, bem como a livre participação de múltiplos agentes, seja governamentais, não-governamentais ou privados, são essenciais para uma efetiva prestação de serviços, especialmente para os pobres. (De fato, é mais provável que as comunidades e pessoas não-pobres façam uso efetivo de sistemas estatais.) Não se trata de uma questão do Estado contra o mercado, mas do uso de diferentes agentes e mecanismos, dependendo do tipo de atividade. Em educação, o currículo e os exames nacionais são uma função pública, mas vários agentes podem oferecer escolarização e as comunidades podem cobrar a responsabilidade dos professores.

A combinação de Estado e mercado (e a combinação de agentes) depende da natureza do serviço e do contexto institucional.⁴⁵ Quando os governos são fracos, pode haver maior argumento para a livre participação e utilização de agentes privados e não-governamentais. Contudo, isto também pode exigir uma capacidade de monitoração e regulamentação maior do que o governo é capaz de reunir. A importância das reformas institucionais, da boa administração pública e dos mercados na prestação de serviços de qualidade aos pobres é ilustrada a seguir por exemplos dos setores da saúde e das telecomunicações.

Melhoria da prestação de serviços de saúde

Às vezes, eu espero horas para consultar um médico, mas aí aparece uma enfermeira e me diz que o médico não vem, ou que veio mas não pode me atender.

— Mulher pobre, El Mataria, Egito

Apesar dos grandes avanços em saúde nas últimas décadas, e a despeito da eficácia potencial de políticas e programas, os serviços de saúde muitas vezes não conseguem alcançar os pobres. Um problema fundamental é a dificuldade de manter pessoal em áreas rurais e assegurar um trabalho consciente daqueles que aparecem. Em países diferentes entre si, como o Brasil, Índia, Indonésia e

Quadro 5.7 Uma parceria eficiente entre os setores público e privado

Em 1974, a Organização Mundial da Saúde (OMS) lançou o Programa Ampliado de Imunização, com uma meta de cobertura de 80% dos menores de cinco anos até 1990. O programa, embora tenha começado como uma iniciativa da OMS, não tardou a incluir numerosas organizações multinacionais, e o trabalho nos países foi realmente realizado por voluntários, pela empresa privada e por funcionários do governo. Os rotarianos, por exemplo, angariaram mais de US\$ 240 milhões destinados ao fornecimento de vacinas contra a poliomielite para aproximadamente 500 milhões de crianças em 103 países. Os produtores privados também participaram, fornecendo grande quantidade de vacinas a baixo custo, mas ainda assim com lucro, para a rede de distribuição global do Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Os resultados foram extraordinários. Em 1990, o programa atingiu sua meta de imunização de 80% das crianças contra as doenças mais comuns da infância. O êxito da iniciativa deveu-se à combinação de esforços públicos, privados e multinacionais, em que cada organização valeu-se das suas vantagens comparativas para adaptar-se às circunstâncias de cada país.

Fonte: van der Gaag 1995.

Zâmbia, as vagas de pessoal nos postos de saúde são muito mais numerosas e prolongadas em áreas rurais do que nas mais ricas e urbanas.

A melhoria dos serviços de saúde em comunidades pobres pode envolver mudanças na estrutura de incentivos aos provedores públicos, derivando da provisão pública para o financiamento público de provedores privados ou de ONGs, ou mudando o tipo de serviços que o governo se compromete a oferecer, favorecendo os que são mais fáceis de gerenciar.

Muitas vezes, a mudança de incentivos no setor público é dificultada por regras de serviço público que constroem a contratação, a dispensa, a promoção e o pagamento (ver o Capítulo 6). Têm-se usado diferentes métodos, todos eles com seus próprios riscos, tais como a admissão da prática privada para suplementar a renda, subsídios de educação condicionados à prestação de serviço público ou pagamento de adicionais por lugar de serviço. Nenhum deles está livre de problemas.

Em anos recentes, houve mais tentativas de descentralização dos serviços de saúde para níveis subnacionais de governo. Isto também muda os incentivos para os provedores, que devem satisfazer um diferente conjunto de empregadores. Os governos locais podem ser mais sensíveis ao diálogo com clientes. Contudo, ainda não há

opinião definitiva quanto aos benefícios da descentralização em saúde. Às vezes, a descentralização simplesmente retirou responsabilidades do governo central, o que não serve de exemplo de boa descentralização. A boa descentralização fundamenta-se numa crescente participação do povo no controle da qualidade (ver a próxima seção, sobre participação).

Os governos, em vez de prestar serviços diretos, podem utilizar melhor o setor privado e as ONGs. Em muitos países, até os muito pobres preferem pagar pelos serviços do setor privado (ou de ONGs) se percebem uma qualidade mais alta do que a dos serviços públicos.⁴⁶ Esta preferência pode ser explorada mediante uma mudança do papel do governo, de provedor para financiador.

Parcerias efetivas aproveitam as forças de cada setor (o público, o privado e o sem finalidade de lucro) para melhorar a prestação de serviços de saúde aos pobres. O sucesso do programa de imunização da Organização Mundial da Saúde tem sido marcante (ver o Quadro 5.7). No Brasil, ao incluir as ONGs na competição por recursos, o governo aproveitou a energia e a especialização do setor privado na luta contra a AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis. Muitas vezes, as ONGs podem alcançar segmentos da sociedade que se esquivam do contato oficial e, no entanto, correm o maior risco de infecção pelo HIV. Segundo as estimativas, no fim de 1994, as ONGs financiadas no âmbito desse sistema haviam distribuído 2,6 milhões de preservativos e recebido 11.000 chamadas pelos telefones de urgência.

Quadro 5.8 Maior acesso de empresários locais a serviços de telecomunicações

Permitir que os empresários locais ofereçam serviços de telecomunicações é um importante passo inicial para reduzir os custos do acesso público. Em particular, os telefones públicos beneficiam aqueles que não podem pagar uma conexão domiciliar. Em 1995, existiam no Senegal mais de 2.000 telecentros privados, cada qual dotado de telefone e, muitos, de fax – número quatro vezes superior ao de apenas dois anos antes. Em 1998, existiam 6.000. A Sonatel (a empresa pública de telecomunicações do Senegal) concede franquias de serviços telefônicos a proprietários de telecentros, que estão autorizados a cobrar uma taxa 140% superior à da Sonatel por unidade de chamada. Em média, os telecentros pagam à Sonatel US\$ 3.960 por ano e retêm US\$ 1.584. Resultado: o acesso público ao telefone mais do que duplicou.

Fontes: Ernberg 1998; CSIR 1998.

Uma rigorosa supervisão governamental também foi importante para assegurar que, com exceção de quatro, todos os 191 projetos executados pelas ONGs não apresentaram problemas.⁴⁷

Os governos podem repensar os tipos de serviços que optam por oferecer, simplesmente com base no que podem prometer com confiança. Para alguns governos, pode ser muito difícil manter pessoal permanente em clínicas rurais. Isto talvez exija uma mudança no estilo de prestação ou nos tipos de serviços. Recentemente, a Índia lançou uma campanha de combate à poliomielite, reduzindo a utilização de clínicas permanentes mediante viagens curtas de pessoal médico a áreas rurais, com bons resultados.⁴⁸ Similarmente, em vez de depender de pessoal de saúde permanente, que é difícil de acompanhar e motivar, os governos podem identificar projetos de infra-estrutura que ofereçam água potável e saneamento, ambos mais fáceis de gerenciar e com mais probabilidade de melhorar as condições de saúde.⁴⁹ E, em vez de combater a preferência dos médicos pelo trabalho hospitalar, os governos podem optar por aumentar o acesso dos pobres aos serviços hospitalares.⁵⁰

Serviços de telecomunicações para os pobres

Se as políticas e regulamentos forem apropriados, o setor privado estará em boa posição para oferecer serviços de telecomunicações para os pobres. Melhores comunicações, trazendo consigo novas influências e visões mais amplas do mundo, podem aumentar a renda dos pobres.⁵¹ Em Sri Lanka, os serviços telefônicos em áreas rurais aumentaram de 50%-60% para 80%-90% a quota dos agricultores agrícolas no preço dos produtos vendidos na capital.⁵²

Desde meados dos anos 80, os países em desenvolvimento passaram a abrir suas telecomunicações à participação e à concorrência privada.⁵³ As fórmulas variam desde o investimento privado em empresas de propriedade pública (China) até a privatização completa e generalizada, deixando ao Estado a tarefa de regulamentação (Chile). Em geral, a participação privada resultou em rápido crescimento do acesso, menores tarifas e melhores serviços. No Peru, cinco anos após a reforma, o número de linha fixas aumentou mais de 165%, o número de linhas móveis passou de 20.000 para quase 500.000 e o número de lugares com acesso telefônico aumentou mais do dobro. Entre 1995 e 1996, a proporção de domicílios com telefone no quintil mais pobre aumentou de 1% para 7%.⁵⁴

Grandes e pequenos provedores podem oferecer serviços paralelos, facilitados por uma ampla margem

de tecnologias inovadoras. Quando os empresários locais foram autorizados a oferecer serviços de telecomunicações no Senegal, os custos baixaram e o acesso mais do que duplicou (ver o Quadro 5.8).⁵⁵ A provisão de telefones públicos pode aumentar em grande escala o acesso dos pobres a serviços de telecomunicações, particularmente nos países em que as tarifas telefônicas sejam baixas, mas os encargos de conexão sejam altos.⁵⁶ Os avanços na tecnologia celular também aumentaram extraordinariamente o acesso às telecomunicações em países cujas leis e regulamentos encorajam uma ampla cobertura geográfica. Em Bangladesh, a Grameen Telecom, entidade sem finalidade de lucro, combina a tecnologia celular com as aptidões empresariais de mulheres rurais para oferecer serviços a aldeias (ver o Quadro 4.6). Na África do Sul, Índia, Peru e Tailândia registrou-se um extraordinário crescimento de telecentros de propriedade e operação privada, que oferecem aos habitantes de áreas rurais novas fontes de informação e novas oportunidades.⁵⁷

Já que os provedores privados se concentram nos segmentos mais lucrativos do mercado, alguns setores da população (particularmente grupos mais pobres) talvez não recebam acesso em razão do alto custo e do baixo potencial de renda da extensão dos serviços às suas áreas. Para evitar a marginalização dos pobres, talvez haja necessidade tanto de parcerias inovadoras entre os setores público e privado como de subsídios governamentais bem orientados.⁵⁸ O Chile utilizou recursos oficiais para melhorar o acesso de domicílios de baixa renda, pessoas portadoras de deficiências, escolas, centros de saúde e bibliotecas públicas, e leiloou subsídios a provedores privados para financiar a introdução dos novos serviços de telecomunicações rurais. Aproximadamente na metade dos lugares escolhidos, as propostas de provisão de serviços não solicitavam subsídios; a análise de demanda efetuada pelo grupo de privatização persuadiu os investidores a respeito da lucratividade da prestação de serviços nessas áreas. Decorridos dois anos, 90% dos objetivos dos novos serviços haviam sido alcançados com aproximadamente metade do orçamento inicial.⁵⁹

Apesar do êxito na extensão de serviços de telecomunicações aos pobres, não é provável que a privatização produza significativas melhorias de acesso sem maior concorrência e regulamentos mais efetivos para prevenir abusos do poder de mercado. Para que a participação privada no setor das telecomunicações (e, mais amplamente, no da infra-estrutura) favoreça os pobres, talvez as autoridades devam imprimir um novo enfoque aos regula-

mentos e processos de transação. Um estudo dos serviços de telecomunicações em 30 países da África e da América Latina detectou correlações entre uma concorrência forte e aumentos per capita em linhas-tronco, telefones públicos e capacidade de conexão, bem como reduções nas tarifas de chamadas locais. Também constatou que uma regulamentação bem concebida era importante para melhorar a capacidade de conexão.⁶⁰ Um estudo da reforma da infra-estrutura na Argentina sugere que, com políticas e regulamentos adequados, as parcerias entre os setores público e privado também melhoram o acesso dos pobres a serviços de infra-estrutura.⁶¹

Participação: escolha, monitoração e responsabilidade

O terceiro princípio de ação pública para promover a formação de recursos é a participação dos pobres e suas co-

Quadro 5.9 Participação local no sistema descentralizado de educação na Nicarágua

Desde 1993, o Ministério da Educação da Nicarágua vem descentralizando o ensino público primário e secundário, confiando sua gestão a conselhos locais de acordo com o seguinte modelo:

- A responsabilidade pela educação pública cabe ao Ministério, mas certa parcela da gestão do magistério é delegada a outros níveis do sistema.
- O poder central controla a formação de professores, estabelece níveis de dotação de pessoal, custeia os salários do magistério e estabelece padrões de qualificação e desempenho pedagógico dos professores. Também prepara regulamentos e controles financeiros.
- O nível departamental é responsável pelas funções de supervisão, oferecendo apoio pedagógico aos professores e acompanhando a observância das normas.
- Conselhos municipais de educação integrados por representantes locais desempenham funções administrativas delegadas ao nível local. Esses conselhos pagam os salários dos professores (com recursos centrais) e aprovam nomeações, transferências, licenças e demissões de professores de acordo com as leis e regulamentos centrais. Também supervisionam incentivos ao magistério e concedem incentivos monetários a professores que se qualificam.
- Os professores são responsáveis pelo que acontece nas salas de aula. Os pais acompanham sua assistência e apresentam relatórios aos conselhos municipais de educação, que informam semanalmente os professores a respeito da sua posição em relação aos incentivos.

Fonte: Gaynor 1998.

munidades. Essa participação tem três objetivos principais:

- Assegurar que as preferências e os valores das comunidades estejam refletidos na escolha e na concepção das intervenções.
- Usar o acompanhamento da comunidade e do participante para melhorar a implementação, a transparência e a responsabilidade.
- n Dotar os pobres de maior influência sobre suas vidas.

A participação, por poderosa que seja, não é panacéia. Dependendo das organizações e estruturas de poder locais, a transferência da influência para comunidades locais pode resultar em maior captura dos benefícios por elites locais (ver o Capítulo 6). Em Bangladesh, o grau em que as transferências de alimentos por educação chegam aos pobres depende do poder relativo de organizações para os pobres e não-pobres.⁶² Da mesma forma, valores locais podem ser hostis a certos grupos de pobres, como ocorre com preconceitos contra a mulher em muitas partes do mundo, contra as castas mais baixas na Índia ou contra outros grupos étnicos ou sociais em desvantagem. Em alguns países, a vergonha, a rejeição e o estigma do HIV/AIDS são razões para a inação local.

Dadas as complexidades que a cercam, a participação deve ser promovida por ações que fortalecem a voz de grupos pobres no confronto com a estratificação ou o estigma social. Por isso, a participação deve ser moldada segundo um contexto institucional mais amplo. O governo local atua no centro desse quadro, com interações básicas entre o município e a comunidade, como foi o caso na Bolívia, com a preparação das Leis de Descentralização e Participação Popular na década passada. Essas questões maiores são abordadas nos capítulos 6 e 7; aqui, a importância da participação para habilitar os pobres a expandir seus recursos é ilustrada por exemplos nos setores da educação, infra-estrutura local e gestão florestal.

Maior participação e responsabilidade local em educação

Os pais e as comunidades locais estão exigindo maior influência na educação dos filhos. A expansão dos sistemas educacionais em muitos países em desenvolvimento deu margem a maior preocupação com a qualidade da educação. As estruturas centrais não cumprem suas tarefas administrativas cotidianas com eficiência e estão muito distantes para empreender uma ação decisiva contra professores relapsos.

Freqüentemente, a participação comunitária consiste em acompanhar o desempenho do professor e garantir a disponibilidade de material escolar. Nas funções que mais se prestam para a gestão local (treinamento em serviço e supervisão pedagógica), os sindicatos de professores podem complementar as associações de pais e mestres. Contudo, os sindicatos de professores muitas vezes se opunham tenazmente à transferência do controle das contratações e dispensas para os níveis locais, já que isto em geral resultava em atraso de pagamento de salários e, em certos casos, abusos de autoridades locais, incitando greves do magistério como na Nigéria e Zimbábue.⁶³ Reformas em andamento na Nicarágua visam a superar esses problemas (ver o Quadro 5.9).

A tendência geral em educação é descentralizar. Em 1993, o Sri Lanka estabeleceu juntas de desenvolvimento escolar para promover a participação comunitária na gestão de escolas. Em Bangladesh, a Campanha de Mobilização Social reativou comissões de administração escolar a fim de envolver as comunidades na educação. Em 1995, El Salvador começou a envolver comunidades rurais na gestão de escolas.⁶⁴ Em várias comunidades de países em desenvolvimento, grupos de pais são responsáveis pela contratação e dispensa de professores e pela provisão e manutenção de equipamento, nos termos de contratos com o ministério da educação. Até agora, porém, tem sido pouca a experiência com descentralizações em grande escala da gestão do magistério para as escolas.

Uma das poucas avaliações de impacto quantitativo disponíveis, efetuada no Projeto de Educação Primária no México, mostra que o avanço educacional melhorou significativamente ao longo da descentralização e que, quanto mais baixo o nível de avanço inicial, maior a margem para melhoramentos.⁶⁵ Também há indícios de que os incentivos de supervisão são o insumo mais eficaz em função do custo para escolas rurais e indígenas. A experiência da Nicarágua com a reforma da autonomia escolar indica que um nível mais alto de processo decisório pelas escolas guarda relação com melhores notas de exame dos alunos, particularmente em escolas que exercem maior autonomia em matéria de contratação, acompanhamento e avaliação do corpo docente.⁶⁶ Na Nigéria, os professores começaram a chegar no horário depois da introdução da supervisão local.⁶⁷ E avaliações sociais do programa de Minas Gerais, no Brasil, e do programa Educação com Participação da Comunidade (Educo), de El Salvador, indicam que, como resultado dos programas, os professores reúnem-se com mais freqüência com os pais, e estes

lhês têm maior estima. Sua freqüência também melhorou e as faltas dos alunos diminuíram.⁶⁸

Outros dados sugerem que a gestão comunitária da educação pode melhorar a eficiência. Resultados preliminares das Filipinas demonstram que, nas escolas primárias mais dependentes de apoio local, o custo é menor e a qualidade e as matrículas mantêm-se constantes.⁶⁹ Em Maurício, tamanho tem sido o êxito das associações de pais e mestres, que o governo está aplicando fundos para estimular essas parcerias.⁷⁰

Contudo, uma efetiva gestão comunitária em educação pode ser difícil de alcançar. Talvez não seja fácil encontrar pessoas qualificadas para administrar as escolas, e os resultados são desiguais. Botsuana tem enfrentado problemas para atrair pessoas talentosas para as juntas escolares.⁷¹ Na província de Zambézia, Moçambique, comissões de pais têm resultado em parcerias benéficas entre comunidades e escolas em algumas aldeias, embora praticamente não funcionem em outras. Muitos aldeões temem criticar abertamente os professores e algumas comissões foram cooptadas por oficiais corruptos.⁷² Também há indícios de que a participação comunitária talvez exerça pouco impacto quando os adultos são semianalfabetos.⁷³ O programa Educo, apesar de ter expandido o acesso em El Salvador, não produziu classificações de aproveitamento maiores do que nas escolas tradicionais em comunidades rurais pobres que gozavam de prioridade máxima.⁷⁴

Em geral, a experiência sugere que é necessária uma forte estrutura reguladora e que o treinamento dos pais é essencial para que o acompanhamento local das escolas seja eficiente. Muitas outras questões referentes a uma maior participação familiar na educação podem ser resolvidas por meio de financiamento público.⁷⁵ O contínuo acompanhamento e avaliação da participação local em educação pode revelar muito sobre o que dá e o que não dá resultado.

Promover a identificação mediante participação e escolha na infra-estrutura local

É política do partido que o povo saiba, que o povo discuta, que o povo faça, mas aqui o povo só faz a última parte, que é "o povo faz".

— De um grupo de discussão em Ha Tinh, Vietnã

A participação da comunidade no planejamento e na gestão de serviços de infra-estrutura local pode aumen-

Quadro 5.10**Esquemas setoriais e multissetoriais para o melhoramento de estradas rurais na Zâmbia**

Na Zâmbia, em 1997, era crítica a necessidade de esclarecer as disposições institucionais em matéria de gestão e financiamento de estradas rurais. Muitas comunidades haviam aberto estradas sem a participação do conselho local, motivadas por ONGs ou por projetos autônomos. Contudo, essas comunidades, que tinham sido inteiramente compensadas por seu trabalho, não se dispunham a cuidar da manutenção como um trabalho voluntário. Os conselhos locais, carentes de recursos, não podiam assumir a responsabilidade pelas estradas. Em consequência, a infra-estrutura de transporte, além de escassa, estava sendo retomada pela natureza, deixando as comunidades em isolamento.

Para melhorar a acessibilidade rural, o governo da Zâmbia incluiu as estradas distritais e comunitárias no projeto de investimentos no setor rodoviário (Roadsip), em 1998. Reconhecendo a importância da propriedade local da infra-estrutura, o Roadsip ocupa-se das disposições institucionais para todo o setor rodoviário (das rodovias até as estradas comunitárias) e o governo está examinando a possibilidade de dar força de lei à propriedade comunitária dessas estradas.

A experiência mostra que as iniciativas de melhoramento sustentável da acessibilidade rural também devem incluir políticas setoriais

e reformas institucionais e envolver os futuros proprietários de cada estrada. Para a melhoria das estradas de propriedade de diferentes níveis de governo adotou-se uma abordagem setorial vertical, cuja ação incluía os governos locais e os ministérios dos transportes e comunicações, obras públicas, interior e habitação. Em relação às estradas comunitárias, adotou-se um enfoque multissetorial horizontal, trabalhando-se com o fundo social da Zâmbia.

Foi somente por meio do fundo social, dotado de um sólido sistema para facilitar a participação comunitária, que o Roadsip conseguiu assegurar que as comunidades decidiriam suas prioridades de investimento. As comunidades que solicitam melhorias em estradas, caminhos ou passarelas pagam 25% dos custos do projeto, e o fundo social e o Roadsip custeiam os restantes 75%. Completado o projeto, a comunidade forma uma associação de proprietários da estrada e requer à Comissão Rodoviária Nacional um subsídio de apoio e manutenção (75% da comunidade e 25% do fundo social). As doações a título de partilha de custos para a manutenção de estradas comunitárias não são necessariamente onerosas. A US\$ 300 por quilômetro, o custo do apoio de manutenção de 5.000 quilômetros de estradas comunitárias seria inferior a 2% da receita anual do fundo rodoviário.

Fonte: Banco Mundial, 1998u, 1999ee.

tar muito a identificação e a sustentabilidade, desde que as comunidades tomem decisões bem informadas. Além de escassa na maioria dos países em desenvolvimento, a infra-estrutura local muitas vezes é mal concebida e mal conservada. Por quê?

Numerosos esforços anteriores de provisão de infra-estrutura local deixaram de envolver as comunidades no processo decisório, pois eram os ministérios centrais que decidiam quanto às necessidades das comunidades locais, e estas só se inteiravam de um projeto quando apareciam as grandes escavadeiras. A falta de opção tem sido outro problema. Em face de uma situação de tudo ou nada, poucas são as comunidades que rejeitam um investimento sem ônus ou altamente subsidiado.⁷⁶ Isto pode liquidar com o sentido de identificação local e fazer com que a manutenção do investimento passe a ser responsabilidade de terceiros. As estruturas de incentivo para o pessoal das entidades executoras também podem comprometer a participação comunitária, quando a prioridade é a rapidez da implementação. A verdadeira participação comunitária demanda tempo (passaram-se anos antes que a comunidade de Orangi, no Paquistão, concordasse quanto ao tipo de esgoto a ser instalado),⁷⁷ mas gera sentido de identificação e sustentabilidade.

Envolver os beneficiários no processo decisório é o ponto de partida para gerar um sentido de identificação local da infra-estrutura, e essa percepção é importante em três dimensões essenciais. Primeiro, ela ajuda a selecionar prioridades, particularmente em áreas difíceis de abordar mediante análises econômicas, como o valor relativo do investimento social e produtivo, a complementaridade entre investimentos e a focalização dentro de comunidades.⁷⁸ Segundo, ela é essencial para a boa operação e manutenção, porque raramente se pode confiar que os governos se ocupem oportunamente da manutenção de infra-estruturas locais. Terceiro, tendo em vista tanto a precária situação dos orçamentos da maioria dos governos de países em desenvolvimento como as necessidades de infra-estrutura (e seus custos totais), a identificação local é necessária para que a comunidade compartilhe os custos de investimento e operação.

Para que o processo participativo gere identificação, todos os grupos da comunidade (homens e mulheres, os que estão bem representados na comunidade e os que estão em minoria) devem poder externar suas demandas. As comunidades locais refletem divisões sociais, étnicas, econômicas e entre os sexos e, a menos que a questão de quem constitui a comunidade seja compreendida e abor-

dada diretamente, os homens e as elites locais podem dominar o processo decisório e capturar os benefícios do projeto. Nas áreas rurais da África Subsaariana, os homens muitas vezes identificam as estradas como alvos de intervenção altamente prioritários, ao passo que as mulheres preferem melhorias em pinguelas e caminhos que compõem o sistema de transporte local.⁷⁹ Num projeto de abastecimento de água para uma aldeia rural da Índia, bicas públicas foram instaladas nas imediações de famílias influentes.⁸⁰ E, em Honduras, avaliações de beneficiários revelaram que, em lugares onde o fundo social havia financiado redes de esgoto, que representavam a escolha de domicílios em melhor situação e já dotados de água encanada, a maioria dos membros da comunidade manifestara preferência por estradas e pontes.⁸¹ As entidades provedoras (governos locais, ONGs e animadores de projetos) podem reduzir o risco de captura por elites, mas às vezes também procuram capturar benefícios.

A exigência de que os beneficiários compartilhem o custo do investimento também pode melhorar o sentido de identificação.⁸² Em geral, as contribuições surgem mais prontamente quando as comunidades e os governos locais responsáveis pela operação e manutenção têm voz no processo de elaboração e implementação. As contribuições locais variam. Em Gana, as comunidades contribuem com 5% do custo de sistemas de abastecimento de água melhorados e com 50% do custo de sistemas de saneamento. Tipicamente, a participação nos custos de projetos de fundo social varia entre 5% e 20% do seu custo total.⁸³ Um estudo de projetos rurais de abastecimento de água sugeriu que contribuições financeiras significativas (entre 20% e 55% dos custos dos projetos) são importantes para a sua sustentabilidade.⁸⁴ Também há fortes indícios de que a identificação é uma função do relacionamento institucional entre comunidades e provedores de serviços (ver o Capítulo 6).⁸⁵

Existe uma tendência favorável à provisão de infra-estrutura local com enfoques comunitários multissetoriais.⁸⁶ Ao proporcionarem maior escolha, esses enfoques podem responder melhor às prioridades de cada comunidade, contribuindo para a identificação e a sustentabilidade.⁸⁷ Contudo, talvez não seja aconselhável oferecer muitas opções em cada projeto. Se, por exemplo, existir uma necessidade crítica de reforma institucional ou de políticas em matéria de água ou transportes, é improvável que os enfoques multissetoriais dêem resultado (ver o Quadro 5.10). Da mesma forma, alguns tipos de infra-estrutura que envolvam mais de uma comunidade, como as estradas

Quadro 5.11 Ação conjunta para proteger as florestas da Índia

O governo do Estado de Andhra Pradesh introduziu a gestão florestal conjunta em escala maciça. Os habitantes das margens das florestas estão formando organizações de aldeia para a proteção florestal: vana samrakashna samithi (VSSs). Essas organizações trabalham com os setores florestais do Estado e compartilham as responsabilidades e os benefícios da restauração, proteção e gestão florestal.

O Departamento Florestal é responsável pela organização e o apoio técnico e administrativo das VSSs. As aldeias e as VSSs são cuidadosamente selecionadas, mas os membros de castas e tribos regidos por leis especiais se qualificam automaticamente como participantes. As VSSs protegem as florestas contra invasões, aberturas de pastagens, roubos e incêndios, melhorando-as de acordo com um plano conjunto de manejo florestal. Como compensação, as VSSs têm direito a todos os produtos florestais que não sejam madeira, bem como a toda a renda do abate de árvores e do bambu, desde que destinem metade dessa renda para o futuro desenvolvimento florestal.

O programa, iniciado em 1992, custou a se firmar porque os aldeões hesitavam em assumir a responsabilidade pelo manejo florestal. Além disso, o pessoal do Departamento fazia reservas quanto a uma gestão florestal conjunta. Mas, em 1999, mais de 5.000 VSSs estavam manejando mais de 1,1 milhão de hectares de florestas degradadas no estado.

Os resultados são marcantes e o programa está se expandindo rapidamente. As florestas degradadas voltaram a crescer, o contrabando de madeira praticamente cessou e a abertura de pastagens está sob controle. Não se registraram incursões agrícolas adicionais em terras administradas pelas VSSs. Muitos aldeões agora trabalham nas florestas, e a emigração diminuiu. A conservação do solo resultou em lençóis freáticos mais altos em muitas áreas, o que aumentou a produção agrícola. A fauna e a flora estão florescendo.

Fonte: Venkataraman e Falconer, 1999.

que ligam muitas comunidades entre si, raramente serão reivindicados por uma comunidade, mesmo que sejam necessários. Essa infra-estrutura deve ser oferecida e administrada por governos locais, embora em consulta com as comunidades,⁸⁸ utilizando um processo unificado de planejamento do investimento. Esse processo pode ser seguido por projetos multissetoriais ou projetos num setor.

Entre as tentativas de introdução de processos participativos que admitem escolha, os fundos sociais têm sido os mais usados. Os fundos sociais visam a habilitar as comunidades, promovendo sua participação na escolha, implementação, operação e manutenção dos projetos de desenvolvimento, usualmente para infra-estrutura local.⁸⁹

Porém, simplesmente oferecer recursos financeiros para investimento numa variedade de setores não é suficiente para que os beneficiários exerçam sua escolha.⁹⁰ Em muitos projetos de fundos sociais, os membros da comunidade não se dão conta de todo o conjunto de opções para financiamento. No Peru, apenas 16% dos beneficiários podiam citar mais do que cinco dos 19 tipos de projetos qualificados.⁹¹ Além disso, o fato de as comunidades poderem escolher não significa necessariamente que a sua escolha será bem feita.

Para que os investimentos em infra-estrutura sejam efetivos e sustentáveis, é geralmente necessário complementar o enfoque baseado na demanda com insumos de oferta (fortalecimento de capacidade, informação, cobertura). Um equilíbrio entre a identificação de investimentos a partir da base e insumos de oferta cuidadosamente selecionados melhorará as perspectivas de serviços equitativos e sustentáveis para os pobres.⁹²

Promoção do manejo local de florestas

Os recursos de propriedade comum, por revestirem características de bens tanto públicos como privados, estão sujeitos a problemas de uso indiscriminado que podem resultar em degradação ou exaustão num livre mercado. Os pobres, quando dependem em grande escala dos recursos naturais, são os que mais sofrem com esses problemas.⁹³ A resposta comum tem sido a gestão estatal, com regulamentos destinados a induzir no usuário um comportamento compatível com a conservação de recursos. Mas, recentemente, os deploráveis resultados ambientais de programas executados pelo Estado, o gradual esgotamento dos recursos públicos e a substituição de enfoques impostos por parcerias a partir da base intensificaram a ênfase atribuída à gestão comunitária dos recursos naturais. Este enfoque reconhece e reforça o papel das comunidades que vivem em áreas de recursos naturais vulneráveis ou em suas proximidades, aproveitando suas idéias e experiências, seus valores e sua capacidade de preservação desses recursos.⁹⁴

As comunidades manejam seus recursos naturais muitas vezes com a cooperação e o apoio de outras comunidades e entidades maiores (ou externas), tais como o governo local ou distrital, órgãos governamentais ou ONGs.⁹⁵ Em muitos casos, esses esquemas abrangem as florestas. No centro da gestão florestal conjunta situa-se um acordo entre governos e comunidades sobre distribuição de direitos de uso e partilha de benefícios,⁹⁶ em que as comunidades geralmente recebem maior parcela dos recursos florestais

se cumprem certos objetivos de conservação e sustentabilidade.⁹⁷ É comum que o Estado, representado por sua repartição florestal, seja o proprietário da floresta e regule o sistema.⁹⁸ Essa abordagem tem sido amplamente aplicada na Ásia Meridional, por exemplo, no Estado de Andhra Pradesh, Índia (ver o Quadro 5.11). Na África, a participação da comunidade tem ajudado a restaurar recursos florestais em Gâmbia e induziu a uma participação mais ampla em desenvolvimento rural no Zimbábue.

Todavia, em outros casos, os resultados ambivalentes indicam os desafios a enfrentar para que a gestão conjunta seja um instrumento eficiente de promoção do acesso dos pobres a recursos naturais essenciais. Estruturas administrativas excessivamente centralizadas são um dos motivos de fracasso. A experiência de muitos países confirma que uma poderosa resistência à transferência dos direitos aos usuários da floresta pode diminuir a eficiência da participação comunitária. E as comunidades ou usuários de florestas, freqüentemente desorganizados e com interesses divergentes, talvez careçam de capacidade, interesse e incentivos para o manejo de grandes áreas.⁹⁹ A aplicabilidade e o êxito da gestão conjunta serão determinados em cada caso pelo contexto institucional (incluindo interesses privados, normas locais e tradições) e pela qualidade das organizações e instituições estatais e locais. Parte do desafio da gestão conjunta é a identificação das unidades sociogeográficas capazes de trabalhar em conjunto no manejo e conservação de recursos naturais.¹⁰⁰

Vários enfoques têm sido adotados para superar esses obstáculos. A oferta de incentivos para a participação dos interessados é essencial: garantias de posse segura e de direitos a usuários de florestas,¹⁰¹ uma transferência mais integral da função de gestão florestal (e não apenas dos direitos de uso) para as comunidades, a partilha de benefícios e o uso de tecnologias socialmente aceitáveis, que ofereçam rendimentos adequados.¹⁰² Também é essencial a existência de mecanismos efetivos para a solução de conflitos, especialmente onde o sustento de usuários de recursos compete com outros objetivos, como a proteção da biodiversidade ou a silvicultura sustentável.¹⁰³ Em Burkina Fasso e Madagascar, contratos entre o governo, as aldeias e coletores de lenha especificam os subgrupos de usuários que manejam opções em vertentes e áreas protegidas. É essencial fazer com que esses contratos sejam efetivamente cumpridos. No Equador, na República Eslovaca, na República Tcheca e na Ucrânia, terras situadas fora

dos limites de áreas protegidas são rezoneadas a fim de acomodá-las a usos múltiplos.¹⁰⁴ Onde a capacidade local de controle e gestão de recursos foi abalada, a assistência externa pode ajudar a fortalecer e monitorar o uso compartilhado e a gestão de recursos.¹⁰⁵

Tal como em outros exemplos de participação local, as desigualdades sociais podem reforçar a influência de grupos politicamente poderosos e em melhor situação, reduzindo ainda mais o acesso de outros grupos.¹⁰⁶ Em particular, as mulheres e os pobres cujo sustento depende de recursos comunais podem ser relegados a uma pobreza ainda maior se forem excluídos.¹⁰⁷ Embora os grupos de gestão florestal de Andhra Pradesh tenham conseguido incluir a mulher, alguns programas em outros estados da Índia ainda limitam a participação a apenas um membro da família, o que efetivamente exclui a mulher. Em diversas aldeias indianas, as mulheres foram impedidas de colher quaisquer produtos florestais em áreas protegidas.¹⁰⁸

Mesmo que as mulheres não sejam excluídas, sua representação e influência em comissões de gestão é pequena.¹⁰⁹ Políticas e leis que promovam a participação de usuários pobres na gestão de recursos naturais podem ajudar a mudar essa situação.¹¹⁰ A inclusão de maior número de mulheres também requererá atividades de conscientização para romper normas sociais que impedem a mulher de desempenhar um papel igual ao do homem.

Complementaridades na ação pública

Recordemos os três princípios para o fortalecimento dos recursos dos pobres: redistribuição pelo Estado, eficiência no governo e no uso de mercados e participação. Uma ação efetiva geralmente envolve a aplicação de todos os três princípios a uma área ou setor. O grau de aplicação de cada princípio depende das condições estruturais, do tipo de ação, da situação do governo e do grau de participação e desigualdade social. Considere-se a educação. Existem argumentos para uma redistribuição pública que vise a assegurar educação básica gratuita ou subsidiada para todos. Muitas vezes, uma efetiva prestação de serviços envolve múltiplos agentes de escolarização: públicos, privados e da sociedade civil. E em áreas pobres, a participação dos pais é importante para melhorar a cobertura, a qualidade e a responsabilidade.

Esta seção ilustra uma combinação de ações para um bem natural (a terra) e para dois bens físicos (abastecimento de

Quadro 5.12 Um novo esquema de reforma agrária no Brasil

Desde meados dos anos 60, o Brasil vem desapropriando e redistribuindo terras para grande número de beneficiários, mas a altos custos e com resultados qualitativos desiguais.

Em 1997, para aumentar a qualidade, reduzir os custos e acelerar a reforma, cinco governos estaduais do Nordeste deram início a um programa piloto de reforma agrária negociada, descentralizada e de orientação comunitária. O programa oferece empréstimos para os agricultores sem terra (parceiros, arrendatários, trabalhadores rurais sem terra) ou para pequenos proprietários que se organizam em associações de beneficiários. As associações devem identificar os proprietários interessados em vender terras, o que fomenta negociações diretas entre proprietários e associações e reduz a intervenção do governo.

O programa piloto também oferece doações para projetos comunitários de melhoria da produtividade identificados pelas associações de beneficiários, valendo-se de projetos bem estabelecidos de alívio da pobreza nos cinco estados. Segundo a filosofia do projeto, as associações de beneficiários estão em melhor posição para identificar, classificar e implementar investimentos, valendo-se de assistência técnica quando necessário. A mesma filosofia participativa foi adotada nos projetos piloto de reforma agrária.

O programa inclui três elementos de doação que representam cerca de 50% do custo total da terra: um subsídio inerente à taxa de juros, uma doação para o investimento em infra-estrutura complementar e uma doação de instalação. Para a terra, é concedido um crédito com prazo máximo de 20 anos. A terra serve de garantia para o empréstimo e deve satisfazer uma série de requisitos, entre os quais um preço comparável ao vigente no mercado local. Já que existe uma doação máxima por família beneficiária e que a doação para investimento em infra-estrutura é residual, existe um incentivo para que a associação compre a terra ao preço mais baixo possível.

Embora o número de famílias beneficiárias ainda seja modesto (cerca de 10.000 em 330 projetos), o programa piloto ganhou impulso e o êxito levou o governo federal a expandir o programa para o âmbito nacional. Complementando o programa ampliado de desapropriações, o novo programa concentra-se na compra de propriedades que não podem ser legalmente desapropriadas.

Fonte: Deininger, a publicar.

água e saneamento). As complementaridades implicam uma necessidade de ação em diversas frentes. Contudo, as prioridades devem depender do que os pobres mais carecem em função do seu potencial de oportunidades. Em áreas rurais pobres, pode-se tratar de infra-estrutura econômica, investimentos em melhoria de terras, serviços de água e saneamento e educação e serviços básicos de saúde. Em favelas urbanas, pode-se tratar de infra-estrutura. E a garantia dos direitos de propriedade da terra pode ser importante para ambos.

Habilitar uma boa administração pública, mercados ativos e ampla participação na reforma agrária

A reforma agrária voltou a integrar a agenda política na última década, na medida em que muitos países em desenvolvimento evoluíram da implementação de reformas macroeconômicas para resolver o problema das respostas de oferta fracas na agricultura.¹¹¹ É fácil de ver por que o cultivo da terra representa um recurso essencial para os pobres rurais. Porém, assegurar o acesso à terra, para quem e em que condições continua a ser um problema espinhoso.¹¹² É comum que os pobres, especialmente as mulheres, careçam de direitos em relação à terra. A propriedade da terra continua concentrada e os esforços de promoção da igualdade têm gerado freqüentes conflitos.¹¹³ Novas abordagens da reforma agrária ressaltam a importância de reconciliar os diversos interessados: os sem-terra e suas associações, o setor privado (proprietários de terras) e instituições públicas nos níveis nacional e local.

Quadro 5.13
Empresas da África Ocidental são pioneiras nos serviços de água e saneamento para os pobres

Os serviços independentes de água e saneamento na África sugerem que o mercado encontrou soluções que beneficiam tanto os provedores como os serviços públicos e, acima de tudo, os consumidores de baixa renda. Recentes estudos em sete cidades da África Ocidental revelam que, em relação à água, metade dos habitantes dependem de fornecedores independentes e, em relação ao saneamento, pelo menos três quartos dependem de operadores independentes. Conforme a cidade, os provedores de serviços independentes cobrem 85% dos bairros marginais e de baixa renda, mas também servem muitas famílias em melhor situação.

No saneamento, os provedores independentes que prestam serviços sem mandato oficial ou à margem de contratos com governos locais incluem tanto pequenos operadores informais como alguns que cresceram e se tornaram "legítimos". Os provedores baseiam-se nas boas relações com os clientes, já que suas operações dependem inteiramente da demanda. A capacidade de pagamento do consumidor e a concorrência entre os provedores determinam os preços.

Provedores de saneamento independentes cobram maiores preços do que as empresas públicas subsidiadas, mas estas raramente recuperam seus custos, sem falar nos custos de instalação de novas redes de esgotos. Além disso, os operadores independentes são geralmente mais confiáveis e sensíveis aos seus clientes. Eles tanto estendem crédito (pelo menos por alguns dias), como distribuem a cobrança ao longo de dias e semanas, o que, para o pobres, é muito mais fácil de compreender do que as contas trimestrais das empresas públicas.

Fonte: Solo 1999.

Há numerosas formas de obter acesso seguro à terra: algumas informais e outras formais, algumas espontâneas e outras mediante extensas intervenções do governo.¹¹⁴ Em geral, é possível obter acesso seguro à terra por meio de direitos de propriedade, posse ou usos e costumes.¹¹⁵ O direito de propriedade é o mais seguro, mas também o que revela a menor probabilidade de ser obtido pelos pobres e outros grupos sociais excluídos. Em muitos casos, os pobres ganham acesso à terra por meio de arrendamentos e de direitos baseados nos usos e costumes.¹¹⁶ Na Índia, dentre as famílias rurais que arrendam terras, mais de 90% são sem-terra ou possuem muito pouca terra.¹¹⁷ Quando a terra é relativamente abundante ou quando os pobres estão bem organizados e exercem influência, é possível ter acesso seguro à terra sem direitos ou registros formais de propriedade.¹¹⁸ É o que ainda ocorre em muitas partes da África Subsaariana, embora o crescimento da população e a integração do mercado nas últimas décadas tenham acelerado a promoção dos direitos de propriedade individuais.¹¹⁹

A ação pública é crucial para garantir aos pobres um acesso seguro à terra. Em geral, uma reforma agrária que promova a equidade e a produtividade mediante programas de apoio governamental é a primeira opção em que se pensa (ver o Quadro 3.8). Porém, muitas outras ações podem melhorar o acesso à terra. Políticas e leis que definam claramente os direitos de propriedade e protejam os pobres contra o esbulho podem melhorar em grande escala a sua capacidade de oferecer a terra como garantia e de investir nas terras que já lhes pertencem. Bons mercados de arrendamento podem aumentar a eficiência do uso da terra e ajudar os sem-terra a galgar a "escada agrícola" que leva à propriedade.¹²⁰ A prestação de assistência jurídica aos pobres habilita-os a levar avante suas reivindicações por um pedaço de terra. Da mesma forma, o apoio público a instituições que protegem os direitos da mulher pode ser um instrumento nas situações em que normas e costumes sociais profundamente arraigados impedem a mulher de exercer um efetivo controle da terra, mesmo quando existam disposições legais que as habilitem a exercê-lo (ver o Capítulo 7).¹²¹

Muitas tentativas de reforma agrária malogram por se basearem inteiramente no governo. Novos enfoques dão ênfase a mecanismos de ajuste contínuo ao acesso à terra, maior aproveitamento de formas de acesso tradicionais e maior uso dos mercados de terra.¹²² A África do Sul, o Brasil, a Colômbia e as Filipinas estão realizando experiências com negociações descentra-

lizadas, comunitárias e promovidas pela demanda, envolvendo os interessados, com vistas a identificar fórmulas menos antagônicas de melhoria do acesso à terra.

A reforma agrária negociada depende em grande parte da experiência acumulada em tentativas de reforma anteriores e dos aspectos positivos de fundos sociais orientados pela demanda. Ela considera tanto a oferta como a demanda. Os proprietários são pagos em dinheiro, e não mais em bônus do governo com alto deságio, como ocorria anteriormente. Os beneficiários recebem subvenções para investimentos que aumentem a produtividade porque, tal como demonstrado pela experiência, a menos que aqueles que recebem terras façam uso produtivo das mesmas, as reformas de nada servirão.¹²³

A reforma negociada contém diversos componentes inovadores, como um decidido envolvimento de governos e comunidades locais na organização de transferências de terras e na assistência aos beneficiários e um alto grau de transparência (ver o Quadro 5.12). Na Colômbia, os governos municipais devem preparar um plano abrangente para identificar vendedores e beneficiários em potencial, que deve ser amplamente divulgado para evitar a corrupção. Aos beneficiários oferece-se treinamento em administração agrícola e assistência para a preparação de planos do uso da terra. A seguir, esses planos devem ser aprovados em reuniões do conselho municipal abertas ao público.¹²⁴ Os beneficiários são apoiados por conselhos nacionais, regionais ou estaduais, que oferecem orientação técnica e resolvem problemas administrativos.

Os resultados do enfoque comunitário são animadores. Porém, é muito cedo para avaliar inteiramente essa nova geração de reformas. Embora a reforma agrária negociada tenha sido alvo de críticas, entre outros motivos, por onerar os beneficiários com empréstimos que eles não estão em condições de amortizar e por tentar substituir a reforma agrária mediante desapropriação, as novas versões desse enfoque têm procurado abordar estas e outras questões. Outra questão refere-se aos custos. No Brasil e em outros países, embora este enfoque tenha conseguido gerar poupanças de até 40% em comparação com as reformas por desapropriação, ainda há necessidade de significativos desembolsos públicos.¹²⁵ Cumpre avaliar sua eficiência em relação a outros instrumentos de redução da pobreza.¹²⁶

Quadro 5.14 **Água e saneamento sustentáveis para os pobres nas áreas urbanas do Brasil**

A primeira fase do Prosanear (1992-97) foi um período de aprendizado que culminou com seis princípios orientadores para a provisão de água e saneamento em bairros urbanos pobres do Brasil:

- Iniciar a participação comunitária desde a etapa de preparação do projeto.
- Assegurar normas claras e transparentes de recuperação de custos e subsídios.
- Adotar, como parte integrante do projeto, disposições formais de longo prazo sobre sistemas de operação e manutenção.
- Discutir com a comunidade todas as opções técnicas viáveis e seus custos.
- Coordenar projetos com o plano de desenvolvimento urbano do governo local desde o início da preparação.
- Confirmar o compromisso do governo local com o projeto e com a redução da pobreza.

Fonte: Katakura e Bakalian, 1998.

Provisão de serviços de água e saneamento para os pobres urbanos

O esgoto passa pela porta da frente, e quando chove a água entra na casa e você tem que levantar tudo. A sujeira atrai bichos. Aqui tem rato, barata, aranha e até cobra e escorpião.

— De um grupo de discussão em Nova Califórnia, Brasil

A fim de melhorar os serviços de água e saneamento para moradores das cidades, governos e municípios de todo o mundo estão experimentando abordagens alternativas que envolvem o setor privado, bairros e grupos da sociedade civil. Trabalhando juntos, esses agentes visam a oferecer serviços de qualidade a consumidores pobres, assegurando ao mesmo tempo sua sustentabilidade financeira..

Os serviços de água e saneamento têm sido prestados tradicionalmente por entidades públicas. Embora haja exceções, são poucos os países em desenvolvimento que obtiveram desempenhos convincentes e sustentados de empresas públicas de água e saneamento. Fracos incentivos ao desempenho e dificuldades para proteger as decisões gerenciais contra interferências políticas condenaram muitas empresas a um ciclo de maus serviços, usuários poucos dispostos a pagar e manutenção insuficiente. A incapacidade de fazer com que a oferta acompanhe a

crescente demanda de uma população urbana cada vez maior forçou os domicílios pobres a encontrar soluções próprias. Em muitos países, pequenos vendedores informais de água e provedores de serviços de saneamento dão cobertura a áreas urbanas pobres não atendidas por serviços do governo. Em cidades da África Ocidental, empresários independentes atendem a maioria dos domicílios pobres (ver o Quadro 5.13). Similarmente, na Cidade da Guatemala e em Lima, Peru, ambas servidas por importantes companhias de utilidade pública, a maioria das famílias depende de provedores privados informais.¹²⁷ Embora os provedores privados possam ser mais caros do que os públicos, sem eles a situação dos domicílios seria pior.

Desde o começo dos anos 90, a participação privada em grande escala no setor da água e saneamento de países em desenvolvimento tem registrado marcante aumento, refletindo um desejo de prestar melhores serviços a custo mais baixo, inclusive serviços a bairros urbanos pobres.¹²⁸ A participação privada pode melhorar muito a cobertura dos serviços e tornar mais eficientes as operações das companhias, e os primeiros resultados são encorajadores. A cobertura aumentou rapidamente e, em alguns casos, as tarifas baixaram (como ocorreu em Manila, Filipinas). O sistema de abastecimento de água da Costa do Marfim, que introduziu a primeira concessão privada na África Subsaariana, tem um desempenho melhor do que outros sistemas urbanos de abastecimento de água na África Ocidental.¹²⁹

Contudo, a participação privada em grande escala no setor da água e saneamento não significa automaticamente melhores serviços para os pobres. Os contratos, a menos que sejam cuidadosamente preparados, podem obstar a extensão dos serviços a áreas de baixa renda e criar monopólios locais. Muitas vezes, os contratos estabelecem estruturas tarifárias e taxas de conexão que não variam com o verdadeiro custo das ligações. Estas cláusulas são um desincentivo para que os concessionários prestem serviços a áreas de baixa renda.¹³⁰ Em Guayaquil, Equador, as taxas de água domiciliares não cobriam os custos de cobrança. Cada nova conexão, mesmo se inteiramente financiada, diminuía a receita líquida da empresa provedora.¹³¹ Para prestar melhores serviços a domicílios de baixa renda, as concessões em Buenos Aires e La Paz foram reestruturadas com base em negociações entre os governos e provedores privados, e comentários dos interessados locais.

Uma boa estrutura de fixação de preços é um elemento crucial de uma política favorável aos pobres.¹³² Seja

a administração dos serviços de água e saneamento pública ou privada, as companhias bem sucedidas na expansão desses serviços cobram taxas que cobrem os custos. Essas taxas podem aumentar o acesso de domicílios de baixa renda ao atraírem investimento privado para expandir a oferta e melhorar a qualidade. Também podem dar fim a subsídios oficiais gerais que beneficiam principalmente os não-pobres, liberando recursos públicos para uma assistência mais orientada para os pobres. Não obstante a tendência geral de maior recuperação de custos nos serviços de água e saneamento, de modo a assegurar maior acesso dos pobres os governos podem subsidiar as conexões ou, se o acesso às redes for grande, aplicar tarifas em bloco bem elaboradas.¹³³

Medidas adicionais para beneficiar domicílios pobres e atrair investidores privados para projetos de água e saneamento incluem a simplificação de contratos, a subcontratação de algumas funções reguladoras e o aumento da previsibilidade da autoridade fiscalizadora.¹³⁴ A forma da regulamentação (particularmente para reduzir o poder de monopólio) também é essencial para obter resultados favoráveis aos pobres.¹³⁵ A regulamentação pode melhorar a concorrência ao permitir maior participação, inclusive de provedores não-tradicionais, e ao adaptar padrões de serviço a necessidades locais – por exemplo, focalizando a potabilidade da água em vez de padrões técnicos de construção estabelecidos nos níveis industriais do país.¹³⁶

Também é importante envolver usuários e instituições locais na elaboração de opções do setor privado que levem em consideração as preferências dos usuários, aproveitando ao máximo a presença de provedores de serviços alternativos. Este é o enfoque do Programa de Água e Saneamento, uma parceria entre doadores, governos e ONGs que se concentra em áreas rurais e suburbanas pobres. Em cada contexto, este enfoque sensível à demanda dever ser adaptado às condições locais. No Brasil, o Programa de Água e Saneamento para Populações Urbanas de Baixa Renda (Prosanear) observa seis princípios de provisão de serviços sustentáveis de abastecimento de água e saneamento para domicílios pobres (ver o Quadro 5.14).

Uma abordagem similar pretende cobrir 35 localidades no âmbito de um projeto de água e saneamento nas Filipinas. As comunidades decidem sobre sua participação (contraindo empréstimos junto ao Banco de Desenvolvimento das Filipinas) após extensas consultas que envolvem consumidores, o prefeito e o conselho local. As taxas de serviço são aplicadas na amortização do em-

préstimo e para cobrir custos de operação e manutenção. O envolvimento dos usuários, junto com o processo decisório do governo local sobre participação, parece assegurar a identificação necessária para melhorar as perspectivas de sustentabilidade a longo prazo.¹³⁷

• • •

Os recursos que os pobres possuem (ou aos quais têm acesso) contribuem diretamente para o seu bem-estar e exercem poderoso efeito sobre as suas perspectivas de escapar da pobreza. Recursos humanos, físicos, naturais, financeiros e sociais podem habilitar os pobres a aproveitar oportunidades de desenvolvimento econômico e social (assim como sua falta pode frustrar esse desenvolvimento). A expansão dos recursos dos pobres pode fortalecer sua posição econômica, política e social e seu

controle sobre a própria vida. Os recursos habilitam os pobres e ajudam-nos a controlar os riscos (ver os capítulos 8 e 9). Mas, por existir uma relação causal recíproca entre estruturas políticas e sociais e os recursos dos pobres, talvez seja preciso atacar as estruturas sociais excludentes ou fracas para expandir esses recursos (ver o Capítulo 7).

A ação pública é essencial para expandir os recursos dos pobres e reduzir as desigualdades, particularmente na distribuição de recursos humanos. O uso efetivo do poder de redistribuição do Estado e o envolvimento de múltiplos agentes (sociedade civil, mercados e o Estado) e de partes interessadas na provisão de serviços são essenciais para esse fim. A expansão dos recursos dos pobres é central para que os benefícios do crescimento atinjam mais rapidamente os pobres. E pode promover o crescimento (ver o Capítulo 3).

TERCEIRA PARTE

Autonomia



CAPÍTULO 6

Como Tornar as Instituições do Estado mais Sensíveis aos Pobres

A pobreza não é resultado somente de processos econômicos; é resultado também da interação de forças econômicas, sociais e políticas. De modo particular, é resultado do senso de responsabilidade e da sensibilidade das instituições do Estado.¹

Como se verá neste capítulo, o Estado prestará serviços mais eficientemente a todos os seus cidadãos, mas especialmente aos pobres, se:

- As administrações públicas agirem com eficiência ao aplicar políticas e forem responsáveis e sensíveis perante os usuários, a corrupção e a perseguição forem coibidas e o poder do Estado for usado para redistribuir recursos para ações que beneficiem os pobres (capítulo 5).
- Os sistemas judiciais favorecerem a igualdade jurídica e forem acessíveis aos pobres.
- Os governos centrais e locais criarem mecanismos descentralizados para uma participação ampla na prestação de serviços públicos e minimizarem a margem de captação pelas elites locais.
- Os governos gerarem apoio político para a ação

pública contra a pobreza, criando um ambiente propício a ações e coalizões favoráveis aos pobres, facilitando o crescimento das associações de pobres e aumentando a sua capacidade política.

- Os regimes políticos respeitarem o primado da lei, permitirem a livre expressão da voz política e estimularem a participação dos pobres nos processos políticos.

Administração pública e redução da pobreza

É difícil chegar à pessoa certa na prefeitura, e quando se chega, ela diz: "Lamento muito, mas não posso fazer nada pelo senhor."

– De um grupo de discussão em Zenica, Bósnia-Herzegovina

Na maioria dos países em desenvolvimento, é difícil para os pobres obter da administração pública serviços rápidos e eficientes (quadro 6.1). O primeiro passo para

Quadro 6.1 Muitas vezes, os pobres são importunados pelas autoridades públicas

No estudo *Voices of the Poor*, homens e mulheres pobres acentuaram o fato de que as autoridades muitas vezes são insensíveis às suas necessidades. Citaram numerosos exemplos de criminalidade, maus-tratos e corrupção nos seus encontros com instituições públicas e declararam ter poucos meios de recorrer à justiça. Descrevendo seus encontros com as instituições, os pobres chamaram atenção também para a vergonha e a indignidade de serem tratados com arrogância, grosseria e desprezo.

Quando ajudam eles tratam a gente como mendigos, mas não somos. Nós pagamos impostos. Devia haver transparência nas ações do governo, o dinheiro arrecadado com impostos tem de ter bem aplicado. Eles inventam essas obras impréstáveis e pegam o nosso dinheiro.

– Um pobre em Vila Junqueira, Brasil

Alguns recebem a gente, outros não. Isso é horrível. Eles são grosseiros. Eles tratam a gente quase como cachorro. A prefeitura serve somente aos ricos.

– De um grupo de discussão em Esmeraldas, Equador

Os funcionários do departamento de assistência social são grosseiros ou mesmo rudes com gente comum da aldeia. Eu vou lá buscar o benefício social para meus filhos e tenho de esperar duas horas. Eles me tratam muito mal. Se choro e grito que meu filho está doente, eles me dão alguma coisa. Mas isso é raro.

– Uma mulher em Novy Gorodok, Federação Russa

Nós que vivemos na roça estamos de pé às seis da manhã para tomar o ônibus coletivo. Chegamos. Vamos ao médico no hospital. A gente chega às oito da manhã ou, às vezes, só lá pela uma da tarde. E fica ali a tarde inteira, sem comer, sem poder beber... passa horas e horas com fome. E a gente tem que voltar antes de ser atendida pelo médico. A gente perde o ônibus e tem que voltar como pode.

– Mãe de 25 anos em Los Juries, Argentina

Seria preferível a gente se tratar sozinha do que ir ao hospital, onde a enfermeira zangada pode injetar na gente o medicamento errado.

– Jovem pobre em Kitui, Tanzânia

Fonte: Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000.

mudar essa situação é fortalecer a capacidade da administração pública. As autoridades necessitam também de quadros normativos manejáveis, com incentivos adequados e mecanismos capazes de assegurar a responsabilização e a sensibilidade aos clientes, inclusive os pobres.² O planejamento organizacional inadequado gera ineficiência e corrupção, e os pobres é que geralmente saem mais prejudicados.

Concentrar a ação pública nas prioridades sociais

Em quase todos os países, o setor público muitas vezes empenha-se em atividades que não têm justificativa social e, em certos casos, geram vantagens para a elite. Nas duas últimas décadas, ao se darem conta desse problema, as sociedades e seus governos lançaram reformas do setor público para concentrar a ação e os programas públicos nas prioridades sociais e aumentar a capacidade do Estado para reduzir a pobreza.

A reforma e a modernização do setor público têm grande potencial para reduzir a pobreza, se estiverem no cerne de uma estratégia de desenvolvimento que estabeleça prioridades claras para a ação pública. É preciso racionalizar a estrutura funcional e orgânica da função pública, melhorando a distribuição de recursos para programas que constituem prioridades sociais e têm maior ca-

pacidade para reduzir a pobreza. Ainda mais importante é dinamizar o "tamanho apropriado" das entidades públicas administrativas e privatizar as empresas públicas e outros programas operacionais públicos.

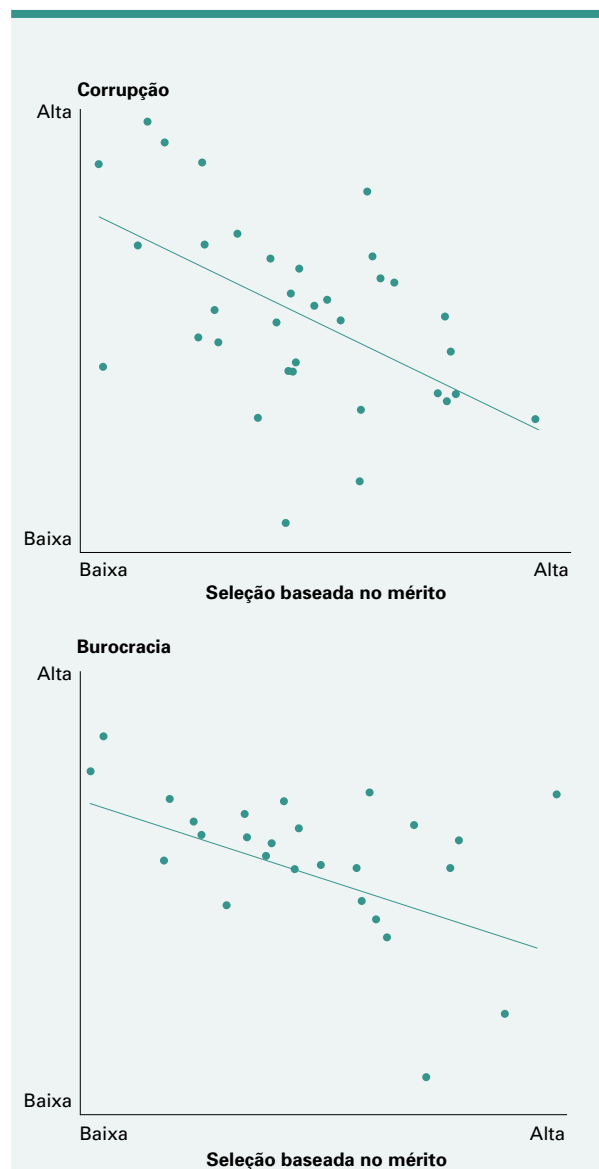
Além de racionalizar a estrutura do setor público, há necessidade de melhorar os sistemas de gestão pública, a fim de conferir maior eficiência e responsabilidade aos programas públicos. A participação da sociedade civil no planejamento, monitorização e avaliação dos programas e políticas públicas é também essencial para garantir progresso constante no rumo de um Estado plenamente sensível e responsável.

Capacitação e motivação da administração pública

A existência de incentivos ao desempenho apropriados melhora a prestação de serviços públicos. Contam-se entre os principais incentivos a seleção baseada no mérito, a especificação clara de tarefas, prêmios por bom desempenho e isolamento contra pressões políticas excessivas.³ Juntamente com tecnocratas qualificados e estreita colaboração com a comunidade empresarial, eles vêm a constituir o que já se chamou de "Estado desenvolvimentista".⁴

A seleção pelo mérito muito contribui para melhorar o desempenho administrativo. Quando há nepotismo ou peleguismo, é difícil motivar os funcionários a ter um

Figura 6.1
A contratação baseada no mérito
está associada a menos corrupção
e burocracia



Nota: A figura baseia-se nas respostas a um questionário enviado a peritos nos países em desenvolvimento, com 126 respostas completas de 35 países. Seleção baseada no mérito denota a proporção de altos funcionários em órgãos econômicos que ingressam no serviço público através de um sistema formal ou têm títulos universitários ou de pós-graduação. Uma nota alta para corrupção indica a forte possibilidade de que altos funcionários do governo venham a exigir pagamentos especiais e expectativa acentuada de pagamentos ilegais em todos os níveis baixos do governo. Uma nota baixa em burocracia indica maior rapidez e eficiência no serviço público.

Fonte: Rach e Evans 1999.

bom desempenho.⁵ Análises de vários países indicam uma relação entre a seleção pelo mérito e menos corrupção e burocracia (figura 6.1). A promoção pelo mérito também é essencial para motivar o funcionário. Quando há menos oportunidades de promoção ou esta não se relaciona com o desempenho, os funcionários têm muito menos incentivo para manter um bom desempenho. O importante é promover uma filosofia de avaliação tanto para o funcionalismo como para as repartições. Para obter um bom desempenho, é importante também que as tarefas sejam claramente especificadas e exequíveis e os salários competitivos. A remuneração dos servidores públicos que acusa acentuado descompasso com a do setor privado afeta os incentivos ao desempenho e estimula a corrupção.⁶

A vigilância legislativa do executivo, levada a cabo de acordo com procedimentos transparentes, é parte importante da monitorização e melhoria do desempenho. Ademais, é necessário que as administrações públicas sejam apoiadas e ativamente vigiadas pelos líderes políticos. Segundo pesquisas feitas em vários países em desenvolvimento, o desempenho das autoridades públicas melhora quando elas sabem que seu trabalho está sendo observado por representantes eleitos. Em certos casos, porém, esse processo torna-se dependente das metas e caprichos daqueles representantes, daí resultando excessiva interferência política. Diminui a qualidade do serviço público quando as autoridades públicas se consideram mais responsáveis perante seus superiores hierárquicos do que perante o público a que servem.⁷

Maior sensibilidade do setor público às necessidades dos clientes

Muitos tipos diferentes de medidas ajudam a melhorar a prestação de serviços do setor público. Uma medida importante é a simplificação dos procedimentos, tornando-os transparentes para o cliente. Nas Filipinas, vários órgãos do setor público dinamizaram os procedimentos para combater a corrupção. No início de uma transação, o cliente recebe uma lista dos documentos exigidos juntamente com um calendário, mostrando quanto tempo o processo irá tomar, e uma tabela de taxas.⁸ De um modo mais geral, a simplificação e o melhoramento dos sistemas reguladores e fiscais e a privatização das empresas estatais podem reduzir as oportunidades de corrupção.

Outra medida importante é a difusão de informações para permitir que os usuários monitorizem os serviços públicos. O uso dos jornais e outras fontes populares de informação para divulgar detalhes sobre verbas e gastos

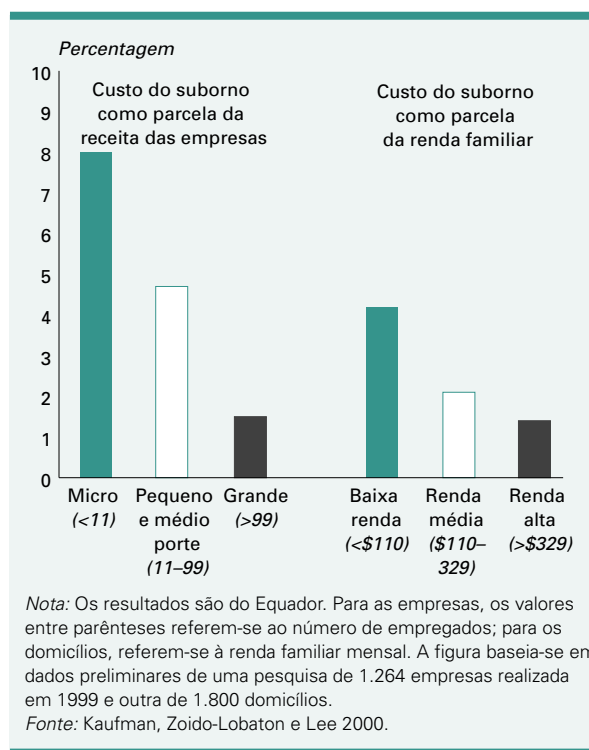
orçamentários permite que o público responsabilize os servidores, reduzindo a ineficiência e a corrupção. Em Uganda, onde não se registrou melhoria da matrícula no ensino primário muito embora houvessem aumentado substancialmente as correspondentes verbas orçamentárias, realizou-se uma pesquisa das escolas para examinar o gasto público no ensino primário. O estudo constatou que as verbas orçamentárias podem nada significar quando as instituições são fracas ou não têm controle popular: em 1991-95, chegaram às escolas, em média, menos de 30% das despesas públicas não salariais destinadas à educação primária. Depois disso, o governo fez por onde melhorar o desempenho, aumentando o fluxo de informações dentro do sistema. Verificou-se um avanço importante com a divulgação regular, nos jornais locais e nas rádios, das transferências de fundos públicos para os distritos e a publicação de informações sobre as transferências em todas as escolas. Uma pesquisa realizada em 1999 mostrou expressiva melhoria desde 1995, recebendo as escolas perto de 100% dos recursos públicos não salariais.⁹

Também é importante fomentar a comunicação entre o funcionalismo público e seus clientes. As administrações de muitos países em desenvolvimento contam com mecanismos deficientes para se inteirarem das demandas dos usuários e responder a elas. Na Índia, os "boletins" sobre os serviços públicos em Bangalore mostram como um mecanismo público pode tornar os órgãos públicos mais responsáveis perante seus clientes. Lançado em 1993 por um grupo de cidadãos atuantes, o boletim apresentava as opiniões dos cidadãos sobre a prestação de serviços públicos na cidade. Os cidadãos informavam sobre as repartições com que haviam tratado para resolver um problema ou obter um serviço, classificando a sua satisfação e indicando o tempo gasto. As constatações eram comunicadas às repartições públicas, aos meios de comunicação e às ONG, o que levou alguns provedores de serviços a se tornarem mais eficientes e responsáveis. A Corporação Municipal de Bangalore ajudou a constituir uma rede informal de funcionários da prefeitura e entidades não-governamentais, que se reúnem periodicamente e procuram dar resposta a problemas prioritários.¹⁰

Coibir a corrupção

A corrupção prejudica o desempenho econômico, as oportunidades de emprego e as perspectivas de redução

Figura 6.2
A corrupção é um imposto regressivo



da pobreza. Mesmo a corrupção em pequena escala aumenta consideravelmente o custo das atividades produtivas. Na África ocidental, a indústria do transporte está sendo corrompida pelas propinas. O custo estimado do transporte de bens da Costa do Marfim para Níger inclui propinas para agentes aduaneiros, policiais e autoridades dos transportes, representando três quartos dos pagamentos à administração.¹¹ Uma viagem em Benin encontrou, numa extensão de 753 quilômetros, 25 barreiras guardadas por agentes do Estado que exigiam propinas, resultando num acréscimo de 87% ao custo do transporte.¹²

O ônus da corrupção recai desproporcionalmente sobre os pobres (figura 6.2). Para os que não têm dinheiro nem contatos, a corrupção nos serviços de saúde pública ou no policiamento pode ter conseqüências debilitadoras. A corrupção também afeta a vida dos pobres por muitos outros canais.¹³ Ela reduz os gastos do governo em bens socialmente valiosos, como a educação, por exemplo. Ela desvia recursos públicos de investimentos em infra-estrutura que poderiam beneficiar os pobres, como postos de saúde, e tende a aumentar o gasto público em investimentos com uso intensivo de capital que oferecem

oportunidades para pagamentos ilícitos, como os contratos para fins de defesa.¹⁴ Ela diminui a qualidade da infraestrutura, uma vez que as "comissões" são mais lucrativas nas compras de equipamento. A corrupção afeta também a prestação de serviços públicos.

Com a dinamização dos procedimentos burocráticos, a simplificação dos sistemas tributários, a eliminação de regulamentos excessivos e a motivação dos servidores públicos, é possível reduzir as oportunidades de corrupção. E a participação e monitorização por parte da comunidade pode mantê-la sob controle.

Os pobres e o primado da lei

Os dragões são quatro: o tribunal de justiça, a promotoria, o khokimiat e o delegado. Ninguém consegue nada enquanto eles não estão saciados.

– De um grupo de discussão em Oitamağali, Uzbequistão

O primado do direito significa que as leis de um país são levadas ao conhecimento do público e aplicadas de

Quadro 6.2 A ilegalidade contribui para a pobreza

Num hospital do distrito de Babati, na Tanzânia, um suprimento de material médico essencial comprado com divisas e recém-entregue desaparece do dispensário público em questão de horas, mas, na mesma noite, está disponível para compra na casa do médico. Os pobres não recebem a atenção médica gratuita prometida pelo governo, mas os que têm os contatos apropriados e dinheiro para pagar podem obter produtos farmacêuticos em abundância.

Em Joanesburgo, África do Sul, as taxas de furto e crimes violentos estão entre as mais altas do mundo. Os ricos podem pagar por sofisticados sistemas de alarme, guardas e outras formas de policiamento particular para proteger suas casas. Os pobres ficam relegados a moradias mal iluminadas, às vezes sem fechadura, e são vulneráveis a ataques, homicídios e outros crimes violentos.

No Paquistão, um cidadão velho demais para trabalhar fica sem bens nem renda depois que seu filho é assassinado. Para ter acesso aos bens deixados pelo filho, ele necessita de uma certidão de herança do tribunal civil em Lahore, a mais de 160 km de distância. A passagem de trem e a comissão exigida pelo oficial de justiça deixam o homem ainda mais endividado, e ainda assim, após cinco viagens ao tribunal em cinco meses, ele ainda não recebeu o papel carimbado a que legalmente tem direito. O oficial recusa-se a entregar a certidão, enquanto as autoridades na sua aldeia se recusam a lhe dar acesso aos bens do filho enquanto ele não apresentar a certidão.

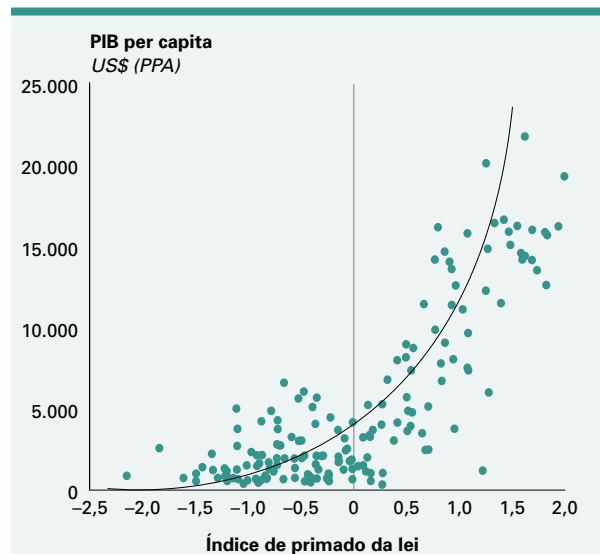
Fonte: Michael Anderson 1999.

uma forma previsível, mediante mecanismos transparentes. São essenciais duas condições: as regras aplicam-se igualmente a todos os cidadãos e o Estado está sujeito às regras. A forma pela qual as instituições do Estado observam o primado da lei afeta bastante a vida quotidiana dos pobres, que são muito vulneráveis a abusos dos seus direitos.

O primado do direito é sustentado por muitos canais, sendo o mais formal dentre eles o sistema jurídico e judiciário. O sistema jurídico e judiciário limita e canaliza os atos do governo, mantendo também regras e procedimentos claros para proteger os direitos constitucionais de cada um. Esse sistema é essencial para proteger contra abusos de poder pelo Estado ou outros agentes, e exige que o poder judiciário seja independente do executivo e do legislativo. O primado da lei protege a vida e a segurança pessoal e oferece proteção contra abusos dos direitos humanos. Assim definido, o primado do direito é muito importante para todos os cidadãos, especialmente para os pobres, que dispõem de poucos meios privados de proteger seus direitos (quadro 6.2).

O primado do direito está associado a um desempenho econômico melhor em todos os aspectos (figura 6.3) e,

Figura 6.3
O primado da lei está associado a uma renda per capita mais alta



Nota: figura mostra a relação entre um indicador de primado da lei e a renda per capita em 166 países, em 1997-98.

Fonte: Kaufman, Krazy e Zoido-Lobaton 1999.

nesse sentido, promove também a redução da pobreza. E o faz mediante a criação de um contexto previsível e seguro no qual os agentes econômicos podem dedicar-se à produção, ao comércio e aos investimentos, expandindo dessa forma as oportunidades para os pobres de obter emprego e auferir renda.¹⁵ Os mecanismos do mercado dependem de ameaças de punição por violação de obrigações contratuais, bem fundamentadas em métodos rápidos para resolver litígios e fazer valer os contratos. Sem esses elementos de dissuasão, podem ser muito altos os custos das transações comerciais.

Embora o primado do direito beneficie os pobres em muitos aspectos, as leis e estatutos não são orientados necessariamente para a proteção dos seus interesses. Os sistemas jurídicos, produto das relações de poder entre diferentes grupos da sociedade, se concentram geralmente na proteção dos interesses daqueles que têm força e representação política. Para que as leis e a sua interpretação sejam mais sensíveis às necessidades dos grupos desfavorecidos, é necessário formar coalizões com esse fim. Essa é a meta, por exemplo, dos esforços para tornar a lei mais equitativa no tratamento da mulher e das minorias (capítulo 7).

Os obstáculos jurídicos deixam os pobres vulneráveis à exploração dos manda-chuvas locais e da polícia, e a perseguição arbitrária, a injustiça e a violência são constantes na sua vida. Para os pobres, um aspecto crucial do primado da lei é a capacidade de viver sem temor de injustiça e perseguição. É necessário contar com uma força policial moderna e efetiva para manter a ordem fazendo valer a lei, para enfrentar situações que provocam desordem e para atender aos cidadãos em apuros.

Tornar o sistema jurídico mais sensível aos pobres

Mesmo quando o sistema jurídico funciona bem, os pobres enfrentam limitações no seu uso.¹⁶ Em geral, eles têm pouco conhecimento dos seus direitos e podem ser propositalmente mal informados. Os sistemas jurídicos de hoje são formulados e administrados com base em documentos escritos, e isso torna o acesso inerentemente difícil para os pobres, que geralmente possuem pouca instrução formal. Esses problemas são agravados por barreiras de língua, etnia, casta e sexo, assim como por outras práticas excludentes.

A complexidade intrínseca dos sistemas jurídicos é acentuada em muitos países em desenvolvimento pela superposição de novas leis e direitos constitucionais à le-

gislação colonial e ao direito consuetudinário.¹⁷ A confusão resultante dificulta o conhecimento dos direitos individuais, introduz arbitrariedade na ação coerciva e permite que os poderosos escolham o sistema jurídico a ser aplicado.¹⁸ Isso reduz a confiança dos pobres no sistema judiciário. Ademais, dá às autoridades uma margem discricionária enorme, fazendo com que muitas vezes os contatos e o suborno sejam os elementos mais importantes para se obter resultados no sistema jurídico. Tornar as regras mais simples e claras é especialmente importante nas áreas de maior preocupação para os pobres, tais como os litígios trabalhistas, os abusos dos direitos humanos e a brutalidade policial.

Embora tenham necessidade de acesso ao sistema judiciário para registros e outros fins administrativos, os pobres fazem uso muito menos frequente desse sistema do que os não pobres. Em muitos países em desenvolvimento, os sistemas judiciários são insuficientemente financiados e equipados; e os mecanismos para garantir a execução das decisões em geral são fracos. Acrescentem-se a estes os outros problemas enfrentados pelos pobres no uso do sistema judiciário, como, por exemplo, os custos financeiros. A isenção de custas forenses para pessoas de baixa renda poderia trazer certo alívio. O Equador e o Peru concedem isenção de custas forenses em certos casos. Para amparar os pobres, muitos países em desenvolvimento proporcionam assistência jurídica, embora, em muitos casos, mais em princípio do que na prática. Essa ajuda, para ser efetiva, precisa ser prestada prontamente: em Trinidad e Tobago, o processamento de pedidos de assistência jurídica leva cerca de três meses, prejudicando os que não podem esperar tanto tempo.¹⁹

Além dos serviços prestados pelo governo, a assistência jurídica pode ser proporcionada através de outras fontes. Muitos países exigem que os estudantes das faculdades de direito dêem assistência jurídica antes de receber o diploma; outros exigem treinamento prático dos estudantes de direito. No Chile e no Peru, os advogados são obrigados a completar um período determinado de treinamento prático após receberem o diploma, muitas vezes em serviços de assistência jurídica, proporcionando com isso significativos recursos para os pobres.²⁰

A agilização do sistema judiciário para reduzir custas e delongas equacionará alguns dos problemas enfrentados pelos pobres nos tribunais.²¹ A reforma dos procedimentos forenses pode ajudar, simplificando regras (embora respeitando o processo legal justo), abreviando os procedimentos e permitindo que as próprias partes se

representem. Reformas mais amplas, como a mudança da estrutura dos tribunais, também ajudam a aumentar o acesso dos pobres à justiça. Os tribunais de pequenas causas e outros procedimentos informais podem reduzir a acumulação de processos e aumentar o acesso à justiça.²² E o ensino e a prática do direito podem ser modificados, para sensibilizar a profissão jurídica no tocante às necessidades dos pobres e ao uso da lei para defender o interesse público.

Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos oferecem considerável potencial para redução das demoras e da corrupção que caracterizam grande parte da solução de litígios. Em El Salvador, a mediação proporciona às partes um meio de solucionar litígios dentro de dois meses sem intervenção de advogado.²³ No Sri Lanka, a Fundação Ásia vem dando assistência ao Ministério da Justiça desde 1990 para a formação de uma rede nacional de juntas mediadoras comunitárias. Em 1998, foram encaminhados a juntas mediadoras 100.000 casos, dois terços dos quais resolvidos satisfatoriamente para

ambas as partes. Uma avaliação independente revelou que as juntas gozavam de excepcional reputação e lograram êxito na provisão de justiça acessível e de baixo custo para os pobres nas áreas rurais.²⁴ Em Bangladesh, algumas ONGs adotaram o shalish (prática de origem local que usa partes desinteressadas para ajudar a resolver conflitos) para ajudar as mulheres e outros grupos em situação desvantajosa, como os agricultores de baixa renda com demandas sobre terras. Um estudo de 1999 em Dhaka mostra que as mulheres que passaram por mediações iniciadas por ONGs expressaram satisfação com os resultados por uma margem de quatro para uma.²⁵ Um fator desse sucesso foi o fato de que as ONGs puderam apoiar o processo de mediação com litígio.

Esses mecanismos alternativos podem proporcionar resultados mais previsíveis do que os do sistema formal, pelo fato de que os mediadores comunitários geralmente estão mais familiarizados com os detalhes dos casos do que os juízes.²⁶ O perigo de tais mecanismos está no fato de que podem conferir poder excessivo às forças conservadoras

Quadro 6.3

As organizações de assistência jurídica ajudam os pobres a obter acesso ao sistema judicial

Praticamente todas as formas de assistência jurídica têm valor. Para os pobres, porém, são extremamente valiosas as organizações de assistência jurídica independentes, cujos serviços são muito procurados. É necessário elaborar normas para torná-las ainda mais eficientes. As organizações de assistência jurídica necessitam também de apoio financeiro de doadores e da sociedade civil, mas é preciso deixar que funcionem autonomamente, seguindo os ditames dos próprios pobres.

Bangladesh

A Ain-O-Salish Kendra (ASK), fundada em 1986, procura reformar a lei mediante a representação de mulheres e crianças pobres, grupos organizados de trabalhadores, pobres das áreas rurais e favelados. A instituição proporciona assistência jurídica principalmente sobre questões de família, inclusive a violência contra as mulheres. A ASK litiga em nome das vítimas em processos criminais e quando ocorre violação dos direitos legais básicos. Ela investiga e monitoriza violações das leis e dos direitos humanos, inclusive tortura policial, homicídio, estupro e mortes em fábricas de roupas. Ademais, fiscaliza delegacias policiais para obter informações sobre violência contra mulheres e crianças e acompanhar casos comunicados às delegacias. O trabalho da ASK é significativo devido à substância do que faz (questões básicas para os pobres) e à maneira como o faz: mediação, discussões em grupo, treinamento em conscientização jurídica, processos judiciais individuais, lobby administrativo e judiciário, representação de grupos e litígio no interesse público.

Camboja

As organizações de assistência jurídica no Camboja estão lutando para criar um sistema de justiça a partir de quase nada. O Projeto de Defensores do Camboja, fundado em 1994, concentra-se na defesa criminal e na educação da comunidade em assuntos jurídicos. Colabora com as ONGs para prestar serviços e representar mulheres nos tribunais, especialmente em casos de violência doméstica. Os advogados da organização executam programas de treinamento, comentam projetos de leis e, junto com entidades da sociedade civil, examinam instrumentos para influenciar o governo. A Sociedade de Assistência Jurídica do Camboja procura aumentar a compreensão e respeito à lei por parte do público, ao mesmo tempo em que proporciona serviços gratuitos em processos criminais e civis. E é especialmente atuante na defesa de agricultores que estão sendo desalojados da sua terra por poderosos interesses comerciais.

África do Sul

O Centro de Recursos Jurídicos, organização nacional fundada em 1979 para servir aos pobres, utilizou inicialmente a representação jurídica para aproveitar contradições no sistema de apartheid. Desde o fim da segregação, o centro vem utilizando a representação jurídica para lidar com questões de terra e habitação. Representou com êxito a comunidade Makulele na sua reivindicação de restituição de terras do Parque Nacional de Kruger. Atuou também em processos movidos para restabelecer serviços de água cortados porque os residentes eram demasiado pobres para pagar, bem como para proteger os direitos de uma comunidade aborígene na privatização de uma mina de diamantes.

da comunidade (as quais poderiam, por exemplo, não favorecer a igualdade entre os sexos) e ser subvertidos para servir aos interesses das elites locais. Para minimizar esses riscos, será preciso regular e vigiar cuidadosamente os mecanismos alternativos de resolução de conflitos mediante estruturas judiciárias mais formais. Esses mecanismos podem ser também introduzidos gradativamente (por exemplo, mediante programas piloto auspiciados e supervisionados pelos tribunais ordinários).

Promoção das organizações de assistência jurídica

Algumas entidades da sociedade civil, como as organizações de assistência jurídica, procuram ajudar os pobres a ganhar acesso aos benefícios e à proteção do sistema jurídico dentro e fora do sistema judiciário (quadro 6.3). Protegendo os indivíduos contra a discriminação ilegal no trabalho e o despejo de suas residências, tais organizações ajudam-nas a receber aquilo a que têm direito, a obter serviços básicos e a requerer mandados judiciais para proteger as mulheres contra a violência no lar. E podem também proteger as comunidades para que não sejam despojadas.

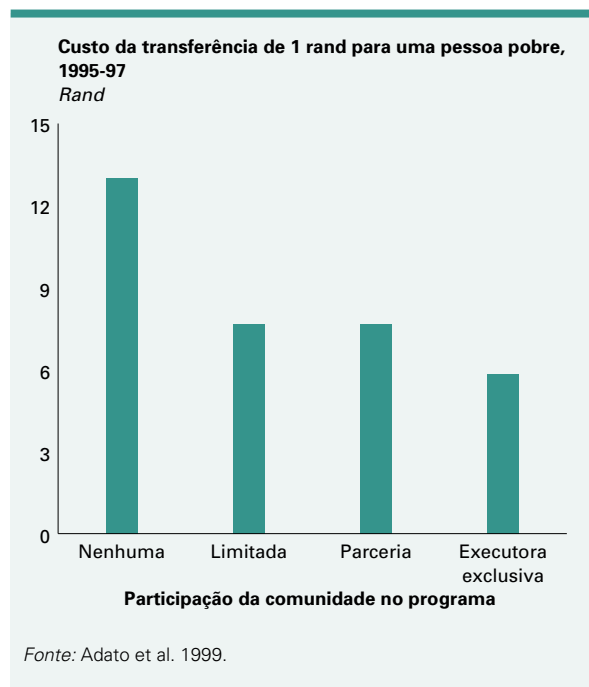
As organizações de assistência jurídica podem ajudar os pobres movendo ações judiciais em nome de um grupo de pessoas. Dado que, muitas vezes, um grande número de pessoas sofre lesões semelhantes, reclamar indenização como grupo dá aos pobres uma proteção judicial que não seria disponível noutras circunstâncias. Em Bangladesh, organizações de defesa jurídica ajudaram a impedir o despejo de favelados. Os moradores sob ameaça de despejo tornaram-se petionários no processo, cujo argumento básico baseou-se nas garantias constitucionais fundamentais: a demolição da sua moradia priva os pobres do seu ganha-pão, assim violando a constituição.²⁷ O litígio no interesse público também pode beneficiar os pobres. Na Índia, isso melhorou a prestação de certos serviços públicos e reduziu a poluição ambiental.²⁸

As organizações de assistência jurídica mais eficientes atuam fora do sistema judiciário, protegendo direitos sem recorrer a ações judiciais, o que é importante, dado o fato de que os custos de tais ações podem às vezes ser maiores do que os ganhos resultantes. Isso vai muito além da idéia convencional de oferecer representação jurídica gratuita a pessoas pobres e ajudar pessoas ou comunidades a recorrer aos tribunais para defender seus direitos.

De um modo mais geral, a ação das organizações de assistência jurídica ajuda a criar uma filosofia de direitos que muda a forma pela qual as pessoas se percebem a si mesmas em relação àqueles que têm poder sobre as suas vidas: cônjuges, senhorios, patrões, órgãos do governo. Isso estimula os pobres a recorrer por si mesmos à proteção oferecida pelo sistema judiciário. Essas organizações geram também pressões no sentido de mudar a forma pela qual os juízes, burocratas e a polícia aplicam as normas. O conhecimento rudimentar do direito e a assistência jurídica oferecem benefícios máximos quando ajudam a criar um processo de emancipação pessoal e social, que motive os cidadãos a ativar os seus direitos e reformular leis e práticas injustas.

As organizações de assistência jurídica ajudam a modificar as normas que afetam os pobres, quer se trate de constituições, estatutos, regulamentos, posturas municipais ou uma infinidade de outros códigos. Na Tailândia, a Rede da Mulher na Constituição foi muito atuante na reforma constitucional que resultou em emendas reconhecendo a igualdade de direitos da mulher. Após esse êxito, lançou uma campanha de massa para educar os cidadãos tailandeses de ambos os sexos sobre a nova constituição e sua aplicação.²⁹

Figura 6.4
A descentralização ajudou a elevar a renda dos pobres na África do Sul



Quadro 6.4 A monitoração comunitária pode reduzir a poluição do meio ambiente

As comunidades pobres são diretamente beneficiadas por regulamentos que reduzem a poluição, mas, quando a ação coerciva é fraca (como em muitos países em desenvolvimento), as companhias enfrentam pouco risco de serem descobertas e punidas. Assim, as empresas poluidoras têm pouco incentivo para deixar de poluir e as firmas que respeitam os limites legais têm menos incentivos para reduzir a poluição que produzem.

Um novo enfoque combina a divulgação de informação pública com incentivos baseados no mercado para estimular os gerentes das fábricas a melhorar seu desempenho ambiental. Em alguns países, representantes das comunidades locais negociam com os fiscais do governo e gerentes de fábricas, buscando acordos sobre níveis aceitáveis de poluição e o estabelecimento das correspondentes taxas de poluição. Noutros, a informação pública permite que os consumidores, banqueiros e acionistas avaliem o prontuário ambiental de uma empresa antes de comprar um produto, emprestar dinheiro ou negociar as ações.

Como os pobres têm menos capacidade de se proteger contra a poluição industrial, as suas comunidades dão especial valor à informação pública acerca das empresas que poluem e o efeito da poluição sobre a saúde. Nos casos em que os governos proporcionaram às comunidades locais dados confiáveis sobre a contaminação, os pobres que moram nas imediações de indústrias poluidoras negociaram melhores esquemas para indenização e descontaminação.

Os resultados até agora são promissores. Na Indonésia, o governo reduziu consideravelmente a poluição industrial da água monitorizando as descargas das fábricas e exercendo pressão pública sobre elas mediante a publicação de dados sobre as suas emissões.

Fonte: Banco Mundial 1999k.

A descentralização pode beneficiar os pobres

As instituições do Estado muitas vezes são acusadas de um distanciamento excessivo das realidades do cotidiano na vida dos pobres e a solução recomendada frequentemente é a descentralização. Esta pode ajudar muito a atingir metas de desenvolvimento de acordo com as necessidades das comunidades locais, mediante a outorga de direitos de controle a pessoas que dispõem da informação e dos incentivos para tomar as decisões mais apropriadas àquelas necessidades e que arquem com a responsabilidade pelas conseqüências políticas e econômicas das suas decisões.³⁰ Ela não constitui em si mesma uma meta do desenvolvimento, mas um meio de aumentar a eficiência do setor público. E existem muitas ressalvas. A mais importante é que a descentralização pode fortalecer o poder das elites em contextos

nos quais as estruturas de poder sejam altamente desiguais.³¹ Para beneficiar os pobres, é preciso que ela tenha adequado apoio e salvaguardas emanadas do centro e mecanismos efetivos de participação.

A descentralização pode significar coisas diferentes. Neste contexto, entende-se por descentralização a transferência formal de poder aos centros de decisão locais. São formas menos extensivas de descentralização a desconcentração (a transferência para o nível local de funcionários do governo central) e a delegação (os poderes são delegados ao nível local).³² O tamanho das entidades governamentais descentralizadas pode variar muito: a descentralização para os estados ou províncias, no Brasil, na China e na Índia, desdobra o governo em unidades do tamanho de muitos países. A descentralização para unidades menores amplia o contexto de interação com a cidadania servida.

Embora a descentralização possa tornar as instituições do Estado mais sensíveis aos pobres, isso só acontecerá se ela permitir que os pobres responsabilizem os servidores públicos e garantir a participação deles no processo de desenvolvimento. O ritmo e o modelo da descentralização afetam o seu impacto sobre a eficiência, a responsabilização, a participação e, em última análise, a redução da pobreza. Contudo, somente princípios gerais de modelos bem-sucedidos podem ser transferidos de um contexto para outro.³³

Levar os programas para mais perto dos usuários

A informação local tem numerosas vantagens. Ela pode ajudar a identificar meios mais econômicos de criar infraestrutura, proporcionar serviços públicos e organizar a sua operação e manutenção. Um estudo na África do Sul constatou que a participação da comunidade reduziu o custo da criação de empregos e melhorou a eficácia em função do custo da transferência de recursos aos pobres (figura 6.4). Ademais, a identificação das necessidades locais mais prementes pode ajudar os desfavorecidos. Na Indonésia, o aumento do controle local dos fundos resultou em aumento das despesas de saúde e educação para os pobres em áreas prioritárias e mais gastos em pequenas obras de infraestrutura, favorecendo o emprego e a renda não agrícola.³⁴

A monitoração e a supervisão local de vários tipos de projetos e programas são mais efetivas e menos dispendiosas devido à proximidade dos serviços e a melhores interações no nível local (quadro 6.4). Na Nicarágua, os estudantes matriculados em escolas "autônomas" (assim definidas

pela proporção das decisões sobre contratação de professores tomadas pela própria escola) obtiveram melhores notas nas provas do que os alunos de escolas com autonomia local limitada ou nula.³⁵

Que vem a ser necessário para chegar aos pobres?

A descentralização pode aumentar consideravelmente a capacidade do Estado de acelerar o desenvolvimento local e reduzir a pobreza, mas somente se for projetada eficientemente. As autoridades e repartições locais necessitam de considerável autonomia, inclusive em assuntos fiscais, bem como de considerável apoio e salvaguardas do poder central. Ademais, o governo descentralizado necessita de mecanismos para garantir altos níveis de participação na elaboração e monitoração de programas e políticas por todos os setores da população a ser atendida.

Autonomia e descentralização fiscal. É preciso que as autoridades locais tenham suficiente controle financeiro para planejar suas atividades. Muitas vezes, a receita arrecadada localmente constitui apenas uma pequena fração do orçamento das unidades descentralizadas, debilitando as políticas formuladas localmente e ameaçando a sua sustentabilidade. Embora as unidades descentralizadas necessitem de uma base orçamentária adequada, também é indispensável impor limitações orçamentárias rígidas, para que sejam responsáveis. Se houver fundos ocasionais procedentes de unidades externas para cobrir déficits orçamentários, as entidades locais podem perder o incentivo para funcionar eficientemente. Além disso, esse tipo de financiamento corrói o poder real do organismo local e a sua capacidade de efetuar reformas, dado que a atenção passa a se concentrar na extração daqueles benefícios.³⁶

Embora seja necessário certo grau de transferência fiscal para uma descentralização efetiva, ela traz em si o risco de acentuar as desigualdades entre regiões.³⁷ Na China, onde as províncias e organismos locais devem autofinanciar-se, os serviços sociais são consideravelmente subfinanciados nas províncias mais pobres.³⁸ Os mecanismos para redistribuição a partir do orçamento central podem minorar essas desigualdades, mas são politicamente discutíveis. É preciso equacionar o problema mediante a formação de consenso e a participação na receita tributária, de modo que o governo central conte com recursos para fazer transferências, quando necessárias.

Apoio e salvaguardas a partir do centro. O apoio central é necessário para assegurar a observância das políti-

cas nacionais e coordenar os interesses inter-regionais de diferentes unidades administrativas, como no caso das taxas rodoviárias e acesso a recursos hídricos comuns. Também necessitam de apoio as metas macroeconômicas e redistributivas comuns. O perigo de uma descentralização sem salvaguardas é ilustrado pela situação do Brasil em janeiro de 1999, quando a ação de um estado ameaçou a estabilidade de todo o país.³⁹

Também é necessário apoio ao treinamento. Estudos de casos de descentralização bem sucedida indicam a importância da criação de capacidade administrativa.⁴⁰ Muitos governos locais não têm capacidade administrativa para uma descentralização em grande escala e necessitam de treinamento em contabilidade, administração pública, gestão financeira, comunicações públicas e relações comunitárias. Quando os governos subnacionais têm apreciável capacidade administrativa e mecanismos de responsabilização, a descentralização pode reduzir o âmbito da corrupção. Quando não têm, pode aumentar a corrupção e reduzir o acesso a serviços sociais básicos,⁴¹ como na Ásia central, no Cáucaso meridional e nos estados bálticos.⁴²

Ademais, há necessidade de salvaguardas para monitorizar a probidade financeira e desencorajar a captura dos órgãos locais por elites poderosas. Uma das piores ciladas da descentralização ocorre quando há grandes desequilíbrios de poder no nível local. Numa situação assim, os níveis mais altos do governo, menos sujeitos a pressões políticas, podem ser mais motivados do que os chefes locais a ajudar os desfavorecidos. Por exemplo, o governo federal dos Estados Unidos tem uma longa tradição de fazer mais para proteger os direitos civis das minorias do que os governos estaduais, que contam com uma representação maior dos interessados em subverter tais direitos.⁴³ Estudos da Argentina indicam que os governos subnacionais podem, por vezes, ser menos efetivos do que os governos centrais na definição de áreas pobres como alvos.⁴⁴ Observam-se problemas semelhantes em outras partes da América Latina e da Ásia meridional.⁴⁵

Participação. Uma participação popular ampla é indispensável para a descentralização bem-sucedida. Sem ela, não é possível concretizar os benefícios potenciais da informação local. Ademais, a participação gera um círculo virtuoso. A participação no governo local ajuda a fortalecer a sociedade civil e garante que sejam ouvidas as necessidades e atingidas as metas da maioria. E contribui também para dar mais voz aos pobres nos assuntos locais.

Uma maneira direta de garantir a participação é realizar

– *Mulher pobre de Florencio Varela, Argentina*

eleições regulares para o governo local. As normas eleitorais podem também fomentar uma participação ampla ao reservar cargos para os grupos marginalizados. Na Índia, um terço dos presidentes, vice-presidentes e membros eleitos do panchayat tem de ser do sexo feminino. Ademais, a lei manda consignar a outros grupos desfavorecidos filiação e cargos executivos proporcionais ao seu número na região. Tais medidas podem, com o passar do tempo, transformar as relações de poder.⁴⁶

A participação mais freqüente do que simplesmente em época de eleições também precisa ser fomentada. Na Bolívia, no Brasil e nas Filipinas, as leis da descentralização exigem que os governos locais incorporem ou associem formalmente as organizações de base nos seus procedimentos deliberativos e lhes atribuam um papel na administração de serviços e projetos.⁴⁷ O êxito do orçamento participativo em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, mostra que o desenvolvimento local pode ser impulsionado se as comunidades locais decidirem o uso dos recursos municipais.⁴⁸ Para obter bons resultados, há necessidade também de bons canais de informação entre os governos e as comunidades. No Chile, onde os pedidos de propostas de financiamento para a comunidade são divulgados publicamente e se distribuem formatos de projetos por intermédio de todas as prefeituras, uma pesquisa entre beneficiários mostrou que os desembolsos de recursos pendiam para bairros e organizações sociais com bons contatos nos governos municipais e regionais. Os que tinham contatos mais fracos obtinham menos fundos.⁴⁹

A descentralização de poderes e recursos para o nível submunicipal, como os bairros ou vilas, requer um esforço especial, mas os benefícios podem ser enormes.⁵⁰ Na África do Sul, as associações de comunidades com governos locais aumentam acentuatadamente a probabilidade de benefícios de longo prazo para a comunidade.⁵¹ Na Guiné, um projeto piloto mostrou que as comunidades se saem bem na elaboração e gestão de projetos como a construção e a manutenção de obras de infra-estrutura. As comunidades mobilizaram recursos locais, fizeram uso eqüitativo e eficiente de recursos doados e encaminharam fundos para ajudar mulheres e crianças vulneráveis.⁵²

A política da redução da pobreza: coalizões em prol dos pobres

Se não nos organizarmos e se não nos unirmos, não poderemos pedir coisa alguma.

Quadro 6.5 Coalizões nacionais contra doenças transmissíveis no Ocidente

*A negligência sanitária é uma economia falsa: o vigor físico de uma nação é um dos principais fatores da prosperidade nacional.
– John Simon (1858), citado em Rosen (1993)*

O movimento de saúde pública na Europa e nos Estados Unidos trouxe rápida melhoria das condições sanitárias tanto dos pobres como dos ricos em fins do século XIX e princípios do século XX, muito antes do descobrimento dos antibióticos. A política da responsabilidade pública pela redução das doenças transmissíveis foi motivada por uma combinação de interesses econômicos, políticos e humanitários. Os industriais estavam interessados em reduzir a drenagem da produtividade da mão-de-obra. Os Estados preocupavam-se em contar com suficientes jovens aptos para servir no exército e expandir as esferas de influência. As elites achavam que o seu ambiente estava sendo afetado negativamente pela falta de saúde dos pobres e que era necessário reduzir os perigos para a população em geral. Os intelectuais assinalavam as conexões entre falta de saúde e pobreza, reclamando mudanças radicais como meio de resolver o problema das doenças endêmicas e epidêmicas.

Para reduzir a exposição de todos às doenças transmissíveis, foi necessário envidar consideráveis esforços para melhorar a saúde dos pobres. As medidas tomadas compreenderam o controle dos alimentos e medicamentos, a vacina contra a varíola e a quarentena. No centro desses esforços estavam o abastecimento de água potável, disposição adequada de dejetos, limpeza urbana e redução da poluição. Foram promulgados regulamentos habitacionais para assegurar ventilação adequada, instalações sanitárias, drenagem e esgotos nas moradias. As restrições ao comportamento privado incluíam a proibição de cuspir e urinar em espaços públicos e a proibição de animais de criação em recintos domésticos. Grandes campanhas de educação sanitária fizeram uso de atividades de extensão para modificar o comportamento pessoal na esfera da saúde e fazer com que o povo aprendesse a evitar as doenças e cuidar dos doentes. Essas intervenções do Estado, combinadas com a elevação dos padrões de vida, melhoraram amplamente a saúde e a esperança de vida entre 1880 e 1920.

Paradoxalmente, os melhoramentos na tecnologia médica nas últimas décadas podem ter resultado em menor vigilância contra doenças transmissíveis em alguns países em desenvolvimento. Essas poderosas tecnologias precisam ser combinadas com políticas de saúde pública fortes orientadas para melhorar o saneamento ambiental e encorajar estilos de vida saudáveis. Isso ajudará a aumentar o crescimento econômico e reduzir a pobreza, impedindo que a multiplicação das cepas de doenças resistentes aos medicamentos tenha consequências negativas para a saúde nacional e mundial.

Fontes: Rosen Rosen 1993; Preston e Haines 1991; Schofield, Reher e Bideau 1891; Caldwell et al. 1990.

As coalizões que unem os interesses dos pobres e dos não pobres são importantes para a redução da pobreza. O aumento da capacidade dos pobres para participar produ-

tivamente na atividade econômica ajuda também a lançar as bases para um crescimento mais rápido. O Estado pode apoiar o crescimento de coalizões pró-pobres mediante:

- Fomento de um clima político favorável às ações e coalizões pró-pobres.
- Remoção de barreiras jurídicas às associações pró-pobres e provisão de apoio técnico ou de outra natureza para elevar a escala de suas atividades.
- Fomento da sinergia de Estado e comunidade e aumento da capacidade dos pobres de participar no desenvolvimento e na administração pública local.

Essas transformações são essencialmente políticas e têm de ser implantadas mediante processos que requerem mudanças nas configurações políticas e no equilíbrio do poder.⁵³

Criação de apoio político para as ações e coalizões em prol dos pobres

Os interesses dos pobres e dos não pobres se entrelaçam de várias maneiras, tornando benéfico para os não pobres interessar-se pelas medidas redistributivas e ações em favor dos pobres. Esse interesse pode ser motivado pelo reconhecimento de que os esforços para reduzir a pobreza podem promover o desenvolvimento social e econômico de todo o país, assim elevando também o padrão de vida dos não pobres. As economias em processo de industrialização do leste da Ásia, onde a criação de uma força de trabalho habilitada e saudável foi essencial para o êxito, mostram que o investimento em educação de massa e formação de capital humano dá um grande impulso ao crescimento econômico nacional.

O controle das doenças transmissíveis é outro caso no qual todos os cidadãos se beneficiam de programas orientados para os pobres, dado que seria quase impossível para qualquer grupo evitar essas doenças se não forem erradicadas as fontes de contágio. Os pobres, subnutridos e morando em ambientes mais sujeitos a doenças, são especialmente vulneráveis a infecções. Ademais, têm menos probabilidades de receber adequados serviços de saúde preventivos e curativos. Assim, os pobres tendem a formar focos de contágio dos quais as doenças podem propagar-se para outros grupos. Essa foi uma das principais forças propulsoras dos movimentos de saúde pública no Ocidente na entrada do século XX (quadro 6.5). A propagação de doenças é hoje intensificada pelo volume consideravelmente maior de viagens: quando os serviços de saúde são de

baixa qualidade ou desfavoráveis aos pobres de um país, cepas de malária e tuberculose resistentes a medicamentos podem propagar-se por todo o globo. Assim, há necessidade de esforços tanto nacionais como mundiais para equacionar alguns dos problemas de saúde dos pobres (capítulo 10).

Outra motivação para o apoio dos não pobres às ações em prol dos pobres é o espectro da migração em massa para os centros urbanos, com os conseqüentes problemas de crescimento das favelas e aumento das exigências impostas a serviços urbanos já sobrecarregados. A China e a Índia reduziram os incentivos à migração urbana proporcionando infra-estrutura e outros serviços nas áreas rurais; não somente fornecendo escolas, postos de saúde,

Quadro 6.6

As ONG podem ajudar a mobilizar e emancipar as comunidades

Desde 1985, a ONG Mopawi (Mosquitia Pawisa, ou Desenvolvimento de La Mosquitia) vem trabalhando ao lado das comunidades indígenas de La Mosquitia, área remota de Honduras ocidental e uma das últimas áreas de floresta tropical da América Central. Com o passar dos anos, a Mopawi desenvolveu um programa de desenvolvimento amplo e complexo. Tem procurado mudar a política oficial para a região mediante atividades contínuas de lobby e representação de interesses, ajudando a formar laços entre o governo, ONGs internacionais, organizações de pesquisa e organizações indígenas, para despertar conscientização e inspirar a ação. Ajuda também as comunidades locais a buscar meios de subsistência que não provoquem danos no meio ambiente. Ademais, enfrentou a questão do desmatamento em La Mosquitia, combinando a representação de interesses com a prevenção prática. A maior parte do seu quadro de pessoal procede de La Mosquitia, o que se tem revelado um fator importante.

A organização ajudou a melhorar os meios de subsistência da população identificando modelos alternativos de uso dos recursos e envolvendo as comunidades locais no processo decisório e na gestão. Por exemplo, foram estabelecidas pequenas empresas que realizaram experiências em agricultura e agro-silvicultura. Um projeto de agro-silvicultura e pastos que vem sendo executado com colonos e comunidades autóctones inclui experiências de manejo sustentável da floresta e restauração de áreas degradadas. E seus esforços dirigidos à mulher incluem o cultivo de hortas para melhorar a saúde e a nutrição.

Para fortalecer organizações locais, a Mopawi tem colaborado com a Masta (Mosquitia Alsa Tanka), federação de organizações indígenas representativas em La Mosquitia. Com ajuda da Mopawi, organizações locais empenharam-se na legalização da propriedade da terra e dos direitos de uso e desenvolveram a sua capacidade de defender causas.

Fonte: Brehm 2000.

eletricidade e outros serviços básicos, mas também assegurando que a criação de empregos seja geograficamente dispersa e que as redes de transporte permitam que as pessoas se desloquem de suas aldeias para o trabalho.

De modo a angariar apoio político para a ação pública contra a pobreza, os governos terão de realçar a percepção de uma comunidade de interesses entre pobres e não pobres.⁵⁴ A chave disso é a introdução sistemática no debate público da idéia de que a redução da pobreza é um bem público e pode favorecer o bem-estar dos não pobres. O contexto em que essas questões forem colocadas no debate público pode influenciar muito o resultado. O caráter, as causas e as soluções da pobreza são conceitos maleáveis que podem ser reinterpretados e representados de várias maneiras, muitas deles conducentes à ação pública contra a pobreza. No começo do século XX, nos Estados Unidos, os governos estaduais foram persuadidos, principalmente por organizações nacionais de mulheres da classe média, a gastar recursos públicos em apoio a famílias pobres, considerando que essa seria a única maneira de proteger a integridade moral e física do país.⁵⁵

Assim, a compreensão dos benefícios da ajuda aos menos favorecidos pode constituir vigoroso estímulo à ação pública. Sem essa compreensão, as condições de vida dos desfavorecidos muitas vezes são utilizadas para justificar uma exclusão ainda maior. Houve ocasiões em que as elites latino-americanas viram nos pobres um perigo para o bem-estar público. Com essa mentalidade, fica mais difícil erradicar a pobreza ou minorar o seu impacto negativo sobre a economia e a sociedade.

Facilitar o crescimento das associações de pobres

No fomento das organizações de pobres, a tarefa mais importante do Estado consiste em remover as barreiras jurídicas e outros obstáculos à formação de associações e proporcionar um contexto administrativo e judiciário que as apoie.⁵⁶ Sem isso, é muito difícil para as associações de pobres prosperar e influenciar a política oficial. Os pobres esbarram com enormes limitações à formação de associações para fortalecer a sua voz e melhorar a sua situação. Geralmente, têm pouca participação na política, porque isso parece ser irrelevante para as suas preocupações maiores, fútil ou as duas coisas. Muitas vezes, têm baixas expectativas em relação ao governo e podem até temer represálias das autoridades se eles se organizarem. Mesmo nas questões em que o governo é tido como relevante, os

pobres consideram que os esforços individuais e coletivos para exercer influência têm pouco efeito. Quando os pobres participam, a identidade de classe não é a única coisa que influencia a sua decisão nesse sentido. Como no caso de outros cidadãos, as forças que os impelem à ação muitas vezes são tangíveis, breves e locais.

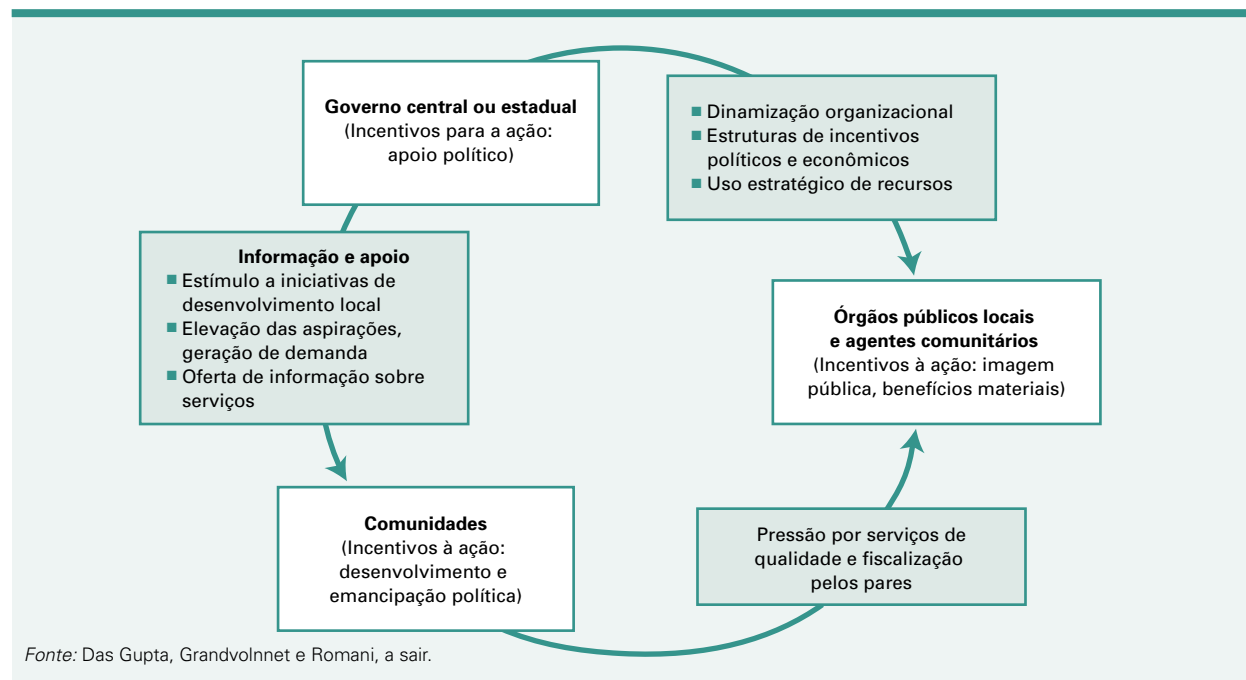
A redução das assimetrias em termos de informação muito pode fazer para mudar a relutância das pessoas em participar e lhes conferir autonomia. A educação formal habilita as pessoas a ganhar acesso a melhores oportunidades econômicas (capítulo 5) e lhes proporciona os meios para articular as suas necessidades e exigências em fóruns públicos e em processos políticos. Tudo isso é fortalecido por uma ampla disseminação de informações. A atual tecnologia da informação e os custos mais baixos da informação, junto com uma maior demanda de acesso a documentos públicos, podem produzir grandes benefícios para os pobres.

O principal obstáculo à organização dos pobres é a falta de tempo, recursos, informação e acesso a fontes externas de ajuda. Acrescentem-se a isso as limitações físicas à colaboração, como a dispersão geográfica e uma infra-estrutura de transporte e comunicação deficiente (capítulo 7).⁵⁷ Apesar dessas dificuldades, ocorreu em muitos países uma explosão de organizações comunitárias de base nos últimos decênios. Hoje em dia, por toda a América Latina, organizações populares e indígenas, baseadas por vezes em formas tradicionais de associação, dão voz aos desfavorecidos e atendem às necessidades imediatas de saúde, educação escolar e infra-estrutura pública.

Tais organizações de base necessitam de muitas formas de apoio do Estado e da sociedade civil. Muitas vezes, necessitam de assistência técnica e de formação de aptidões para se tornarem sustentáveis e efetivas. Ademais, necessitam de ajuda para ampliar o quadro de membros, o âmbito das suas funções e o engajamento político.⁵⁸ Muitas iniciativas de base têm alcance e profundidade limitados e nunca chegam à arena política nacional. Estudos feitos na América Latina mostraram que certas organizações são efetivas no trato de algumas preocupações imediatas dos pobres, mas a sua sustentabilidade é prejudicada por problemas de vinculação com os organismos externos.⁵⁹ Para fazer face a esses problemas, algumas organizações camponesas na Bolívia e no Equador trabalharam, por intermédio de organizações não-governamentais, para estabelecer contato com organismos agrícolas nacionais, expandindo enormemente o seu âmbito e a sua eficácia.⁶⁰

Figura 6.5

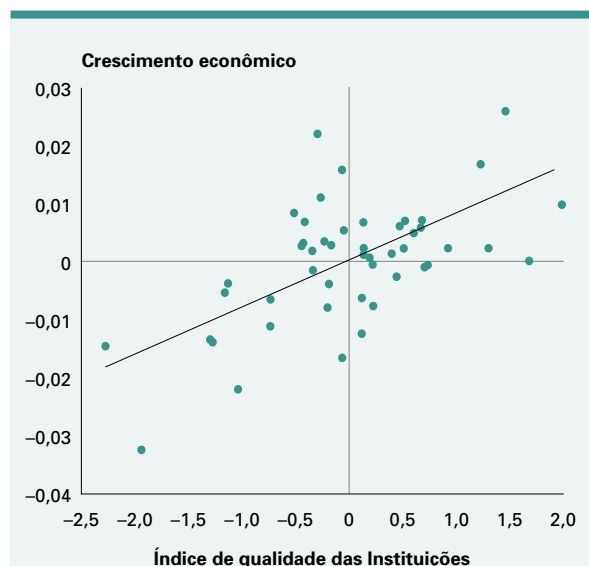
As coalizões entre o Estado e as comunidades podem fomentar o desenvolvimento rápido e melhorar a prestação de serviços



Na maioria dos países em desenvolvimento, as ONGs são atores centrais nas políticas e programas de combate à pobreza.⁶¹ Devido aos seus antecedentes sociais e educacionais, os funcionários de muitas ONGs podem se comunicar facilmente com o pessoal de instituições nacionais, ajudando a criar pontes entre essas instituições, os organismos externos e as organizações de base. As ONGs podem também ser muito efetivas na prestação de assistência técnica aos pobres,⁶² como a Mopawi em Honduras (quadro 6.6).

Na Bolívia, uma ONG holandesa ajudou uma federação camponesa a estabelecer contato com instituições de pesquisa envolvidas no programa nacional da batata contratando um perito internacional para trabalhar com a federação no início do projeto. O consultor não teve dificuldade em estabelecer contatos de alto nível com instituições de pesquisa, e a federação, com base nesses encontros, estabeleceu fortes vínculos com o programa nacional da batata. O resultado foi um aumento da renda agrícola para os membros da federação.⁶³

Algumas vezes, as ONGs refletem o sistema político em que florescem ou os grupos de interesse locais e podem, assim, não atender tão bem aos interesses dos pobres.⁶⁴ As ONGs não constituem uma panacéia; é

Figura 6.6**O crescimento econômico está associado a boas instituições políticas e administrativas**

Nota: O índice de qualidade das instituições é estimado com base no grau de liberdades civis e direitos políticos, na qualidade das instituições governamentais, no primado da lei e no gasto público com seguro social.

Fonte: Rodrik 1999a.

importante que elas se responsabilizem pelas suas ações, especialmente junto aos grupos pobres que querem representar.

Fomento da sinergia Estado-comunidade no crescimento e na redução da pobreza

O Estado pode facilitar interações entre as administrações e comunidades locais para gerar desenvolvimento e reduzir a pobreza.⁶⁵ Essa função apresenta dois aspectos: redução dos obstáculos à ação coletiva nas comunidades e estímulo a uma cooperação maior entre comunidades e governos locais. Para forjar laços dentro das comunidades e facilitar a ação coletiva local, o Estado pode lançar programas que aumentem os ativos dos pobres e tornem mais acessíveis os serviços públicos. Tais programas reduzem a percepção entre os pobres de que, para sobreviver, devem evitar riscos e manter contentes os seus patrões, liberando as suas energias para desenvolver ações que favoreçam a mobilidade ascensional e colaborar com outros em condições de maior igualdade.

A combinação de uma organização social mais igualitária no nível comunitário com uma administração local melhor possibilita a criação de condições poderosas para o rápido desenvolvimento. A existência de fortes vínculos entre as administrações e comunidades locais melhora a prestação de serviços e reduz a possibilidade de que os programas de desenvolvimento sejam capturados pelo nível local. Esse esquema foi aplicado com êxito em situações políticas e administrativas muito diferentes: no Brasil na década de 80, na Coreia do Sul nos anos 60 e 70 e em Taiwan nos anos 50.⁶⁶

O exemplo do Brasil mostra que a mudança institucional é consideravelmente mais difícil em contextos caracterizados por alta desigualdade. Não contando com a extensa reforma agrária anterior dos países do leste da Ásia, o Estado, em seus esforços para reformar o governo local, viu-se forçado a atacar os problemas dos interesses dos grandes proprietários e dos contatos políticos com os governos locais. Isso criou problemas, porque os grandes proprietários, os empreiteiros privados e os provedores de assistência estavam acostumados a açambarcar recursos. Na seca de 1987, o Estado serviu-se dos agentes de extensão agrícola para quebrar as tenazes do apadrinhamento na distribuição de assistência aos flagelados. A sustentação de tais processos, porém, exige considerável esforço contínuo.

O caso brasileiro mostra também que muitos desses obstáculos podem ser ultrapassados mediante a pressão eleitoral das bases sobre os governos locais. A interferência política foi mantida à distância pela insistência dos governos

estaduais em impor aos conselhos municipais para desembolso dos fundos de desenvolvimento a colocação de pelo menos 80% de representantes das comunidades usuárias finais. Ademais, se acharem que estão sendo tratadas injustamente pelos conselhos municipais, as comunidades podem requerer verbas diretamente do governo estadual.⁶⁷

O Estado pode levar a cabo diversas ações essenciais para fomentar as sinergias de desenvolvimento entre as comunidades e os governos locais (figura 6.5):

- Gerar demanda comunitária de melhoria da administração pública e dos serviços mediante ampla divulgação de informações.
- Formar densas redes entre o Estado e as comunidades locais e distribuir entre as comunidades as informações, apoio técnico, marketing, crédito e outros elementos de que necessitam para executar programas.
- Mudar o modus operandi dos organismos locais, pressionando-os a partir tanto de cima como de baixo. No Brasil, o Estado fez uso do reconhecimento oficial de empregos para motivar o pessoal.
- Motivar os trabalhadores e líderes das bases mediante sanções positivas e negativas, inclusive o respeito dos pares. Nos casos em que os trabalhadores são também membros da comunidade, como na Coreia do Sul, as sanções potenciais são especialmente fortes.
- Ajustar as funções dos níveis mais altos do governo, treinar e motivar seus funcionários para que se concentrem na gestão da estratégia global e proporcionar apoio técnico, regulamentação e facilitação.

Essas iniciativas produzem substanciais recompensas políticas para os governos, na forma de legitimidade e apoio popular. Numa eleição municipal no Brasil, alguns candidatos disseram que, se quisessem ser eleitos, teriam de apoiar o novo esquema para aumentar a responsabilização pública do governo local e melhorar a prestação dos serviços públicos.⁶⁸ Isso ajudou a fortalecer governos potencialmente fracos e a motivá-los para se lançarem a essas difíceis tarefas. Ao mesmo tempo, foram fortalecidas as condições para o pluralismo político.

A colaboração entre comunidades e governos locais pode também promover muitas formas diferentes de desenvolvimento. Além de melhoramentos locais da infraestrutura e das condições de vida, esses esforços de colaboração levaram serviços de saúde e socorro aos flagelados no Brasil e apoiaram a produção industrial para os mercados de exportação em Taiwan.

As mudanças ocorrem por etapas e muitas vezes podem

Quadro 6.7 Política e pobreza em países da OCDE

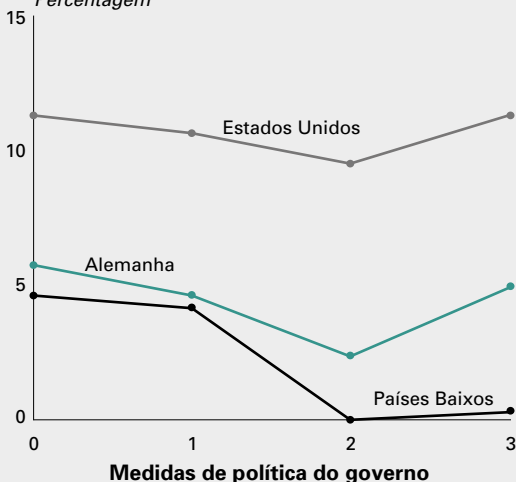
A pobreza não está restrita aos países em desenvolvimento. Há significativos focos de pobreza em alguns países da OCDE. Embora todos esses países sejam ricas economias de mercado com sistemas democráticos, a existência de diferenças ideológicas e diferenças correspondentes no apoio popular a programas de redução da pobreza resulta em níveis de pobreza muito diferentes para os seus cidadãos.

Um estudo comparativo das tendências da pobreza na Alemanha, Países Baixos e Estados Unidos examinou a incidência de pobreza e a forma como foi afetada por programas governamentais num período de 10 anos. O estudo encontrou grandes diferenças na incidência de pobreza nos três países, diferenças que foram aumentadas por programas governamentais. Os níveis "pré-governamentais" de pobreza (baseados na renda salarial e não salarial, excluindo os impostos e transferências do governo) variam, devido em grande parte a significativas diferenças nas leis trabalhistas e outros fatores do mercado. Os pagamentos de pensões reduzem a pobreza em todos os três países, mas difere o impacto de outras transferências públicas e tributos que visam a reduzir a pobreza.

Chamam especial atenção os baixos níveis de pobreza nos Países Baixos, em resultado da universalidade dos benefícios. Embora acusem grandes erros de orientação (porque se destinam aos não pobres tanto quanto aos pobres), as transferências parecem não ter resultado em redução do ritmo de crescimento econômico em comparação com os outros países.

Programas do governo aumentam diferenças na pobreza entre países da OCDE

Percentagem da população com menos de 60 anos vivendo na pobreza, 1985-94



Nota: Medidas de política: 0 = taxa "pré-governamental" de pobreza; 1 = pensões de aposentadoria; 2 = 1 + outras transferências públicas; 3 = 2 + impostos. A pobreza é definida como uma renda inferior à metade da renda domiciliar mediana disponível no país. As rendas (descontada a inflação) foram acumuladas para o período de 10 anos.

Fonte: Goodin et al. 1999.

levar tempo; mas, à medida que os êxitos se acumulam num lugar, geram um efeito de demonstração para outros. Os exemplos indicam que é possível, no período de algumas décadas, reformular as instituições do Estado para acelerar o ritmo do desenvolvimento, do crescimento e da redução da pobreza. Mostram também que, com um pensamento político criativo, tais mudanças são possíveis mesmo em situações de relativa debilidade institucional.

Regimes políticos e pobreza

A falta de voz e de poder é uma dimensão crucial da pobreza; no que tange à voz, um aspecto importante se relaciona com os direitos políticos e as liberdades civis.⁶⁹ A democracia é intrinsecamente valiosa para o bem-estar humano como manifestação de liberdade humana. As liberdades políticas têm enorme impacto na vida e na capacidade dos cidadãos.⁷⁰

O processo político participativo pode também ajudar a formar uma boa base institucional para a organização política, a sociedade e a economia, permitindo que todas as vozes sejam ouvidas e se combinem para determinar os resultados (figura 6.6).⁷¹ As liberdades civis e políticas são, ao lado de eleições competitivas, instrumentos poderosos para responsabilizar os governos por seus atos. Para converter esse potencial em realidade, é preciso que existam muitas instituições destinadas a assegurar o bom funcionamento dos processos democráticos, entre os quais a independência da mídia para fiscalizar os processos eleitorais e administrativos, a independência do judiciário para preservar a constituição e o primado da lei e instituições parlamentares fortes com capacidade para fiscalizar o executivo através de mecanismos como os comitês de verificação das contas públicas. A criação dessas instituições leva tempo e é preciso uma vigilância constante para assegurar o bom funcionamento dos processos democráticos. O esforço, contudo, vale a pena, porque tais processos oferecem o meio mais eficaz de garantir o direito de se fazer ouvir e de participar.

Promoção da democracia para fomentar um contexto favorável ao crescimento

Os indícios de uma relação entre o tipo de regime político e a taxa de crescimento econômico não são uniformes.⁷² Em parte, isso reflete problemas de medição⁷³ e, em parte, as experiências de crescimento com significativa redução da pobreza em alguns países já orien-

Quadro 6.8 A evolução da sociedade civil e a reforma do Estado no México

O México sempre contou com sistemas bem institucionalizados para canalizar e controlar as atividades políticas, assim como para usar recursos do Estado para firmar o apoio político ao regime. Esses sistemas mostravam mais interesse em controlar as demandas da sociedade do que em responder a elas. O Estado desenvolveu uma máquina altamente efetiva e sofisticada para encampar e gerir as exigências e a dissensão. Embora fosse limitada a capacidade da sociedade civil de exigir respostas, o Estado era sensível à necessidade de consolidar lealdades, granjear apoio e resolver conflitos.

Na década de 80, essa capacidade política relativamente forte viu-se abalada: a sensibilidade, a representação e a participação transformaram-se em questões de grande discórdia. A gestão diária do conflito político e econômico passou a ser uma tarefa cada vez mais difícil para as autoridades públicas. Os recursos financeiros baixaram a níveis abismais e a legitimidade do governo caiu verticalmente. Enquanto a so-

cidade civil reclamava uma renegociação do contrato social básico entre o Estado e a sociedade, os líderes e partidos políticos procuravam responder de uma forma que lhes permitisse determinar o alcance e o caráter daquele contrato. O conflito permaneceu irresoluto até princípios da década de 90, ficando a possibilidade de desenvolver um sistema político mais aberto na dependência da capacidade da sociedade civil para forçar a mudança.

Nos últimos anos, surgiram perspectivas de mudança real no México. Desenvolveu-se um processo político democrático muito mais aberto e uma comissão eleitoral independente, ao lado de organizações da sociedade civil, encorajou os cidadãos a votar segundo a sua consciência, livres de coerção e suborno, no pleito de julho de 2000. Embora ainda haja muito a fazer para aumentar a participação da sociedade civil e a expressão das exigências da cidadania, foi esse um passo inicial cauteloso e hesitante mas, em última análise, irreversível.

Fonte: Grindle 1996.

tados para o desenvolvimento, como a Coreia do Sul, antes de se transformarem em democracias pluralistas. Esses países desenvolveram os requisitos para um Estado desenvolvimentista, notadamente a existência de elites políticas empenhadas no desenvolvimento e apoiadas por uma administração pública eficiente que estava imune às pressões políticas e mantinha estreitos laços com a comunidade empresarial.⁷⁴

Outro importante fator do êxito dessas economias foi a ênfase dada desde cedo à igualdade, especialmente uma ampla reforma agrária e educação universitária, que lançaram as bases para um crescimento rápido e equitativo.⁷⁵ Em certos casos, tais esforços foram facilitados pela devastação causada pela guerra e pela concomitante desarticulação das elites acobertadas pelo poder. Essas circunstâncias reduziram a resistência de interesses especiais politicamente poderosos a uma reforma agrária drástica.

Na maioria dos cenários não democráticos, porém, a ausência de responsabilização institucionalizada resultou em inexpressivo desempenho em matéria de crescimento e redução da pobreza. Mesmo os Estados desenvolvimentistas bem sucedidos mostram uma lição importante: os regimes não democráticos enfrentam graves abusos do poder do Estado e são propensos a reversões de políticas, que podem enfraquecer o desenvolvimento alcançado. Para resolver alguns desses problemas, esses Estados estão modificando as suas instituições políticas, a fim de aumentar a responsabilização oficial.

Os pesos e contrapesos dos regimes democráticos participativos e os procedimentos para a formação de consenso limitam a margem para a captação de renda e para drásticas reversões de política, oferecendo um caminho muito mais confiável e sustentável para o desenvolvimento.⁷⁶ Os regimes políticos participativos estão associados com um crescimento mais estável,⁷⁷ aspecto muito importante para a redução da pobreza, face aos efeitos altamente adversos que os choques têm sobre os pobres (capítulos 8 e 9). Essa associação tem diversas causas.

Primeiro, os processos políticos participativos estimulam o uso da palavra e não da violência para negociar um conflito. Combinados com a garantia dos direitos políticos, esses processos reduzem o potencial de conflitos étnicos ou de outra natureza, evitando importantes fontes de vulnerabilidade social e econômica para os pobres.⁷⁸ Por exemplo, as fortes instituições políticas democráticas da Índia ajudam a mediar possíveis conflitos entre as demandas da sua população altamente heterogênea.

Segundo, os direitos políticos e civis e uma imprensa livre permitem que os cidadãos chamem atenção para as suas necessidades e exijam uma ação pública apropriada.⁷⁹ Isso é especialmente importante quando se quer evitar uma grande catástrofe ou responder prontamente a ela. E em terceiro lugar, as eleições democráticas conferem legitimidade aos governos, fomentando a estabilidade sociopolítica e econômica.

Como pode a democracia ser mais eficaz para os pobres?

A democracia, tanto representativa como participativa, é um bem em si mesma. Os processos políticos democráticos, porém, não são suficientes para garantir que a redução da pobreza seja encarada como prioridade nos esforços da sociedade. As ideologias políticas e sociais determinam o grau em que os sistemas democráticos realmente reduzem a pobreza. As diferentes filosofias que estão na base das políticas de bem-estar nos países da OCDE dão resultados muito diferentes em termos de redução da pobreza, não obstante o fato de que todos esses países têm longa tradição de instituições políticas democráticas e alta renda per capita (quadro 6.7).

A política representativa permite que os cidadãos expressem seus interesses, mas os resultados dependem da interação entre interesses de diferentes grupos.⁸⁰ Os grupos que têm contatos políticos ou mais alto grau de instrução gozam de uma vantagem natural em relação aos outros no sentido de influenciar a política pública. Nos Estados Unidos, isso se reflete nas grandes discrepâncias entre comunidades ricas e pobres no financiamento de verbas para polícia e escolas públicas. Nos países em desenvolvimento, onde a distribuição da educação e do know-how político é mais tendenciosa do que nos Estados Unidos, grandes setores da população continuam insuficientemente servidos.⁸¹ Na Costa do Marfim, 35% dos gastos no ensino público destinam-se aos 20% mais ricos da população (ver tabela 5.1, no capítulo 5), grupo do qual procedem 55% dos estudantes de nível terciário.⁸² A política democrática também está sujeita à manipulação exercida pelos líderes políticos. Estes podem favorecer o dispêndio de recursos no consumo imediato, e não em investimentos; e mais em medidas populistas do que em ações produtivas.⁸³ Ademais, os grupos de interesse podem ser comprados ou cooptados mediante favores dos políticos.⁸⁴

Há três maneiras principais de fortalecer o contexto institucional dos regimes democráticos e torná-los mais eficazes na redução da pobreza. Primeiro, é preciso que os processos democráticos atinjam todos os principais níveis decisórios. Alguns regimes são mais democráticos em princípio do que na prática. Outros, como a Índia, geralmente são democráticos na maioria dos níveis, mas sempre encontraram dificuldade em assegurar que a responsabilização política chegue a todos os níveis decisórios, particularmente para os pobres. A campanha

panchayati raj atualmente em curso na Índia para a descentralização e emancipação das comunidades constitui um esforço para corrigir isso mediante o aumento dos poderes dos conselhos locais eleitos.

Em segundo lugar, é preciso dar aos cidadãos acesso sistemático à informação, para que eles possam responsabilizar seus servidores públicos e os políticos. Se os jornais e outras fontes de informação divulgarem informações sobre o orçamento e o uso de fundos, do nível federal ao local, o público pode fazer com que os líderes se responsabilizem pelos resultados. Essa responsabilização política pode ajudar a reduzir a ineficiência e a corrupção. É preciso que a divulgação de informações seja determinada pela lei, para assegurar a sua continuidade após uma mudança de governo. O progresso na tecnologia da informação e o aumento da exposição a correntes mundiais ajudam a criar um novo clima de conscientização pública que fortalece a política democrática.

Em terceiro, as organizações da sociedade civil podem promover a autonomia política dos pobres pressionando o Estado para que este sirva melhor aos seus interesses e aumentando a eficácia dos programas de combate à pobreza.⁸⁵ Estudos de casos no Estado de Kerala, Índia, e em outras partes mostram que uma sociedade civil muito atuante contribui para que haja melhores resultados em saúde e educação.⁸⁶ É necessário um ambiente institucional propício ao fortalecimento da sociedade civil (quadro 6.8).⁸⁷

• • •

O respeito ao primado do direito, uma administração pública eficiente e sistemas políticos de alta qualidade facilitam o aparecimento de instituições do Estado que incluam os pobres. Mas o impacto desses fatores na pobreza depende do grau em que se traduzem em autonomia no nível comunitário. Mesmo em países onde são amplas as liberdades políticas e civis e os governos não estão nas mãos das elites nem são corruptos, os pobres muitas vezes não têm voz e os seus interesses pouco aparecem na política pública. Os pobres necessitam de uma participação direta nas intervenções que afetam a sua vida quotidiana, bem como da capacidade de se organizar e de votar. Há necessidade de ações para derrubar as barreiras jurídicas, políticas, administrativas e sociais contra determinados grupos e fortalecer os ativos dos pobres para impedir que eles sejam excluídos do mercado. Algumas das principais barreiras à redução da pobreza são examinadas no capítulo seguinte.



CAPÍTULO 7

Remoção de Barreiras e Fortalecimento das Instituições Sociais

As instituições sociais (sistemas de parentesco, organizações comunitárias e redes informais) afetam consideravelmente a pobreza. Assim fazem afetando a produtividade dos ativos econômicos, as estratégias para enfrentar os riscos, a capacidade de buscar novas oportunidades e a medida em que determinadas vezes se fazem ouvir ao serem tomadas importantes decisões. As instituições sociais podem ajudar os pobres a sobreviver e subir na vida.¹ Mas podem também erguer barreiras entre os pobres ou os socialmente desfavorecidos e a oportunidade e os recursos de que necessitam para promover seus interesses. A discriminação com base no sexo, etnia, raça, religião ou posição social pode conduzir à exclusão social e prender as pessoas nas armadilhas da pobreza a longo prazo.

Os valores, normas e instituições sociais podem reforçar desigualdades persistentes entre grupos da sociedade, como no caso do preconceito baseado no sexo, em grande parte do mundo, do sistema de castas, na Índia, e das relações raciais na África do Sul e nos Estados Unidos.² Num extremo, essas divisões sociais podem transformar-se em fonte de privação e conflitos. As medidas jurídicas e de outra natureza

para vencer essas desigualdades devem ser acompanhadas de esforços para aumentar a conscientização acerca do fundamento cultural das atitudes para com as mulheres e as pessoas de outras raças, religiões ou etnias. Do contrário, tais medidas seriam incapazes de produzir mudanças reais. As barreiras sociais podem assumir muitas formas. Este capítulo concentra-se nas barreiras resultantes da desigualdade entre os sexos, da estratificação social e da fragmentação social.³

Discriminação sexual e pobreza

Enquanto não nos organizamos como uma cooperativa da SEWA, os intermediários enganavam a gente. Mas agora eu posso negociar com eles como representante da nossa cooperativa e membro eleito do nosso conselho local. Um dia, perto do ponto de ônibus, ouvi dois homens dizendo: "Essa aí é a mulher que nos vem dando essa trabalhadora. Vamos dar uma surra nela?" Então em disse a eles: "Está bem, é só tentar. Eu tenho 40.000 mulheres me apoiando."

– Trabalhadora falando na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social, Genebra, junho de 2000

O grau e as manifestações da desigualdade entre os sexos variam entre as sociedades e são configurados principalmente pelas regras de parentesco.⁴ As regras de sucessão determinam a autonomia doméstica da mulher: se exigem que a mulher passe a fazer parte da família do marido, ela tem muito menos autonomia do que se tivesse condições para formar uma nova família e viver com seus próprios familiares (o que não é comum). As formas mais generalizadas de desigualdade entre os sexos manifestam-se quando as normas pertinentes à herança e ao matrimônio pendem acentuadamente em favor do homem. Quando essas normas são mais equilibradas, as mulheres têm mais voz no domicílio e nos espaços públicos e enfrentam menores restrições para se transformar em agentes econômicas e sociais independentes.⁵

As normas que definem os papéis e direitos sexuais fazem parte da ordem moral de uma comunidade e se acham presentes em outras instituições, inclusive as do Estado. Essa situação reforça ainda mais as desigualdades entre os sexos, a menos que se façam esforços conscientes para evitá-la. Os sistemas jurídicos desempenham uma função importante, seja reforçando os direitos e papéis costumeiros dos sexos, seja empenhando-se deliberadamente em alterá-los. Igualmente importante é a provisão de bens e serviços públicos, que muitas vezes deixa de lado as mulheres, a menos que sejam envidados esforços específicos.

Desigualdades de voz e de acesso aos recursos

As normas e valores costumeiros baseados no sexo podem levar a desigualdades políticas, jurídicas, econômicas e educacionais que perpetuam para a mulher a falta de acesso aos recursos, controle sobre as decisões e participação na vida pública. Uma representação política maior poderia ajudar a mudar essa situação; em país nenhum as mulheres ocupam mais do que uma fração muito pequena dos cargos no parlamento.⁶

Os sistemas jurídicos podem impedir que as mulheres se convertam em agentes econômicos independentes. Em muitos países, as leis familiares tendem acentuadamente em desfavor da mulher, restringindo os seus direitos no divórcio e na herança de terras e outros recursos produtivos. Na maioria dos países em desenvolvimento, os títulos de propriedade são normalmente emitidos em nome dos homens.⁷ Como a grande maioria dos pobres do mundo vivem em zonas rurais, isso constitui uma fonte fundamental de vulnerabilidade para as mulheres pobres.

Alguns países servem-se do sistema jurídico para formalizar regras costumeiras que limitam explicitamente os direitos da mulher. Na Coreia do Sul, por exemplo, leis consuetudinárias restringindo os direitos da mulher foram formalizadas no Código Civil de 1962, e tem sido muito lenta a melhoria dos direitos legais das mulheres. Após décadas de luta das organizações feministas, emendas adotadas em 1990 deram às mulheres o direito de herdar bens de seus pais e maridos.⁸ As leis de divórcio foram modificadas para dar às mulheres igual direito aos bens adquiridos durante o casamento, e a custódia dos filhos não é mais automaticamente dada ao pai. A lei, porém, continua insistindo na chefia da família pelo homem, aspecto no qual as organizações feministas vêem a principal fonte de desigualdade na família e noutras instituições sociais. Assim, embora as mulheres coreanas sejam agora instruídas e tenham ativa participação na mão-de-obra, sua condição inferior serve para maximizar a sua contribuição econômica, minimizando ao mesmo tempo os avanços na igualdade entre os sexos.⁹

Em muitos países, os direitos básicos continuam sendo negados à mulher. Em Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, a mulher casada vive, segundo a lei comum e o direito consuetudinário, sob a tutela permanente do marido e não tem direito independente de gerir bens (salvo nos termos de um contrato pré-nupcial).¹⁰ Na Guatemala, o homem pode restringir o tipo de emprego que sua esposa pode aceitar fora do lar. Em alguns países, as mulheres necessitam de permissão dos maridos para obter passaportes e movimentar-se livremente.¹¹

As mulheres pobres enfrentam uma dupla desvantagem no acesso aos recursos e expressão pessoal: são pobres e são mulheres. Os pobres têm muito menor acesso à educação e serviços de saúde do que os não pobres, e o desnível entre os sexos nesses serviços é maior entre os pobres.¹² O mesmo se aplica ao crédito e aos serviços de extensão agrícola: a menos que sejam tomadas vigorosas medidas compensatórias, os pobres recebem menos do que os não pobres, e as mulheres auferem o mínimo. Estudos de muitos países mostram que os extensionistas agrícolas concentram a atenção nos homens, embora as mulheres muitas vezes realizem a principal atividade de cultivo porque seus maridos não trabalham na agricultura.¹³ Assim, as mulheres enfrentam desvantagens não somente na propriedade da terra, mas também na obtenção de acesso aos recursos e à informação que poderia melhorar os rendimentos da safra.

O custo para a sociedade da desigualdade entre os sexos

Quando os direitos dos homens e das mulheres são flagrantemente desiguais, é muito difícil estabelecer uma ordem sociopolítica democrática e participativa com igualdade de oportunidades. Ademais, as manifestações mais extremas de desigualdade de poderes entre homens e mulheres constituem gritante violação dos direitos humanos. Já se mostrou que a violência doméstica tem espantosa prevalência em todo o mundo, em todos os níveis de renda (ver quadro 8.1, no capítulo 8).

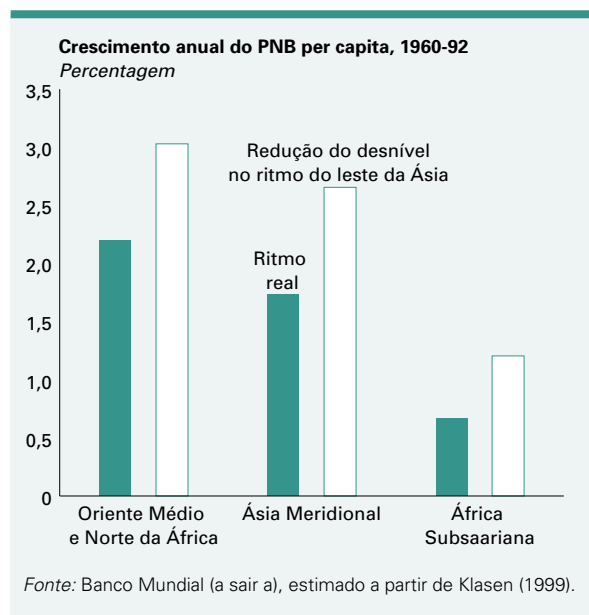
Em algumas sociedades, o valor menor atribuído às mulheres e meninas traduz-se numa mortalidade excessiva. Estimativas baseadas em recenseamentos nacionais oficiais indicam que, em virtude da excessiva mortalidade feminina, cerca de 7% das meninas menores de 7 anos na China e na Coreia "desapareceram", e mais de 4% na Índia e noutras partes do sudeste asiático.¹⁴ Sem essa discriminação, haveria no mundo uma população adicional de 60-100 milhões de mulheres.¹⁵

A desigualdade entre os sexos tem acentuadas repercussões no que se refere ao capital humano da próxima geração, dado que o encargo de gerar e criar os filhos recai em grande parte sobre a mulher. A mulher sem instrução nem poder de decisão no lar enfrenta graves limitações na criação de filhos saudáveis e produtivos. Além disso, tende a ter mais filhos do que desejaria, acentuando as pressões sobre ela mesma e sobre sua família. As mulheres mais instruídas têm mais capacidade de se comunicar com seus maridos nas decisões sobre o tamanho da família, fazem uso mais efetivo de anticoncepcionais e têm aspirações mais altas para os filhos.¹⁶

A pouca autonomia da mulher tem, por si só, efeitos graves. Estudos feitos na China e na Índia mostraram que, mesmo levando em conta o grau de instrução, a renda familiar e outras características socioeconômicas, a reduzida autonomia doméstica está associada com taxas mais altas de mortalidade neonatal e infantil.¹⁷ Os estudos mostram consistentemente que a sobrevivência dos filhos melhora com a educação da mulher.¹⁸ E estudos longitudinais no Reino Unido e nos Estados Unidos verificaram que, descontados outros fatores referentes ao domicílio, a educação da mãe está associada com um desenvolvimento cognitivo melhor da criança.¹⁹

Entre os filhos de mulheres que gozam de maior autonomia financeira, seja porque elas auferem renda em dinheiro por seu próprio trabalho, seja porque têm um papel mais atuante nas decisões familiares, os níveis de

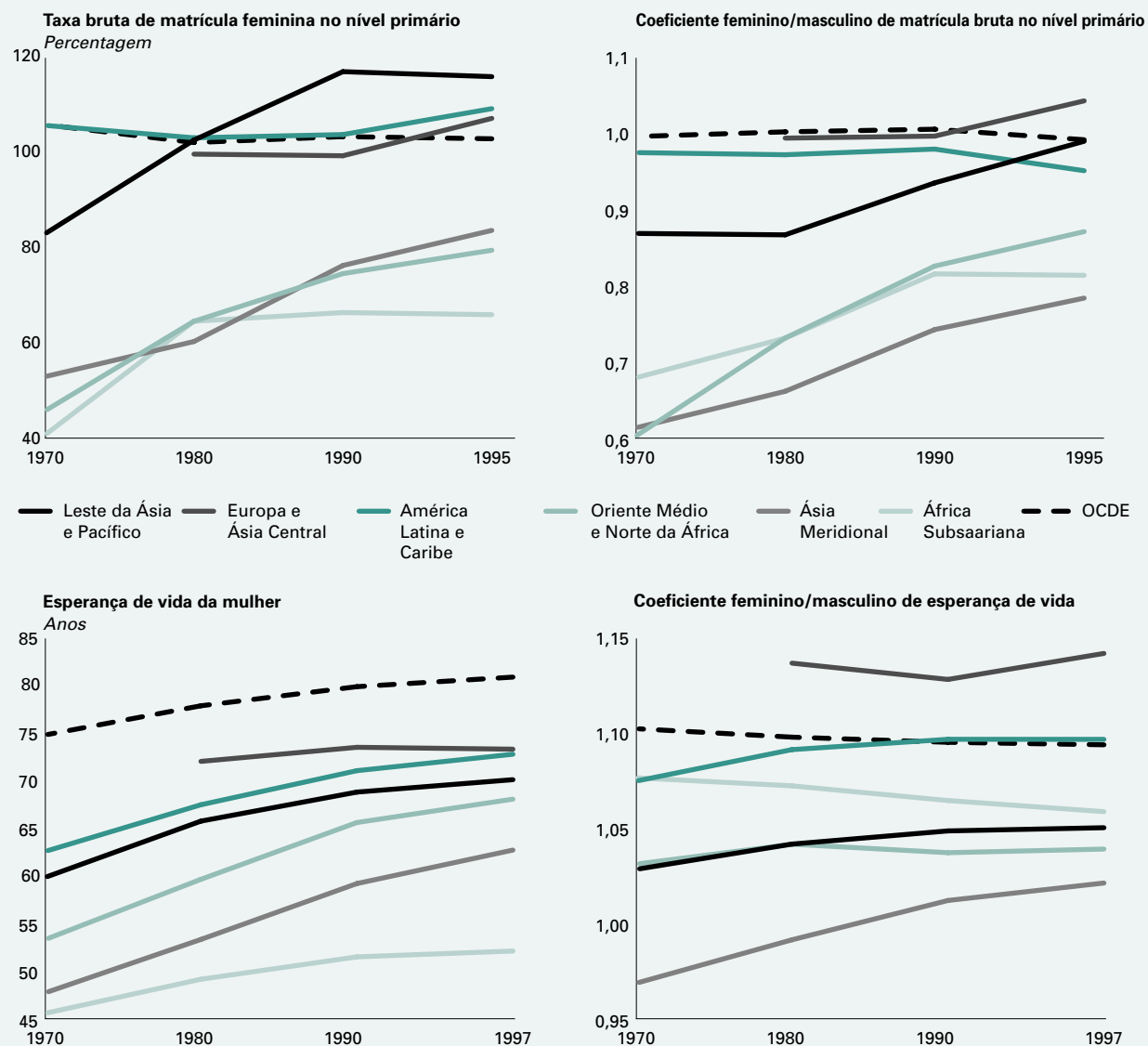
Figura 7.1
A redução mais rápida do desnível educacional entre os sexos fortaleceria o crescimento econômico



nutrição e educação são mais altos. Segundo estudos realizados no Brasil, o aumento da renda em poder das mães está associado com a melhoria dos resultados nutricionais e do desenvolvimento físico.²⁰ Em Bangladesh, programas de microcrédito constataam que, quando as mulheres recebem empréstimos, melhora a situação nutricional de seus filhos, resultado que não se observa no caso dos homens.²¹

A educação e a autonomia se fortalecem mutuamente. A mulher com nível de instrução mais alto e maior autonomia doméstica educa e protege melhor seus filhos.²² O baixo nível de educação e a autonomia reduzida tornam mais difícil para a mulher obter atendimento médico, seguir instruções e retornar ao provedor de saúde se as instruções parecem pouco efetivas. Além disso, tornam mais difícil para a mulher obter informação sobre serviços de saúde, evitar doenças e cuidar dos doentes.

Uma distribuição mais equitativa de oportunidades e recursos entre homens e mulheres leva também, de forma mais direta, a um aumento do crescimento econômico e da produtividade.²³ Várias análises indicam que os países que investem na educação das meninas têm taxas mais altas de crescimento econômico (figura 7.1).²⁴ Estudos de países mostram os benefícios do aumento do acesso das agricultoras à extensão agrícola, aos serviços de crédito e a outros

Figura 7.2**As tendências da educação e esperança de vida da mulher refletem a crescente igualdade entre os sexos**

Fonte: Banco Mundial, a sair a.

insumos produtivos.²⁵ A elevação do nível de instrução aumenta a sua eficiência como produtoras, fomentando a adoção de novas tecnologias e a eficiência no uso de recursos. Uma análise procedente do Quênia parece indicar que, se as agricultoras receberem a mesma educação e os mesmos insumos dados aos homens, a safra chega a aumentar em nada menos de 22%.²⁶ A análise de dados de pesquisas domiciliares em Burkina Faso parece indicar que a produção agrícola poderia ser aumentada em 6–20% mediante uma

alocação mais equitativa de recursos produtivos entre agricultores de ambos os sexos.²⁷ Há necessidade de análise mais profunda para determinar o impacto dessa redistribuição a sobre renda familiar geral e o bem-estar nutricional.

Margem para mudança

Embora a igualdade política e jurídica entre homens e mulheres tenha aumentado na maioria das regiões, é preciso muito esforço e perseverança para mudar os va-

Quadro 7.1 Eliminar a tendenciosidade contra a mulher no registro de propriedades na América Latina

O processo de registro da propriedade, em que campeiam as desigualdades, muitas vezes reduz o acesso da mulher à terra. As leis de vários países latino-americanos exigiam que os beneficiários de programas anteriores de reforma agrária fossem chefes de família. Como o costume ditava que o homem fosse o chefe da família, era difícil para a mulher beneficiar-se de tais programas. Nas décadas de 80 e 90, porém, as medidas reformistas mudaram e os códigos agrários mais progressistas dos anos 90 passaram a dar especial atenção a esse problema.

Um estudo baseado em dados de seis países (Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México e Peru) desagregados por sexo mostra que as mulheres representam uma proporção maior dos beneficiários dos atuais programas de regularização fundiária do que nas reformas passadas. Ainda assim, perduram vários obstáculos à melhoria dos direitos de propriedade da mulher:

- Muitas vezes, as mulheres não estão inteiradas dos seus direitos ou do programa de registro de títulos de propriedade.
- Os projetos de regularização fundiária muitas vezes são arbitrários. O problema geralmente começa com a falta de clareza quanto ao conjunto de direitos de propriedade dentro de uma família: os direitos da mulher, os do marido e os referentes a bens adquiridos em comunhão. Na fase de aplicação da lei, essa confusão muitas vezes atua em desvantagem para a mulher.
- Certos dispositivos legais discriminam contra a mulher. Os procedimentos de cessão muitas vezes têm em vista individualizar os direitos de propriedade: uma pessoa por família. Para que favoreçam a mulher, os programas de regularização fundiária precisam dar prioridade às mulheres chefes de família, como no Chile.

Dois conjuntos de medidas são de particular importância para impedir a discriminação contra a mulher no registro de propriedade e promover os direitos da mulher:

- Tornar obrigatório o registro de propriedade conjunta dos bens do casal. O título em nome dos dois garante à mulher casada direitos sobre a propriedade adquirida em conjunto. Na Colômbia, as terras registradas como propriedade comum do casal representaram 60% das adjudicações de terras em 1996, ou 18% mais do que em 1995. No mesmo período, o registro de propriedades em nome exclusivo de homens caiu de 63% para 24%.
- Fomentar parcerias entre repartições do governo e ONGs que defendem os direitos da mulher, para fazer com que a mulher tome consciência dos seus direitos e apoiá-la na reivindicação da propriedade face à possível hostilidade burocrática ou familiar. Na Bolívia e no Equador, onde os direitos de propriedade da mulher pouco peso tiveram nas negociações que trouxeram novos códigos agrários e não houve movimento em prol do registro da propriedade conjunta ou dos direitos especiais da mulher, as reformas não melhoraram a situação.

Fonte: Banco Mundial, a sair (baseado em Deere e Leon 1997, 1999); Deere e Leon, a sair.

lores e crenças das pessoas com relação aos sexos.²⁸ Mas muito se pode fazer, e muito já se fez, para melhorar a participação da mulher e o seu acesso aos recursos mediante a ampliação da sua representação política, seus direitos e seu comando sobre o capital físico, financeiro e humano (figura 7.2). Pelo menos 32 países estão enviando esforços para aumentar a representação política das mulheres mediante a reserva de cargos nas assembleias locais e nacionais.²⁹ Na Índia, duas emendas à constituição reservam às mulheres um terço das cadeiras nas câmaras locais, fazendo surgir uma nova classe de mulheres (num total de 600.000) dotadas de influência política; e está sendo considerada uma reserva semelhante para os níveis políticos mais altos.³⁰ Na Argentina, a lei dita que pelo menos um terço das listas de candidatos em eleições nacionais seja constituído de mulheres.³¹

Os direitos jurídicos da mulher têm sido consideravelmente ampliados em muitos países. Num número cada vez maior de países, os filhos de ambos os sexos têm agora o mesmo direito de herdar de seus pais. A existência desses direitos jurídicos não implica, porém, uma mudança imediata de normas culturais profundamente arraigadas. Ademais, o sistema jurídico muitas vezes deixa uma margem para a aplicação de normas próprias. Por exemplo, a opção de deixar testamento escrito permite a manutenção de normas culturais sobre herança, favorecendo os filhos varões.³² Quando a legislação entra em conflito muito acentuado com o direito costumeiro, podem surgir problemas.³³ Ainda assim, mesmo que não tenham força em si mesmas, as leis constituem um passo inicial necessário para a igualdade entre os sexos.

Entre os esforços mais diretos para garantir acesso igualitário aos recursos produtivos contam-se os recentes programas para outorgar títulos de propriedade às mulheres. A Lei da Reforma Agrária de 1994 na Colômbia deu alta prioridade à redistribuição de terras a famílias chefiadas por mulheres e a mulheres carentes de proteção ou que tenham sido deslocadas por conflitos (inclusive solteiras e sem filhos).³⁴ O plano ("um terreno próprio") constituía a única garantia de subsistência para mulheres e seus filhos depois de um desquite ou divórcio. Vários outros países latino-americanos vêm trabalhando nessa matéria, com diferentes graus de êxito (quadro 7.1).

As mulheres necessitam também de acesso mais equitativo ao crédito e aos serviços que aumentam a pro-

Quadro 7.2 O uso de subsídios para reduzir os desníveis educacionais entre os sexos

As avaliações de recentes iniciativas que subsidiavam os custos do ensino indicam que é possível, mediante intervenções no lado da demanda, aumentar a matrícula feminina e reduzir o desnível educacional entre os sexos. Em Bangladesh, um programa de estipêndio escolar instituído em 1982 subsidia várias despesas escolares de jovens do sexo feminino que se matriculam na escola secundária. Na primeira avaliação do programa, a taxa de matrícula feminina nas áreas piloto subiu, no espaço de cinco anos, da proporção de 27%, que se assemelha à média nacional, para 44%, ou mais do que o dobro da média nacional (Bellew e King 1993). Após a abolição da taxa escolar para as meninas em todo o país em 1992, e ampliação do programa de estipêndios, passando a cobrir todas as áreas rurais, a taxa de matrícula feminina subiu para 48% no âmbito nacional. Aumentou também o número de meninas que comparecem aos exames e a matrícula de mulheres em faculdades (Lang 1996). Embora tenha também subido durante aquele período, a taxa de matrícula masculina não cresceu com a mesma velocidade da taxa feminina.

Dois programas recentes em Baluchistão, Paquistão, ilustram os benefícios potenciais da redução dos custos e melhoria do acesso físico. Antes dos projetos, indagava-se se a baixa taxa de matrícula feminina não seria devida a barreiras culturais que levavam os pais a manter as filhas afastadas da escola ou à insuficiente disponibilidade de escolas apropriadas. Avaliações de programas parecem indicar que a melhoria do acesso físico, o subsídio de custos e o planejamento culturalmente apropriado podem aumentar consideravelmente a matrícula feminina.

O primeiro programa, em Quetta, capital de Baluchistão, usa um subsídio vinculado à matrícula de meninas para apoiar a criação de escolas em bairros pobres por ONGs locais. A escola admite meninos, desde que eles representem menos da metade da matrícula total. No Baluchistão rural, o segundo programa ampliou a disponibilidade de escolas primárias locais exclusivamente para meninas, estimulando a participação dos pais no estabelecimento das escolas e subsidia a contratação de professoras procedentes da comunidade local. Resultado: a matrícula de meninas subiu 33% em Quetta e 22% nas áreas rurais. É interessante observar que ambos os programas parecem ter aumentado também a matrícula de meninos, indicando que o aumento das oportunidades educacionais para as meninas pode beneficiar a todos.

Fonte: Banco Mundial, a sair a; Kim, Alderman e Orazem 1998..

atividade. Estudos sobre os efeitos das redes de cooperação, como o microcrédito coletivo, indicam que tais esquemas têm considerável potencial para reduzir a pobreza. Alguns desses programas de crédito, como o Banco Grameen, em Bangladesh, são dirigidos mais para a mulher do que para o homem.³⁵ Utilizando a pressão dos companheiros e as obrigações coletivas, em vez de contratos jurídicos, esses esquemas baseiam-se mais na garantia social do que nos ativos financeiros

Quadro 7.3 Maior participação da mulher na formulação de políticas: análise do orçamento em função do gênero na África Meridional

A Iniciativa de Orçamento em Função do Gênero da África do Sul começou na forma de um "empreendimento conjunto" entre várias ONGs e novos parlamentares no primeiro governo depois do apartheid. Os parlamentares eram membros do Grupo de Política Econômica e Gênero da Comissão Permanente de Finanças, ao passo que muitos dos representantes das ONGs estavam envolvidos em pesquisas ligadas ao orçamento e pesquisa de política de caráter mais geral. A finalidade da iniciativa é pôr em destaque as dimensões pertinentes à mulher no orçamento do governo (incluindo tributos, gastos e o próprio processo orçamentário) e assegurar que a igualdade entre os sexos seja promovida pelo processo orçamentário e pelas verbas.

A iniciativa passou por quatro rodadas de análise orçamentária em diversos setores. Ao passo que as rodadas iniciais se concentraram principalmente no processo orçamentário nacional, a quarta começou concentrando-se no governo local e na divulgação de resultados e mensagens a uma base constituinte maior de sul-africanos, a fim de melhor equipar o cidadão comum para participar em discussões sobre políticas.

A iniciativa da África do Sul inspirou várias outras. Em 1997, foi lançada em Uganda uma iniciativa orçamentária de três anos, sob a liderança da União Parlamentar Feminina em cooperação com o Fórum para a Mulher na Democracia, uma organização não-governamental. Como o programa sul-africano, a iniciativa de Uganda envolve esforços coordenados de parlamentares e pesquisadores filiados a ONGs. A União Parlamentar Feminina, que já é uma força poderosa em Uganda, conseguiu a aprovação de várias mudanças legislativas, inclusive uma cláusula na lei do governo local estipulando que as mulheres constituam pelo menos um terço dos membros dos comitês executivos nos níveis de paróquia e aldeia. A iniciativa de orçamento em função do gênero tem-se concentrado na política macroeconômica, inclusive os efeitos do ajuste estrutural sobre as mulheres pobres.

Na Tanzânia, outra iniciativa de três anos, também iniciada em 1997, tem à frente uma coalizão de ONGs liderada pelo Programa de Redes de Mulheres da Tanzânia. Seu objetivo é analisar como os processos orçamentários da Comissão Nacional de Planejamento e do Ministério das Finanças afetam o gasto governamental em serviços básicos e como as decisões de despesa do governo afetam o acesso da mulher e do homem aos serviços de saúde e educação. A iniciativa começou a divulgar informações importantes em linguagem simples, para torná-las amplamente acessíveis.

Fonte: Banco Mundial, a sair a; Budlender 1999; TGNP 1999.

tradicionais.³⁶ Tais planos têm ajudado as mulheres a adquirir bens e estão associados também com efeitos positivos sobre a educação escolar das meninas.³⁷

Essenciais para esses programas são os serviços que complementam os mecanismos de poupança e crédito, como o treinamento em aptidões empresariais, especialmente para mulheres, que via de regra ficam à

margem dos canais normais de capacitação. As mulheres, quando se lhes dá a oportunidade, podem transformar-se em empresárias bem-sucedidas. Na África Meridional, pertence a mulheres uma parcela expressiva das pequenas empresas do setor informal: 67% no Zimbábue, 73% no Lesoto e 85% na Suazilândia.³⁸ O passo seguinte é garantir às mulheres um acesso mais aberto às oportunidades para negócios no setor formal.

As intervenções de combate à pobreza se tornam mais efetivas quando reconhecem as limitações que as mulheres enfrentam na obtenção de acesso aos serviços públicos e a outras oportunidades. A contratação de professoras e a separação das instalações sanitárias (ou mesmo escolas só para meninas) podem fomentar a matrícula de meninas em algumas regiões.³⁹ As intervenções no lado da demanda também podem ser efetivas (quadro 7.2). No campo da extensão agrícola, os esforços para contratar e preparar extensionistas do sexo feminino (e concentrar os esforços de extensão em agricultoras) ajudam a tornar os novos métodos e tecnologias agrárias mais acessíveis à mulher e a aumentar a produtividade.

O aumento da igualdade entre os sexos tem enormes benefícios para o estabelecimento de uma cultura de direitos humanos, bem como benefícios materiais mais imediatos, devido aos seus efeitos sobre a produtividade e o capital humano da próxima geração. Os caminhos para a igualdade entre os sexos incluem a outorga de direitos iguais ao homem e à mulher, igualdade de acesso à educação e serviços de saúde e igualdade de acesso a serviços relacionados com a geração de renda. A análise dos orçamentos em função do gênero e a publicação de indicadores de desenvolvimento desagregados por sexo podem ajudar a gerar apoio público para esses esforços (quadro 7.3). É preciso que todas essas intervenções sejam apoiadas por esforços no sentido de aumentar a participação política das mulheres, para que elas possam dar uma contribuição maior à sociedade.

As reformas antidiscriminatórias no campo judiciário e institucional e nas políticas para aumentar a igualdade entre os sexos têm valor tanto instrumental no tocante ao desenvolvimento e à redução da pobreza como intrínseco no que se refere ao fomento dos direitos humanos e do bem-estar social. O acesso mais equitativo aos recursos materiais e aos serviços necessários aumenta a produtividade econômica e o crescimento. De modo geral, a igualdade entre os sexos é um com-

Quadro 7.4 **A utilização de programas de desenvolvimento para reduzir o poder das elites agrárias: estudo de caso do leste de Uttar Pradesh, Índia**

A hierarquia socioeconômica na aldeia é evidente: uma grande mansão de tijolos caiada destaca-se em meio a um mar de cabanas de barro. A mansão é a moradia do talukdar, o grande senhorio que arrecadava impostos territoriais para o poder colonial. A família do talukdar perdeu um pouco dos seus imóveis quando se impuseram limites à propriedade da terra na década de 50, embora continuasse detendo boa parte das suas propriedades em virtude de uma distribuição fictícia da terra.

Durante as duas décadas seguintes, a família do talukdar consolidou suas relações com as novas estruturas de poder do Estado. Num padrão típico das redes familiares em processo de diversificação, o pai arranhou a colocação de um filho no serviço policial, enquanto outro administrava a terra. Eles continuaram sendo a principal fonte de crédito e emprego para os moradores da aldeia, que reconheciam a sua superioridade social fazendo preceder cada interação com a saudação: "Tocando os vossos pés, senhor."

Para essa família, bem instruída e com boas ligações, era fácil desviar para o seu próprio benefício recursos destinados ao desenvolvimento. Os outros aldeões geralmente não tinham idéia dos direitos de que estavam sendo privados. E mesmo que tivessem, seria quase impossível protestar, porque a família do talukdar tinha armas de fogo e havia cometido estupros e causado mutilações.

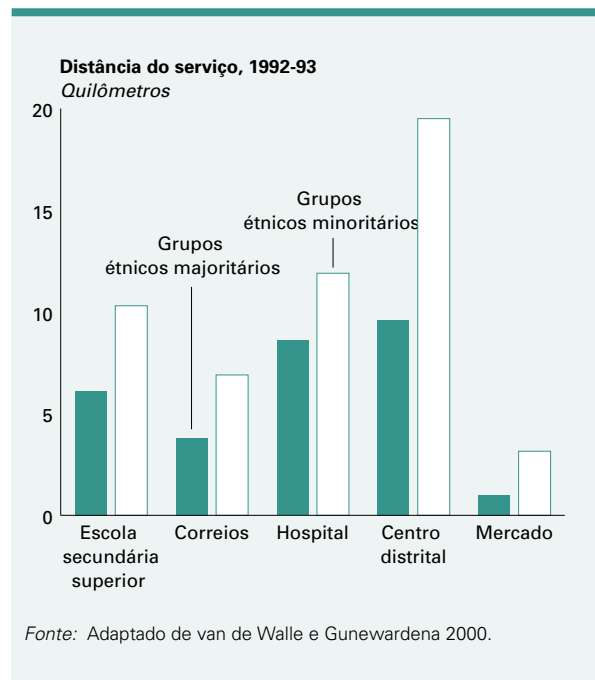
Por volta de 1970, agências de extensão agrícola levaram à aldeia informação sobre poços artesianos. Alguns lavradores de nível médio conjugaram seus recursos para furar um poço e irrigar suas glebas contíguas. No afã de maximizar os lucros, começaram a plantar lavouras comerciais e aumentaram os salários que ofereciam aos trabalhadores rurais. Em resposta, o filho do talukdar pôs-se a caminhar a esmo pela feira semanal levando ao ombro uma carabina e ameaçando abrir fogo contra quem oferecesse aos trabalhadores mais do que o salário corrente. Isso coibiu temporariamente os esforços dos agricultores.

Contudo, as novas oportunidades oferecidas pelos poços artesianos e pela abertura de um entreposto do governo para recebimento de leite na aldeia tornaram mais difícil para a família do talukdar manter a sua posição. Com o tempo, os camponeses de nível médio aumentaram a sua renda e ofereceram novas fontes de emprego e crédito para os pobres. A aldeia abandonou a organização política bipolar em favor de uma distribuição mais ampla do poder.

Um estudo de outra aldeia de Uttar Pradesh constatou tensões semelhantes. Ali, a família do talukdar tentara usar métodos como o incêndio proposital e a fraude eleitoral para manter o seu poder, mas o uso decidido das novas oportunidades pelos camponeses de nível médio acabou enfraquecendo aquele poder. Nos anos 90, os agricultores de nível médio haviam-se tornado prósperos e instruídos e constituíam um desafio político sério à família do talukdar, derrotando-a nas eleições locais. A hegemonia da antiga elite agrária colonial havia sido efetivamente posta em xeque mediante contínuos programas de desenvolvimento e instituições políticas participativas.

Fonte: Das Gupta, Grandvoinnet e Romani, a sair: Drèze, Lanjouw e Sharma 1998.

Figura 7.3
Os grupos minoritários no Vietnã têm menos acesso a serviços do que as não-minorias



ponente importante dos esforços para estimular uma participação maior da cidadania na vida pública e na monitoração das instituições do Estado.

Estratificação social e pobreza

Como não tivemos escola, somos quase analfabetas. Muitas vezes, não sabemos sequer falar espanhol; não sabemos fazer contas. Os donos dos armazéns roubam a gente porque não sabemos contar nem nada. Eles compram pelos preços que querem e pagam menos. Eles enganam a gente porque não temos instrução.

— Mulher indígena na Asociación de 10 Agosto, Equador

As desigualdades econômicas fortalecidas por barreiras sociais tornam especialmente difícil para os pobres sair da pobreza. Quando as distinções sociais entre grupos são utilizadas para perpetuar desigualdades no acesso a recursos materiais, geram rígidas hierarquias sociopolíticas, as quais constituem poderosas barreiras destinadas explicitamente a manter o status dos que estão em melhor situação. Impõem limitações que incapacitam os indivíduos. Os pobres, naturalmente avessos ao risco por viverem tão perto da margem da sobrevivência, não desafiam essas bar-

reiras porque temem despertar a cólera das elites poderosas. Uma estratificação rígida cria também obstáculos à ação coletiva: se a distribuição do poder numa comunidade é excessivamente tendenciosa, as perspectivas de confiança e cooperação são reduzidas.

A desigualdade social nas aldeias prejudica os esforços para gerir bens coletivos, como a água.⁴⁰ Nas mãos das elites, o controle desses recursos pode ser utilizado para discriminar ainda mais os pobres. Uma das manifestações mais gritantes de desigualdade está no acesso à terra. Na maioria dos países em desenvolvimento, grandes desigualdades na propriedade da terra tornam virtualmente impossível para os pobres alçar-se da base da hierarquia agrária. Mas a reforma agrária e os esforços para diversificar as oportunidades econômicas podem romper algumas dessas barreiras e reduzir a pobreza rural (ver o capítulo 5 e o quadro 7.4).

Em muitas situações, a discriminação e a desigualdade social vêm do fato de que grupos sociais inteiros têm pouca expressão política. Esses grupos sofrem discriminação ou são deixados à margem na distribuição dos bens públicos, o que se traduz em menor acesso à saúde e à educação, bem como numa renda menor. As piores armadilhas da pobreza são as derivadas da discriminação ativa, que pode infligir danos psicológicos àqueles contra os quais é dirigida.

Algumas armadilhas da pobreza são criadas em parte pelo isolamento geográfico. Os resultados diferentes baseados no isolamento geográfico são uma forma de estratificação, mesmo que não sejam concebidos conscientemente. Por exemplo, a pobreza desproporcionalmente elevada entre os grupos indígenas na América Latina reflete em parte o fato de estarem mais distantes do que os outros dos mercados, escolas, hospitais e correios. Estão documentadas limitações semelhantes para minorias étnicas no Vietnã (figura 7.3). Na América Latina, grupos indígenas recebem também, em média, menos educação do que os grupos não indígenas. A discriminação acentua os efeitos: os rendimentos da educação escolar são menores entre os grupos indígenas. Os grupos indígenas têm mais probabilidades de adoecer do que o resto da população e menos probabilidades de procurar tratamento médico, fato que também pode contribuir em parte para a diferença de renda.⁴¹ Tem-se aí um círculo vicioso, uma vez que a renda menor de uma pessoa reduz a sua probabilidade de melhorar a saúde.

O isolamento e a falta de instrução podem criar armadilhas de pobreza que perduram por gerações, dado

Quadro 7.5 A devastação psicológica da discriminação

Numa análise da exclusão social e da necessidade de ação afirmativa nos Estados Unidos, Glenn Loury chama atenção para os danos psicológicos que a discriminação prolongada pode causar nos moradores dos guetos negros:

Se perguntarmos a um desses jovens: "Por que você não casa com a moça que engravidou? Em vez de ficar perambulando pelas esquinas, por que você não faz um curso e aprende a manejar uma daquelas máquinas no hospital? Você aprenderia isso com uns dois anos na escola em vez de ser um desocupado". A resposta não é: "Eu fiz as minhas contas e o curso que você sugere não vale a pena." Em vez disso, a resposta é: "Quem, eu?" O jovem não é capaz de se ver naquela situação.

Os moradores dos guetos negros nos Estados Unidos constituem um povo à parte, suscetível aos estereótipos, ridicularizados por seus estilos culturais, socialmente isolados, sentindo-se impotentes e dominados pelo desespero, com acesso limitado a uma rede comunitária de assistência mútua. Diante do seu desespero, da violência e do comportamento autodestruidor, seria moralmente obtuso e cientificamente ingênuo argumentar que, se "essa gente" desse um jeito na vida, não teríamos pela frente problema tão horrível. Os processos sociais estimulam o desenvolvimento do comportamento autodestruidor. Com isso não queremos dizer que os indivíduos não sejam responsáveis pelas suas escolhas erradas. Apenas reconhecemos a existência de um profundo dilema, que não nos oferece nenhuma boa solução.

Como a criação de uma mão-de-obra apta é um processo social, seria necessário balancear o ideal meritocrático (uma sociedade livre deve permitir que os indivíduos alcancem seu nível de competência) com a compreensão de que ninguém consegue isso sozinho. "Mérito" é algo que os processos sociais produzem. Por essa razão, deve haver um esforço coletivo no sentido de reduzir a marginalidade econômica dos negros nos guetos americanos. As metas públicas não deveriam ser formuladas em termos indiferentes à raça, mesmo que os instrumentos adotados para buscar essas metas não distingam entre raças.

Fonte: Trechos extraídos de várias partes de Loury (2000).

que as crianças que vivem em diferentes locais experimentam diferentes tipos de acumulação de capital humano. O próprio bairro onde se vive pode ter forte influência na renda e no capital humano.⁴² A vida num bairro mais abastado expõe a pessoa a fatores sociais e culturais que fazem aumentar a sua produtividade.⁴³ Os efeitos do bairro podem também reduzir a mobilidade

econômica e ampliar as disparidades de renda entre comunidades, como na Etiópia.⁴⁴ Foram assinalados resultados semelhantes em países industrializados, onde os ricos frequentemente vivem separados do resto da população.

Outras armadilhas da pobreza resultam diretamente da discriminação prolongada contra grupos minoritários, como nos Estados Unidos, ou mesmo contra grupos majoritários, como durante o regime de apartheid na África do Sul.⁴⁵ Naqueles países, como na América Latina, os negros têm menos instrução e menor renda do que os brancos. Mas as suas desvantagens são ainda mais profundas: a esperança de vida ao nascer entre eles também é menor, e as disparidades socioeconômicas não bastam para explicar esse desnível.⁴⁶

Os efeitos cumulativos da discriminação na educação, nas oportunidades de emprego e na informação diminuem as oportunidades para que os membros desses grupos encontrem bons empregos.⁴⁷ Essa dinâmica é poderosamente reforçada pelo dano psicológico resultante da discriminação e os obstáculos psicológicos à mobilidade ascendente juntam-se aos obstáculos físicos e financeiros à obtenção de qualificações. As pessoas deixam de acreditar na sua capacidade e desistem de ingressar na vida econômica e social. Essa dinâmica social projeta-se de maneira acentuada no contexto das relações raciais nos Estados Unidos (quadro 7.5).

É necessário adotar enfoques múltiplos para minorar o impacto da estratificação social. O governo pode dar uma contribuição importante se assegurar que os órgãos públicos e outras instituições atendam igualmente a todos os setores da população. Pode-se fortalecer essa prática mobilizando grupos excluídos para torná-los mais atuantes no tocante aos seus direitos e necessidades. Em situações de discriminação ativa, políticas de ação afirmativa cuidadosamente formuladas podem ajudar a igualar o acesso às oportunidades.

Reforma das instituições

Em sociedades não profundamente estratificadas, a reforma das instituições do Estado pode aumentar a equidade social. Uma reforma bastante simples consiste em assegurar que a prestação de serviços públicos não negligencie os grupos desfavorecidos. Uma reforma mais ampla consiste em tornar os sistemas judiciários mais equitativos e assegurar que as instituições políticas e administrativas sejam acessíveis e sensíveis a todos. Ao invés

Quadro 7.6**A ação afirmativa contra a discriminação baseada na casta, na Índia**

O sistema de castas na Índia separa as pessoas em camadas econômicas e sociais por nascimento, reforçando essas divisões por meio de diferenças no status ritual. A rígida hierarquia vem sendo observada há muitos séculos, embora periodicamente contestada por movimentos de reforma social e religiosa. Em 1950, porém, o governo da Índia recentemente emancipada lançou-se à tarefa de transformar o sistema. A constituição aboliu a intocabilidade no comportamento público e privado e deu ao governo poderes para tomar medidas corretivas, reduzindo as desvantagens sociais e educacionais enfrentadas pelos membros das castas mais baixas e introduzindo a ação afirmativa no emprego. No parlamento nacional e nas assembleias estaduais, foram reservadas cadeiras para membros das castas e tribos intocáveis (inferiores), e aprovou-se uma lei definindo como delito criminal a prática da intocabilidade.

O processo de mudança enfrentou muito problemas. As políticas foram contestadas judicialmente sob pretextos que também se refletiam no debate público: que os membros das castas inferiores não tinham monopólio da pobreza e os ganhos da ação afirmativa foram açambarcados por um subgrupo das castas inferiores. E suscitou-se a resistência política quando se ampliou o âmbito das políticas preferenciais, nas últimas décadas, para reservar a pessoas das castas inferiores uma proporção maior dos empregos públicos. Já as políticas de desenvolvimento, visando ajudar os membros das castas inferiores a ter acesso à educação para obter mobilidade ascensional, têm sido, ao contrário, efetivas e menos polêmicas. Membros das castas inferiores hoje ocupam altas posições, servindo de modelo para os outros. Ainda assim, resta muito por fazer, dada a persistência das desigualdades econômicas e educacionais. Segundo uma pesquisa de 1992-93, 57% dos chefes de família das castas intocáveis eram analfabetos, em contraposição a 35% nas outras castas. E há necessidade de esforços especiais nas poucas regiões remanescentes onde a polícia ainda é dominada pelos interesses das castas superiores. Seja como for, a experiência de ação afirmativa na Índia ilustra que, com vontade política, é possível superar os efeitos de antigos padrões de discriminação.

Fonte: Deshpande 2000; Dushkin 1972; Galanter 1972; Srinivas 1987; Tummala 1999. Tummala 1999.

de criar barreiras, tais sistemas deveriam facilitar a participação plena de toda a população. As leis da cidadania podem também necessitar de reforma, para reduzir as tensões sociais e habilitar os grupos desfavorecidos a participar na vida política, o que é importante para a sua capacidade de auto-organização.⁴⁸ Em alguns países, a existência de instituições judiciais responsáveis também ajuda a proteger os grupos desfavorecidos contra a discriminação.

As comunidades marginalizadas podem ser mobilizadas para ajudar a reduzir a sua pobreza mediante o fortalecimento das instituições sociais. Os grupos dotados de forte identidade coletiva e disposição de colaborar com agentes externos para forjar novas soluções podem promover o acesso a saúde e educação, assim como a outros serviços públicos, para melhorar as suas condições de vida e elevar a sua renda. Os primeiros resultados de programas inovadores de "etnodesenvolvimento" no Equador mostram a importância de cultivar uma demanda genuína e de fortalecer a capacidade local: lições instrutivas para os praticantes do desenvolvimento e as autoridades.⁴⁹

Ação afirmativa

Em sociedades profundamente estratificadas, é preciso suplementar esses esforços com programas de ação afirmativa, para compensar as incapacidades resultantes de uma prolongada discriminação. Para competir na arena política e econômica, as vítimas da discriminação precisam de assistência especial na aquisição de educação, informação e autoconfiança. A ação afirmativa começa com leis contra a discriminação no acesso a bens e serviços públicos e privados, tais como habitação, crédito, transporte, logradouros públicos e cargos públicos.

Destacam-se na ação afirmativa os esforços para reduzir as desvantagens cumulativas de um acesso mais restrito à educação e ao emprego. Via de regra, isso requer ajuda aos membros de grupos discriminados para adquirir aptidões e acesso a oportunidades, mediante apoio financeiro para educação, admissão preferencial ao ensino superior e quotas de empregos.⁵⁰ Essas políticas, de que há dois tipos principais, afetam consideravelmente os resultados:⁵¹

- As *políticas desenvolvimentistas* procuram fortalecer o desempenho dos membros dos grupos desfavorecidos. São exemplos disso os insumos financeiros e de outros tipos para melhorar a qualificação educacional e assistência gerencial para os que vão abrir negócios próprios.
- As *políticas preferenciais* procuram reduzir mais rapidamente as desvantagens cumulativas, dando oportunidades aos membros dos grupos desfavorecidos mesmo quando estes possam ser menos qualificados do que outros. Embora representem o caminho mais rápido para a mobilidade social e econômica, essas políticas podem gerar exatamente o contrário do efeito desejado, ao reforçar estereótipos negativos no to-

cante à menor capacidade dos desprivilegiados.⁵² Nem mesmo os membros qualificados dos grupos desfavorecidos podem escapar a essa sombra.

Uma função crucial das políticas de ação afirmativa é a criação de papéis-modelo que possam alterar noções profundamente arraigadas sobre a diferença de valor e de capacidade de que estão impregnadas as sociedades segregadas (quadro 7.6). Essas noções, psicologicamente devastadoras para os desfavorecidos, também são compartilhadas por aqueles que oferecem empregos e promoções, reduzindo a probabilidade de dar igual consideração a candidatos de minorias, ainda que estes possuam as qualificações necessárias. A ação afirmativa procura alterar essas percepções de diferenças de valor incorporando à economia e à sociedade alguns membros dos grupos discriminados. Isso gera um importante efeito de demonstração: contar com médicos negros ou de casta inferior, por exemplo, mostra a todos, inclusive aos grupos a que eles mesmos pertencem, que os membros desses grupos podem vir a ser bons médicos.

Os programas de ação afirmativa reduzem a eficiência ou geram dissensão política? A julgar pelos indícios, esses

Quadro 7.7 Divisões étnicas e conflito civil

Na sua forma mais extrema e em condições de privação econômica e governo não democrático, a fragmentação étnica pode desembocar no conflito civil. Os conflitos étnicos intensificaram-se na segunda metade do século XX, quando o padrão de conflito mudou das guerras entre países para conflitos dentro dos Estados. O conflito civil é, ao mesmo tempo, causa e conseqüência do desempenho econômico deficiente. Pesquisas mostram que, durante as guerras civis, o produto per capita sofre uma queda anual média superior a 2%.

O custo mais significativo do conflito civil é a perda de vidas, que constitui uma tragédia humanitária e um obstáculo à reconstrução. Os custos compreendem também a destruição do capital físico, humano e social, a queda do investimento em capital físico e humano, a desestruturação dos mercados e de outras formas de ordem econômica e social, o desvio de recursos humanos e gastos públicos de atividades produtivas ou promotoras de produtividade, a migração de trabalhadores altamente qualificados e a transferência de ativos financeiros para o exterior. Esses custos podem manter um país na pobreza e no conflito.

O conflito civil pode também acelerar a desintegração do Estado, prejudicando desproporcionalmente os pobres. E os problemas dos conflitos civis passam além das fronteiras, aumentando o ônus dos países vizinhos. Em 1998, havia um total estimado de 12,4 milhões de refugiados internacionais e 18 milhões de pessoas deslocadas internacionalmente, quase a metade delas na África.

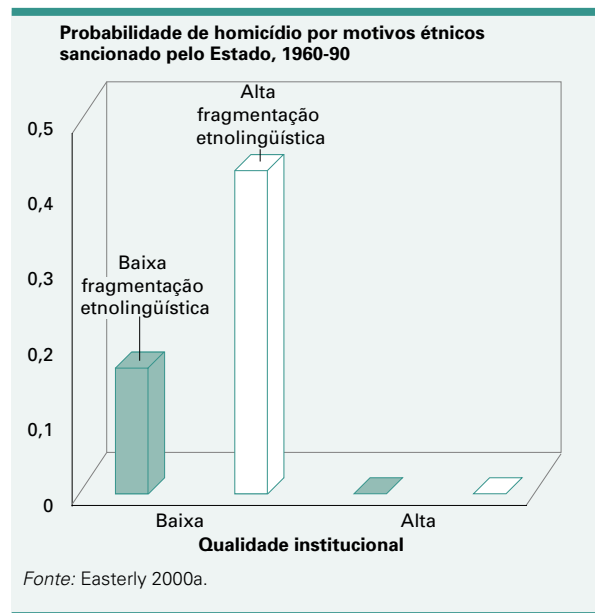
Fonte: Collier e Hoeffler 1998; Austin 1999; Humphreys e Lea 1997; Collier 1999c; Luckham 1999.

efeitos negativos estão associados em grande parte com as políticas preferenciais e podem ser evitados mediante uma utilização maior de políticas desenvolvimentistas. Nos Estados Unidos, a ação afirmativa redistribuiu a renda para as mulheres e as minorias, com perda mínima de eficiência.⁵³ As políticas preferenciais podem ser onerosas a longo prazo. O estabelecimento de quotas de empregos para minorias pode deformar a distribuição da mão-de-obra, diminuir a eficiência e gerar tensões entre os "favorecidos" e os outros.⁵⁴ As políticas preferenciais podem ter também repercussões políticas negativas. As elites políticas, empenhadas em beneficiar-se do clientelismo político, podem manipular as políticas destinadas a reduzir a segregação ou a reservar empregos para determinados grupos. As políticas desenvolvimentistas, que têm menos probabilidades de gerar ressentimento de outros grupos, são politicamente menos desafiadoras do que as políticas preferenciais e têm enorme potencial no tocante à redução das desvantagens cumulativas da discriminação prolongada.

Fragmentação social e conflito

A diferenciação de grupos por características tais como etnia, raça, religião e língua pode resultar por vezes em fragmentação social: alguns grupos acham que têm diferentes interesses, muito embora possam ter situação socioeconômica similar. A etnia (fenômeno multidimensional e noção controversa) baseia-se nas diferenças culturais percebidas entre grupos de uma sociedade, constituindo essas diferenças uma poderosa fonte de identidade e uma base para a mobilização política.⁵⁵ Alguns estudiosos encaram a etnia como uma forma de capital: um recurso ou ativo ao qual podem recorrer os membros de determinada comunidade étnica nas suas atividades empresariais e políticas.⁵⁶ As filiações étnicas comuns podem servir de base para unir o capital social (ver seção seguinte), dando aos membros da comunidade uma série de benefícios (crédito, emprego, cônjuges) e impondo ao mesmo tempo significativas obrigações e compromissos (apoio financeiro, conformidade). O fato de pertencer a uma comunidade étnica pode também gerar efeitos negativos, como no caso dos conflitos entre grupos étnicos (quadro 7.7).⁵⁷ Tais divisões podem constituir obstáculos à ação coletiva: nos Estados Unidos, verifica-se uma associação entre fragmentação étnica maior e participação menor em atividades cívicas.⁵⁸

Figura 7.4
A diversidade étnica está associada com a
violência onde é baixa a qualidade institucional



A etnia pode converter-se numa base para a competição por poder político e por acesso a recursos materiais.⁵⁹ A menos que as instituições do Estado e a sociedade civil ofereçam fóruns para mediação de rivalidades e criação de vínculos entre grupos étnicos diversos, essas divisões étnicas podem levar a conflitos, dilacerando a sociedade e a economia e deixando todos vulneráveis à pobreza.

O grau em que a fragmentação social leva ao conflito depende muito das instituições administrativas e políticas. Para criar uma sociedade atuante, é necessário que toda uma série de instituições políticas e sociais trabalhem juntas. Ao contrário, rupturas na administração pública e na provisão de bens públicos e serviços sociais correlatos criam condições para inquietação social e conflito, o que ocorre quando há ruptura das instituições mediadoras de conflitos, como a política representativa e o primado do direito.

As divisões étnicas podem afetar de várias maneiras os resultados em matéria de desenvolvimento. Podem influenciar a organização interna do governo e a alocação do gasto público, levando a uma distribuição desigual de bens e serviços públicos. Podem estimular a especulação, reduzindo a eficiência do gasto público.⁶⁰ Verificam-se distorções econômicas ainda maiores quando poderosos grupos étnicos lançam mão do seu poder

político para aumentar a sua renda em relação à de outros. Estudos recentes em Gana mostram que os grupos dominantes recebem um ágio de 25% sobre os salários de outros grupos no setor público, discrepância que gera distúrbios e desempenho inexpressivo no setor.⁶¹ Essas distorções na distribuição de recursos e na eficiência da sua utilização fazem-se sentir nos resultados em matéria de desenvolvimento. Em vários países africanos, por exemplo, a sobrevivência das crianças é maior nos grupos étnicos dominantes.⁶²

Formação de alianças políticas

Os países que têm alta diversidade étnica precisam fomentar condições políticas favoráveis à integração de grupos diversos, para que eles possam funcionar coletivamente.⁶³ Com instituições administrativas e políticas que funcionem bem, as sociedades multiétnicas podem ser efetivamente configuradas numa "comunidade imaginada" de país e Estado.⁶⁴ O entrelaçamento de comunidades diversas através de múltiplos canais civis e estatais para evitar conflitos foi uma das grandes metas dos que conceberam inicialmente a unidade européia.⁶⁵ Os regimes comunistas da União Soviética e da Iugoslávia, apesar de suas falhas econômicas e políticas, não só reduziram as desigualdades econômicas como também puderam controlar os conflitos étnicos. Com a desintegração daqueles Estados, estouraram violentos conflitos étnicos, porque não existia um contexto ideológico e institucional para mediá-los.

Na África Subsaariana, formaram-se Estados-nações a partir de divisões territoriais arbitrárias deixadas pelas potências coloniais: divisões baseadas muitas vezes em delimitadores geográficos convenientes, como, por exemplo, paralelos e meridianos, sem levar em consideração as unidades sociais das populações locais. Com grupos díspares e poucas instituições supra-étnicas para mediar entre eles, a criação de uma nação e um Estado esbarra em muitos problemas. Muitas vezes, as autoridades coloniais e os políticos locais manipulam as tensões étnicas em benefício próprio, levando em certos casos a horrendas guerras civis.⁶⁶ A inflamação das tensões étnicas e inquietação pública é uma estratégia utilizada freqüentemente para adquirir e conservar o poder nessas circunstâncias, uma vez que isso justifica a expansão de forças militares brutais, ao mesmo tempo em que afeta a capacidade dos grupos opositores de reclamar reformas. Com o tempo, as minorias étnicas, especialmente as que enfrentam dis-

criminação, desigualdade ou conflito, podem transformar-se em etno-classes,⁶⁷ isto é, grupos cujas sensibilidades e exigências, baseadas na sua origem étnica, passam a ser causas independentes de conflito.⁶⁸

Formação de boas instituições

A formação de instituições públicas de alta qualidade é essencial para assegurar que a disparidade de identidades venha a ser um ativo para o desenvolvimento, e não uma fonte de divisão política e violência (figura 7.4).⁶⁹ Isso é especialmente importante em países com recursos naturais abundantes, tais como petróleo, diamantes e minérios.⁷⁰ Nos casos em que há pouca responsabilização e transparência institucional, as rendas econômicas exorbitantes desses recursos se transfor-

mam numa fonte primária de competição entre facções governantes.

As organizações da sociedade civil e o Estado podem lançar os alicerces institucionais para que os grupos cooperem com vistas ao bem comum. As instituições precisam ser participativas, idôneas e responsáveis, de tal forma que a população possa ver os benefícios da cooperação. Tais instituições devem estar ancoradas em sistemas constitucionais e jurídicos e em sistemas políticos representativos, permitindo que os grupos defendam seus interesses por outros mecanismos que não a violência. Pode-se obter certa integração social encorajando as pessoas a aprender a língua do outro grupo. Outro requisito importante para ajudar efetivamente os grupos excluídos é coligir dados corretos a respeito deles.⁷¹

Quadro 7.8 **Como o capital social afeta o desenvolvimento?**

Existem pelo menos quatro maneiras de encarar a relação entre capital social e desenvolvimento (Serageldin e Grootaert 2000; Woolcock e Narayan 2000). A mais estrita afirma que o capital social são as aptidões sociais dos indivíduos: a propensão de cada um para o comportamento cooperativo, a resolução de conflitos, a tolerância, etc. (Glaeser, Laibson e Sacerdote 2000).

Uma visão intermediária mais ampla associa o capital social com as famílias e associações das comunidades locais e com as normas básicas (confiança, reciprocidade) que facilitam a coordenação e cooperação para mútuo benefício. Essa posição acentua os aspectos positivos do capital social para os membros daquelas associações mas, de modo geral, silencia no tocante à possibilidade de que o capital social não traga benefícios à sociedade em geral e de que a filiação ao próprio grupo possa implicar custos significativos.

Uma visão intermediária mais matizada do capital social reconhece que a filiação ao grupo pode ter efeitos tanto positivos como negativos (Coleman 1990; Burt 1992; Portes 1995; Massey e Espinoza 1997). Essa abordagem amplia o conceito de capital social, nele incluindo associações nas quais podem ser hierárquicas as relações entre os membros e desigual a divisão do poder. Essas formas de associações e redes buscam um amplo leque de objetivos: algumas delas servem apenas aos interesses privados dos membros, enquanto outras são motivadas pelo empenho de servir a objetivos públicos mais amplos. Esse ponto de vista acentua o fato de que, além de proporcionar benefícios aos seus membros, os grupos podem fazer significativas exigências não econômicas.

Uma macrovisão do capital social concentra-se no ambiente social e político que configura as estruturas sociais e permite o desenvolvimento de normas. O ambiente inclui os relacionamentos e estruturas institucionais formalizadas, tais como o governo, o regime político, o primado do direito, o sistema jurídico e as liberdades civis e políticas. As instituições têm efeito significativo sobre o ritmo e o padrão de desenvolvimento econômico (North 1990; Fukuyama 1995; Olson 1982).

Uma visão integradora do capital social reconhece que as micro, meso e macroinstituições coexistem e podem se complementar

entre si. As macroinstituições podem oferecer um ambiente propício no qual as microinstituições se desenvolvem e prosperam. As associações locais, por sua vez, ajudam a preservar as instituições regionais e nacionais, dando-lhes certa estabilidade e legitimidade e responsabilizando-as por seus atos (Evans 1996; Woolcock 1998; Narayan 1999; Serageldin e Grootaert 2000; Putnam 1993).

Embora se conheça bem os mecanismos pelos quais o capital social opera, há menos consenso no que se refere à classificação de capital social como "capital". Em muitos casos, as normas e instituições têm a durabilidade e os efeitos duradouros associados com o capital (Collier 1998; Narayan e Pritchett 1998). Entretanto, alegam alguns que não está presente nas redes sociais o sacrifício de um benefício atual por um futuro, típico das formas tradicionais de capital, na medida em que essas redes são formadas por outras razões que não o seu valor econômico para os participantes (Arrow 2000). Ainda assim, as redes sociais e organizações sociais são ativos claramente essenciais na carteira de recursos a que recorrem os pobres para manejar riscos e oportunidades. Ademais, constituem ativos essenciais para os ricos, que defendem os seus interesses através de organizações tais como o country club e as associações profissionais, mas a sua importância relativa é maior para os pobres.

O capital social tem, no entanto, o seu lado sombrio. Quando os grupos ou redes ficam isolados, se paroquializam ou atuam a contrapelo dos interesses coletivos da sociedade (gangues, cartéis de drogas), seu capital social serve a objetivos danosos e não a finalidades produtivas, solapando o desenvolvimento (Rubio 1997; Levy 1996; Portes e Landolt 1996). Os sindicatos do crime organizado, como os da América Latina e da Rússia, geram significativos efeitos negativos para o resto da sociedade: perda de vidas, desperdício de recursos, incerteza geral (Rose 1999). Na Índia, por exemplo, as obrigações para com os membros da família e as pressões no sentido de atender às expectativas da comunidade levam muitas meninas a abandonar a escola (Drèze e Sen 1995; PROBE Team 1999).

Quadro 7.9 A federação de *comedores* no Peru: criando capital social

O movimento dos *comedores* (cozinhas comunitárias), um dos grupos femininos mais dinâmicos do Peru, surgiu em meados da década de 80. As participantes estavam empenhadas em passar além da sua estratégia tradicional de sobrevivência e fazer exigências ao sistema político. Formaram-se federações nos bairros, depois nos distritos e finalmente no âmbito metropolitano e nacional. A centralização do movimento reduziu o custo de insumos tais como alimentos e apetrechos de cozinha, ampliando também a disponibilidade de seminários educativos.

A organização de nível mais alto, a Comissão Nacional de *Comedores* (CNC), tornou-se oficialmente reconhecida como representante dos *comedores*. Um dos seus principais reclamos era a inclusão de todas as mulheres pobres em programas de assistência social, e não somente daquelas que tinham vinculações com o partido governante. Além de influenciar a formulação de políticas, os *comedores* exerceram significativo impacto nas relações de poder locais nas favelas e, por extensão, na estrutura do sistema político.

Embora as ações do movimento tenham sido limitadas pela estrutura do Estado peruano (com poucos canais formais para ação política), a rede de *comedores* representa uma forma de capital social que fortaleceu o valor das mulheres como constituintes eleitorais. Os *comedores* aumentaram também o poder de negociação das mulheres nas suas famílias.

Fonte: Houtzager e Pattenden 1999.

Formação de instituições sociais e capital social

Sempre que há um enterro, nós trabalhamos juntos. As mulheres buscam água, ajuntam lenha e recolhem fubá de milho, enquanto os homens cavam a sepultura e enterram o defunto. Trabalhamos juntos em projetos comunitários, como a fabricação de tijolos para uma escola. As mulheres também trabalham juntas ao fazer a limpeza perto das couas.

— De um grupo de discussão em Mbwadzulu, Malaui

Além de eliminar barreiras sociais, os esforços para reduzir a pobreza necessitam de iniciativas complementares para fortalecer e ampliar as instituições sociais dos pobres. Por instituições sociais entendem-se os sistemas de parentesco, as organizações locais e as redes dos pobres, e seria proveitoso examiná-las como diferentes formas ou dimensões do capital social.

Capital social unificador, conectivo e vinculador
É útil fazer distinção entre diferentes dimensões do capital social dentro das comunidades e entre elas para

compreender os problemas enfrentados pelos pobres (quadro 7.8).

- Os fortes vínculos que ligam os membros da família, vizinhos, amigos e parceiros nos negócios podem ser chamados de capital social unificador. Esses laços ligam pessoas que têm características demográficas similares comuns.
- Os fracos vínculos entre indivíduos de diferentes antecedentes étnicos e ocupacionais podem ser chamados de capital social conectivo.⁷² Esse capital social implica conexões horizontais com pessoas de situação econômica e poder político geralmente comparáveis. Contudo, uma teoria do capital social que se concentre unicamente nas relações dentro das comunidades e entre elas dá margem à crítica de que ignora o poder.⁷³
- A terceira dimensão, o capital social vinculador, consiste de elos verticais entre os pobres e as pessoas que ocupam posições influentes nas organizações formais (bancos, agências de extensão agrícola, polícia).⁷⁴ Essa dimensão capta outro aspecto de importância vital na vida das comunidades pobres: o fato de que os seus membros geralmente são excluídos (por discriminação aberta ou carência de recursos) dos lugares onde são tomadas as grandes decisões relativas ao seu bem-estar. A pesquisa sobre os papéis dos diferentes tipos de redes sociais nas comunidades pobres confirma a sua importância. Uma análise de povoações rurais pobres no norte da Índia, por exemplo, mostra que os grupos sociais desempenham importante papel no atendimento das necessidades básicas dos pobres e na proteção contra riscos (capítulo 8). Já as redes mais amplas dos não pobres são usadas como alavanca para auferir vantagens estratégicas, tais como obter melhores empregos e salários mais altos e lançar mão de novas oportunidades econômicas (em certos casos, mobilizando-se diretamente a fim de obter uma parcela desproporcional dos recursos e serviços públicos).⁷⁵

Obtêm-se resultados notavelmente semelhantes com o reforço da relação entre o desempenho das empresas e a estrutura das redes empresariais na África. Os empresários pobres que possuem pequenas firmas locais em setores tradicionais formam "redes de solidariedade", trocando informações pessoais sobre comportamento e intenções dos membros, a fim de reduzir o risco e a incerteza. Em contraste, as firmas regionais maiores formam "redes de inovação" que compartilham conhecimentos sobre tecnologia e mercados mundiais, a fim de aumentar a produtividade, os lu-

Quadro 7.10 Mobilização e criação de capital social em projetos de desenvolvimento

Os programas de desenvolvimento vêm-se apoiando há mais de dois decênios em grupos locais de beneficiários de projetos ou em associações locais para melhorar os resultados dos projetos de desenvolvimento. A novidade é o uso de capital social como rótulo geral para fazer referência à força ou energia social subjacente.

O Banco Grameen, em Bangladesh, recorre a grupos de mulheres pobres para executar programas, e o Comitê para o Avanço Rural de Bangladesh, a grupos de trabalhadores de aldeia que possuem pouca ou nenhuma terra. No Paquistão, o Programa de Apoio Rural "Agha Khan" dá assistência a organizações de aldeia para suplementar suas iniciativas próprias. A Administração do Desenvolvimento do Chá do Quênia trabalhou ao lado de comissões de agricultores para promover a produção, obtendo dentro de 15 anos uma quota de um terço das exportações de chá do país. O movimento 6-S em nove países da África Ocidental organizou federações de camponeses em mais de 2.000 comunidades para ajudar os produtores a superar as agruras da estação da seca. Na Bolívia, o Centro para o Desenvolvimento Econômico e Social apoiou mais de 250 organizações de camponeses que promovem programas de agricultura, pecuária, silvicultura, produção artesanal e infraestrutura comunitária (Uphoff 1993; Krishna, Uphoff e Esmán 1997).

Freqüentemente, usam-se também grupos locais em programas de irrigação, abastecimento de água e saneamento. O Projeto Piloto de Orangi, no Paquistão, proporcionou serviços de esgoto de baixo custo construídos em regime de ajuda mútua, bem como outros serviços para

assentamentos pobres, e ajudou instituições autônomas locais a implementar projetos. Na Costa do Marfim, o abastecimento rural de água potável melhorou significativamente quando a responsabilidade pela manutenção foi transferida da empresa nacional de distribuição de água para grupos comunitários interessados. As taxas de interrupção do serviço foram reduzidas de 50% para 11%, enquanto os custos caíram quase 70%. Esses resultados, porém, foram sustentados somente em aldeias nas quais existiam organizações comunitárias em bom funcionamento e a demanda de água era alta (Hino 1993).

Em muitos casos, o desafio às normas e práticas existentes aumenta o capital social de grupos antes excluídos, diminuindo ao mesmo tempo o poder das elites locais e ajudando a reduzir os obstáculos à redução da pobreza. Programas de desenvolvimento como o de microfinanças para as mulheres em Bangladesh alteram o relacionamento social dentro da aldeia; de fato, o seu êxito depende disso. Romper o domínio dos agiotas, superar a resistência de certos líderes religiosos e conferir às mulheres maior poder decisório dentro da família, tudo isso exige um realinhamento essencial das relações sociais tradicionais. Muitos programas de desenvolvimento são inerentemente políticos (Fox e Gershman 1999) e pode-se contar que grupos de interesse poderosos irão mobilizar-se contra reformas que procurem erodir a sua posição em nome dos pobres. É preciso que os pesquisadores do desenvolvimento, as autoridades e os praticantes reconheçam essas tensões e respondam apropriadamente.

1. Entre as primeiras avaliações sistemáticas da participação comunitária, encontra-se Esmán e Uphoff (1984).

cross e a sua parcela do mercado.⁷⁶ Estudos sobre negociantes de produtos agrícolas em Madagascar mostram que eles consideram as relações sociais mais importantes do que os preços dos insumos. As relações com outros negociantes são usadas para reduzir os custos transacionais do escambo, ao mesmo tempo em que os vínculos com credores e outros que podem ajudar em épocas de dificuldade financeira constituem fontes vitais de segurança e de seguro.⁷⁷ Na Bolívia, Burkina Faso e Indonésia, pesquisas realizadas para medir o capital social das famílias acusaram uma associação positiva com consumo doméstico, acumulação de ativos e acesso ao crédito.⁷⁸

Os pesquisadores e praticantes há muito reconhecem o fato de que o capital social unificador e conectivo em organizações locais é necessário mas insuficiente para o desenvolvimento a longo prazo. No Quênia, uma avaliação participativa da pobreza encontrou mais de 200.000 grupos comunitários em áreas rurais, mas a maioria deles não tinha ligações com fontes de recursos externos nem era capaz de ajudar os pobres a escapar da pobreza.⁷⁹ A criação de capital social vinculador é essencial e muitas vezes o apoio externo tem-se mostrado importante para a sua formação.⁸⁰ O apoio externo (de ONGs e organi-

zações religiosas, por exemplo) pode ajudar a criar capital social capaz de dar mais voz e oportunidades econômicas aos pobres (quadro 7.9). Esse apoio é ainda mais efetivo quando se mantém ao correr do tempo, enfatiza o fortalecimento da capacidade e se baseia numa compreensão sensível das condições locais e numa relação de confiança e parceria.

Essa abordagem caracteriza o trabalho da Myrada, uma ONG indiana que presta serviços de microcrédito. A Myrada atua como intermediária de médio prazo entre os pobres e os bancos comerciais.⁸¹ Sua tarefa inicial é mobilizar o capital social unificador dentro de comunidades da aldeia para formar grupos de gestão de crédito e, depois de certo tempo, formar federações regionais constituídas de representantes de cada grupo de crédito (fortalecendo assim o capital social conectivo de cada grupo). Desde o princípio, grupos de gestão de crédito mantêm contas em bancos comerciais, adquirindo pouco a pouco a confiança e as aptidões de que necessitam para participar independentemente nas instituições formais (capital social vinculador). Após cinco anos de treinamento e experiência adquirida a duras penas, os membros do grupo estão em condições de administrar essas contas, e mesmo de providenciar auditorias externas anuais,

sem intervenção da Myrada, que segue adiante para iniciar de novo o processo.

Uso de capital social para melhorar a eficácia dos programas

O Estado desempenha papel vital na configuração do contexto em que atuam as organizações da sociedade civil (capítulo 6).⁸² Em alguns casos, o Estado pode também criar capital social. Em 1987, a Secretaria de Saúde do Ceará lançou um programa de saúde rural (hoje adotado na maior parte do Brasil) que aumentou significativamente as taxas de vacinação e reduziu a mortalidade infantil. O êxito do programa é atribuído em grande parte à confiança gerada entre funcionários do governo e os pobres. O programa fez da geração de confiança uma parte explícita do mandato dos agentes de saúde, dando à prestação de serviços um enfoque centrado no cliente e voltado para a solução de problemas. Os funcionários foram ajudados por campanhas oficiais de mídia que davam divulgação regular ao programa e infundiam neles um senso de vocação. Disso resultou uma reversão total de atitude: mães que antes escondiam os filhos dos funcionários do governo passaram a ver os agentes como verdadeiros amigos da comunidade.⁸³

Muitos estudos de caso mostram que o capital social pode aperfeiçoar o planejamento e a sustentabilidade de projetos (quadro 7.10). Recentes avaliações de projetos de desenvolvimento rural do Banco Mundial mostram que os resultados dependem consideravelmente da natureza das relações de poder entre as partes interessadas e da adequação das intervenções externas à capacidade local. A forma em que as relações entre os interessados evoluem com o passar do tempo tem importante repercussão na geração de confiança. Os líderes de projetos e da comunidade que criam confiança e boa vontade são essenciais, indicando que a alta rotatividade dos funcionários pode reduzir a eficácia do projeto. No Sri Lanka, o projeto de irrigação de Gal Oya logrou êxito numa região desamparada, com altos níveis de violência étnica, graças à paciência e à dedicação dos funcionários (apropriadamente denominados "organizadores institucionais"). A principal contribuição do projeto foi a integração do conhecimento local com os especialistas externos e a cooperação entre as ONGs e as autoridades governamentais.⁸⁴ Na África, uma inovação recente dos programas de desenvolvimento consiste em transferir diretamente às comunidades a responsabilidade pela manutenção de bombas manuais e latrinas.⁸⁵ Essas instalações, que antes paravam de funcionar dentro de pouco tempo e levavam dois meses para serem consertadas, estão agora em bom estado de conservação.

Uma lição importante para os praticantes e autoridades é a importância das formas existentes de capital social conectivo em comunidades pobres como ponto de partida para promover os esforços das organizações comunitárias.⁸⁶ A criação de instituições formais mais acessíveis ajuda os pobres a expor os seus interesses aos que estão no poder de maneira mais clara, confiante e persuasiva.

• • •

Muitos aspectos das normas e práticas sociais contribuem para gerar e perpetuar a pobreza. Práticas discriminatórias associadas com sexo, etnia, raça, religião ou status social resultam em exclusão social, política e econômica. Isso cria barreiras à mobilidade ascensional, limitando a capacidade de participar nas oportunidades econômicas, beneficiar-se do crescimento econômico e contribuir para o desenvolvimento. Limita também a participação efetiva no processo político e na ação civil empenhada em assegurar que as instituições do Estado respondam perante todos os cidadãos e sejam sensíveis às suas necessidades.

As políticas e programas destinados a atenuar a exclusão social dependem da natureza dessa exclusão. Em alguns casos, pode-se fazer face a ela mediante a simples extensão dos serviços públicos a áreas negligenciadas. Quando se trata de discriminação mais ativa, é importante assegurar a igualdade na lei e na atuação das instituições do Estado. Além disso, pode haver necessidade de políticas de ação afirmativa para reduzir as desvantagens cumulativas das práticas discriminatórias e criar modelos visíveis a serem seguidos por outros. Quando há considerável heterogeneidade étnica e fragmentação social, pode-se evitar o conflito mediante esforços para aumentar a interação cívica de diferentes grupos e engajá-los na resolução de conflitos através dos processos políticos. A discriminação baseada no sexo é qualitativamente diferente dessas outras formas de discriminação porque envolve distinções dentro da família na atribuição de valor às pessoas e na correspondente distribuição de recursos. A redução de barreiras sociais baseadas no sexo requer a mudança de noções arraigadas sobre os papéis sexuais apropriados, bem como medidas para garantir a igualdade entre os sexos no funcionamento das instituições públicas formais.

O aumento da participação dos pobres no desenvolvimento e a redução de barreiras sociais são complementos importantes da criação de um contexto no qual eles tenham maiores oportunidades e segurança. Essa emancipação é promovida pelo fortalecimento das instituições sociais, aumentando a capacidade dos pobres e dos socialmente desfavorecidos para fazer frente à estrutura de poder da sociedade e expor seus interesses e aspirações.

QUARTA PARTE

Segurança



CAPÍTULO 8

Ajudar os Pobres a Manejar os Riscos

*Estar bem é saber o que vai acontecer comigo amanhã.
– Homem de meia idade em Razgrad, Bulgária*

Pobreza vem a ser mais do que insuficiência de consumo, educação e saúde. Como clamam as vozes dos pobres, significa também temer o futuro: saber que, a qualquer momento, pode desencadear-se uma crise, não saber se vai ter condições de enfrentá-la. Viver com a idéia desse risco faz parte da vida para os pobres, e é bem possível que as mudanças de hoje no comércio, na tecnologia e no clima estejam aumentando os riscos da vida cotidiana. Os pobres muitas vezes são os mais expostos a toda uma gama de riscos. Devido à sua baixa renda, eles têm menos capacidade de poupar e acumular bens. Isso, por sua vez, restringe a sua capacidade de fazer face à crise, quando esta ocorre.

O crescimento econômico é uma maneira de reduzir a vulnerabilidade dos pobres. Com o aumento da renda, eles têm melhores condições para enfrentar riscos. Contudo, em qualquer etapa, os pobres verão diminuir a sua vulnerabilidade se tiverem à sua disposição mecanismos para reduzir, atenuar e enfrentar os riscos.

Os pobres desenvolveram mecanismos complicados para enfrentar riscos. Esses mecanismos, porém, não são

capazes de eliminar a vulnerabilidade. Muitos deles oferecem proteção de curto prazo mas saem caros a longo prazo, impedindo qualquer tentativa de escapar da pobreza.

Em termos de políticas, a resposta à vulnerabilidade deve ter por alvo ajudar os pobres a manejar melhor os riscos e atenuar o impacto dos choques. Tais políticas abordam os problemas imediatos dos choques e a incapacidade de enfrentá-los. Mas lançam também as bases para investimentos que os pobres podem fazer para sair da pobreza. Este relatório defende uma abordagem modular do manejo de riscos que adapta redes de segurança ao padrão específico de riscos de cada país e complementa os dispositivos existentes para manejo de riscos. Este capítulo analisa resumidamente a experiência com sete instrumentos especialmente relevantes para os pobres: seguro-saúde, assistência à velhice e pensões, seguro-desemprego e assistência ao desempregado, programas de frentes de trabalho, fundos sociais, programas de microcrédito e transferências em dinheiro.

Tipologia dos riscos

Um modo de compreender melhor os riscos e formular políticas apropriadas é elaborar uma tipologia dos riscos e choques aos quais as pessoas são vulneráveis (tabela 8.1). Os riscos podem ser classifica-

TABELA 8.1
Principais fontes de risco

Tipo de risco	Idiossincrásico	Covariante	
	Riscos que afetam o indivíduo ou a família (micro)	Riscos que afetam grupos de famílias ou comunidades (meso)	Riscos que afetam regiões ou países (macro)
Natural		Chuvas Queda de barreiras Erupção vulcânica	Terremoto Inundação Seca Vendaval
Saúde	Doença Lesão Incapacidade Velhice Morte	Epidemia	
Social	Crime Violência doméstica	Terrorismo Atividades de quadrilhas	Conflito civil Guerra Agitação social
Econômico		Desemprego Mudança Perda da colheita	Variações nos preços dos alimentos Colapso do crescimento Hiperinflação Crise do balanço de pagamentos, financeira ou monetária Choque tecnológico Choque nas relações de troca Custo da transição nas reformas econômicas
Político		Distúrbios civis	Inadimplência política em programas sociais Golpe de Estado
Ambiental		Poluição Desmatamento Catástrofe nuclear	

Fonte: Adaptado de Sinha e Lipton (1999) e Banco Mundial (2000q).

dos pelo nível em que ocorrem (micro, meso e macro) e pela natureza da ocorrência (natural, econômica, política, etc.). Os microchoques, designados por vezes como idiossincrásicos, afetam indivíduos ou domicílios específicos. Os mesochoques atingem grupos de famílias, uma comunidade ou uma aldeia. Esses choques são comuns (ou covariantes) para todas as famílias do grupo. Podem também ocorrer choques no âmbito nacional ou internacional.

Essa distinção por nível de risco é importantíssima. Um risco que afeta toda uma aldeia, por exemplo, não pode ser segurado somente dentro da aldeia. Torna-se necessário conjugar recursos com áreas não afetadas pelo risco. Na prática, muitos choques têm partes tanto

idiossincrásicas como covariantes, embora a maioria dos estudos empíricos verifique que é grande a parte idiossincrásica do risco de renda.¹ Este capítulo concentra-se nos riscos que geralmente têm componentes idiossincrásicos: doenças e lesões, velhice, violência, perda da safra, desemprego e aumento do preço dos alimentos (quadro 8.1). Os riscos covariantes são examinados no capítulo 3 (quadro 3.2), no capítulo 7 (guerra e distúrbios civis) e no capítulo 9 (choques macroeconômicos e catástrofes naturais).

O grau em que um risco é covariante ou idiossincrásico depende muito das causas subjacentes. Por exemplo, a perda de emprego tanto pode ser um risco individual como um risco comum à maioria dos tra-

Quadro 8.1 Exposição dos pobres aos riscos

Os pobres estão expostos a uma grande variedade de riscos.

Doenças e lesões

Os pobres muitas vezes vivem e trabalham em ambientes que os expõem a riscos maiores de doenças ou lesões, e têm menos acesso a serviços de saúde (Prasad, Belli e Das Gupta 1999). Seus riscos de saúde estão firmemente vinculados à disponibilidade de alimentos, que é afetada por praticamente todos os riscos que eles enfrentam (catástrofes naturais, guerras, perda da colheita e flutuações nos preços dos alimentos; de Waal 1991). As doenças transmissíveis concentram-se entre os pobres, tendo as infecções respiratórias como a principal causa de mortalidade (Gwatkin, Guillot e Heuveline 2000). Um recente estudo da pobreza na Índia mostrou que os pobres têm 4,5 vezes mais probabilidades do que os ricos de contrair tuberculose e duas vezes mais probabilidades de perder um filho antes de completar dois anos (Banco Mundial 1998t).

As doenças e lesões na família têm tanto custos diretos (prevenção, atendimento e cura) como custos de oportunidade (perda de renda ou de instrução escolar em caso de doença; Sinha e Lipton 1999). O momento da ocorrência, a duração e a frequência das doenças também afetam o seu impacto. Um estudo feito na Índia meridional verificou que as famílias podem compensar uma doença durante a baixa estação agrícola, mas a doença na alta estação redundava em considerável perda de renda, especialmente em pequenas propriedades, geralmente impondo a necessidade de endividamento adicional (Kochar 1995).

Velhice

Há muitos riscos associados com a velhice: doenças, isolamento social, incapacidade de continuar trabalhando e não saber se a pensão proporcionará um sustento adequado. A incidência de pobreza entre os idosos acusa significativas variações. Na maioria dos países latino-americanos, a proporção de pessoas que vivem na pobreza é menor entre os idosos do que na população geral (BID 2000). Por outro lado, em muitos países da antiga União Soviética, a incidência de pobreza é superior à média entre os idosos, especialmente na faixa de 75 anos ou mais (Grootaert e Braithwaite 1998, Banco Mundial 2000l). Por terem uma expectativa de vida mais longa, as mulheres constituem a maioria dos idosos e tendem a ser mais propensas à pobreza na velhice do que os homens (Banco Mundial, a sair a). Com a rápida transição demográfica, o número de idosos no mundo em desenvolvimento aumentará significativamente nas próximas décadas.

Consultas entre os pobres mostram que a segurança da renda é uma grande preocupação entre os idosos, seguindo-se de perto o acesso a serviços de saúde, habitação adequada e a qualidade da vida familiar e comunitária (Narayan et al. 1999). Nas palavras de uma velha senhora na Ucrânia: "Se eu me deitasse e morresse, isso não faria diferença, porque ninguém precisa de mim. Para mim, o pior é a sensação de ser desnecessária, de não ter proteção."

Crime e violência doméstica

O crime e a violência doméstica reduzem a renda e tornam difícil escapar da pobreza. Os ricos podem contratar guardas particulares

e fortificar suas moradias, mas os pobres contam com poucos meios de se proteger contra o crime. Em São Paulo, em 1992, a taxa de homicídios de adolescentes do sexo masculino em bairros pobres foi 11 vezes maior do que nos bairros mais ricos (Sinha e Lipton 1999). Os pobres freqüentemente externam seu temor de violência e do desamparo dela resultante. "Eu não sei em quem confiar, na polícia ou nos criminosos."

A criminalidade também prejudica os pobres de forma indireta. As crianças expostas à violência podem ter menor aproveitamento escolar (Morrison e Orlando 1999). Um estudo de comunidades urbanas no Equador, na Hungria, nas Filipinas e em Zâmbia mostrou que condições econômicas difíceis levam à destruição do capital social: diminui a participação em organizações da comunidade, enfraquecem-se os laços informais entre os moradores e aumentam a violência das quadrilhas, o vandalismo e a criminalidade (Moser 1998). Assim, a violência e o crime podem privar os pobres de dois dos seus melhores meios de reduzir a vulnerabilidade: o capital humano e o social.

As mulheres ricas e pobres são igualmente vítimas da violência no lar, cuja incidência, porém, em geral é maior nas famílias pobres. Em Santiago do Chile, 46% das mulheres pobres e 29% das ricas são vítimas de violência doméstica; em Manágua, Nicarágua, 54% e 45% (Morrison e Orlando 1999).

Desemprego e outros riscos do mercado de trabalho

Contam-se entre os riscos do mercado de trabalho o desemprego, a queda dos salários e a necessidade de aceitar empregos precários de baixa qualidade no setor informal, em virtude de crises macroeconômicas ou reforma de políticas. Os primeiros trabalhadores a serem dispensados em virtude de cortes no setor público geralmente são os que possuem aptidões menores, que passam então a fazer parte da pobreza urbana, num padrão observado na África e na América Latina durante as reformas de ajuste estrutural dos anos 80 e princípios da década de 1990 (CEPAL 1991; Sinha e Lipton 1999). A crise do leste asiático também teve efeitos profundos nos mercados de trabalho, com queda dos salários reais e do emprego não agrícola em todos os países afetados (Banco Mundial 1999j). Com a privatização das empresas estatais da Europa Oriental e dos países da antiga União Soviética, cresceu a pobreza entre os desempregados com baixo nível de instrução e aptidões obsoletas, sem qualificações para trabalhar nas indústrias emergentes. O atraso no pagamento de salários na Rússia veio intensificar o problema (Grootaert e Braithwaite 1998).

Muitas vezes, as flutuações na demanda de mão-de-obra afetam desproporcionalmente as mulheres e os trabalhadores jovens. A maioria dos programas de corte de despesas no setor público afeta mais o emprego de mulheres que o de homens (Banco Mundial, a sair a), verificando-se uma probabilidade maior entre as mulheres do que entre os homens de trabalhar em pequenas empresas, que tendem a ser mais sensíveis às flutuações da demanda (Horton e Mazumdar 1999). Quando cai a renda, a famílias pobres procuram aumentar a

(Continua na página seguinte)

Quadro 8.1 Exposição dos pobres aos riscos (continuação)

sua participação no mercado de mão-de-obra, especialmente mulheres e crianças. Essa resposta foi documentada em muitos países (Horton e Mazumdar 1999; Grootaert e Patrinos 1999).

Perda da colheita e flutuação dos preços dos alimentos

As incertezas relacionadas com o tempo (principalmente o regime de chuvas), as fitopatologias e as pragas geram riscos de safra para todos os agricultores, mas a disponibilidade de tecnologias para fazer face a esses riscos (irrigação, pesticidas, variedades resistentes a doenças) é menor nas zonas pobres. Em 1994-96, menos de 20% de todas as terras cultivadas nos países de renda baixa e média eram irrigadas (apenas 4% na África Subsaariana).

São riscos correlatos as flutuações dos preços dos alimentos. Como a família pobre gasta a maior parte da sua renda em produtos alimentícios, mesmo pequenos aumentos de preço podem afetar pronunciadamente a alimentação. As famílias que cobrem as suas necessidades de alimento praticando a agricultura de subsistência são menos vulneráveis do que as que compram todos os produtos alimentícios que consomem.

A liberalização dos mercados muitas vezes faz subir o preço dos gêneros essenciais, beneficiando os pequenos agricultores que são vendedores líquidos de alimentos. São prejudicados os pobres nas

áreas urbanas e os pobres sem terra nas áreas rurais, que são compradores líquidos de alimentos, bem como os agricultores que vendem alimentos após a colheita quando são abundantes e baratos e os compram quando são escassos e caros (Sinha e Lipton 1999). Onde são boas as facilidades de transporte, os comerciantes intervêm e equalizam os preços durante o ano, mediante arbitragem, mas esse tipo de infra-estrutura não existe em muitas regiões. Em Madagascar, o preço médio do arroz, seu alimento principal, subiu 42% e a taxa de variância cresceu 52% após a liberação do produto na década de 1980. Dois terços dos rizicultores tiveram prejuízos porque consumiram mais arroz do que haviam produzido, e a pobreza se intensificou (Barrett 1996, 1998a).

Para os pobres das áreas rurais, as melhores maneiras de reduzir os riscos de aumento dos preços dos alimentos e perda da colheita são a diversificação de lavouras e a diversificação da renda mediante atividades não agrícolas. A redução do consumo quando sobem os preços dos alimentos pode ter efeitos negativos graves e duradouros na saúde, especialmente das crianças. A perda de safras sucessivas em virtude da insuficiência das monções no Sri Lanka em 1995 e 1996 resultou em aumento do endividamento em 80% das famílias de oito povoações, tendo 30% notificado aumento da incidência de doenças (Sinha e Lipton 1999).

balhadores de um país, se for resultado de uma crise macroeconômica. O risco de adoecer pode ser idiossincrático, ou pode ter um grande componente comum, se houver uma epidemia. A pandemia de HIV/AIDS é um risco de saúde no âmbito mundial, com efeitos devastadores sobre as pessoas e países pobres (quadro 8.2).

Para evitar os choques, é importante conhecer a sua fonte, mas nem sempre é simples identificá-la. Muitas ocorrências exógenas podem ter efeitos similares sobre a renda domiciliar. Um choque macroeconômico, um furacão ou uma guerra civil pode levar a acentuado declínio da renda e esgotar os haveres de uma família. Contudo, o impacto de um choque sobre as famílias depende consideravelmente das instituições existente no país. Nem todas as secas causam escassez de alimentos e morte. O efeito de uma catástrofe depende do funcionamento do governo, de haver ou não haver paz ou conflito, de como a rede de segurança e outras instituições incluem ou não incluem os pobres, e assim por diante.

Pode-se definir a tipologia distinguindo a severidade e a frequência dos choques. O nivelamento do consumo torna-se mais difícil em face de choques repetidos, porque as famílias podem ter esgotado seus ativos para fazer face ao choque inicial, ficando incapacitadas de absorver choque subsequentes.² E é possível que um

choque leve a outro. Uma catástrofe natural pode arrasar a fonte de alimentos de que se servem os pobres, deixando-os enfraquecidos e suscetíveis a doenças. O grau de severidade pode variar de catastrófico (uma catástrofe natural, morte do chefe da família) a reduzido (uma doença não muito grave, uns poucos dias sem emprego para trabalhadores avulsos).

O caráter e a magnitude da vulnerabilidade

A vulnerabilidade afeta a todos (quadro 8.3). Até mesmo o funcionário público bem remunerado pode perder seu emprego e cair na pobreza. Para os pobres, assim como para as pessoas logo acima do limiar de pobreza, a vulnerabilidade constitui uma preocupação mais grave porque uma queda da renda pode levá-los à miséria. Por isso, os pobres são eminentemente avessos aos riscos e relutam em se entregar a atividades de alto risco e alto rendimento que poderiam tirá-los da pobreza. Um deslize poderia afundá-los ainda mais na pobreza.

Para os pobres, as grandes flutuações da renda são comuns.³ Nas aldeias do sul da Índia, as estimativas do coeficiente de variação da renda anual proveniente das principais lavouras vão de 0,37 a 1,01⁴ e chegam a nada

Quadro 8.2 AIDS e pobreza

Existem em todo o mundo mais de 34 milhões de pessoas infectadas pelo HIV, e mais de 18 milhões de pessoas morreram de AIDS. Mais de 90% dos portadores de HIV/AIDS encontram-se no mundo em desenvolvimento. Segundo dados de diferentes países, tanto a baixa renda como a desigualdade na repartição da renda estão associadas com os índices de infecção pelo HIV. Os países onde é maior a desigualdade entre os sexos acusam também taxas de infecção mais altas. A África Subsaariana tem mais casos de infecções do que todo o resto do mundo, embora a taxa de incremento hoje em dia seja mais alta na Ásia e nos países da ex-União Soviética.

Todos os 20 países onde é mais alta a prevalência do HIV estão na África Subsaariana. Em Botsuana e Zimbábue, 1 de cada 4 adultos está infectado. Em 10 outros países africanos, mais de 1 em 10 adultos está infectado. O efeito sobre a expectativa de vida será devastador. Não houvesse a AIDS afetado aqueles países, a expectativa de vida teria chegado a 64 anos em 2020-15. Em vez disso, a cifra terá caído para 47 anos, anulando o avanço registrado nos últimos três decênios. Também é enorme o impacto na mortalidade infantil. Em Zâmbia e Zimbábue, a taxa de mortalidade infantil sofreu aumento de 25% devido ao HIV.

Apesar da forte correlação entre pobreza e AIDS nos países, os dados sobre indivíduos não indicam que os pobres têm mais probabilidades de ser infectados. De fato, no início, a doença afetava principalmente as camadas mais abastadas. Dados referentes aos anos 80 e à primeira metade da década de 90 mostram uma correlação positiva entre infecção pelo HIV e nível de instrução, renda e status socioeconômico, devido provavelmente ao fato de ser maior entre os mais ricos e mais instruídos a probabilidade de ter múltiplos parceiros sexuais. As formas não sexuais de transmissão (uso intravenoso de drogas e transmissão vertical) estão mais associadas com a pobreza. Nos últimos anos, mudou rapidamente o perfil dos indivíduos portadores do HIV e a AIDS vem-se transformando numa doença dos pobres. Já que as pessoas mais instruídas estão respondendo à informação disponível sobre AIDS e adotando práticas sexuais mais seguras

(camisinhas), o número de infecções vem aumentando entre os grupos de baixa renda e menos instrução.

Dado que 5 milhões de pessoas estão sendo infectadas por ano, há necessidade de ação urgente para sustar a propagação de HIV/AIDS. Para lograr êxito, os programas de intervenção necessitam de decidido empenho governamental e de parcerias com o setor privado, ONGs e líderes comunitários. As intervenções cuja eficácia está demonstrada compreendem a realização de campanhas de informação pública para mudar o comportamento individual e as normas sociais pertinentes ao contato sexual, o aumento da disponibilidade de camisinhas de preço acessível, a provisão de aconselhamento, testes e tratamento voluntário de doenças sexualmente transmissíveis, a garantia de um suprimento inócuo de sangue e as medidas para reduzir a transmissão vertical. Ademais, é preciso dimensionar as atividades de atendimento para apoiar o grande número de pessoas infectadas e afetadas.

Tem sido devastador o efeito da AIDS sobre os pobres. Durante o seu curso, a doença resulta em perda de mão-de-obra e leva as famílias pobres a alienar bens produtivos para pagar o tratamento. O impacto da morte de um adulto por AIDS é mais pronunciado nas famílias pobres. Em matéria de política, o enfoque recomendado é concentrar-se nas famílias pobres mais necessitadas de assistência, voltando a atenção para o período imediatamente depois da morte, quando o consumo de alimentos sofre uma queda mas ainda não tem um impacto prejudicial permanente.

A idéia de que o HIV/AIDS constitui um problema central de desenvolvimento está incorporada na Parceria Internacional contra HIV/AIDS na África, lançada em 1999 pelos co-patrocinadores do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), inclusive o Banco Mundial. Em colaboração com governos africanos, o programa visa aumentar os recursos e o apoio técnico, enviar esforços dirigidos de prevenção e tratamento e ampliar a base de conhecimentos para ajudar os países.

Fontes: Ainsworth e Semali 1998; Banco Mundial 1997d, 1999m; Basu 1995; Over 1998; Rugalema 1999; UNAIDS 2000.

Quadro 8.3 Alguns termos importantes: risco, exposição a riscos e vulnerabilidade

Pela definição e pela medida tradicionais, a pobreza é um conceito estático: um instantâneo no tempo. A insegurança e a vulnerabilidade, porém, são dinâmicas: descrevem a resposta a mudanças com o passar do tempo. A insegurança é a exposição a riscos; a vulnerabilidade, a conseqüente possibilidade de declínio do bem-estar. À ocorrência que deflagra o declínio dá-se muitas vezes o nome de choque, que pode afetar uma pessoa (doença, morte), uma comunidade, uma região ou mesmo um país (catástrofe natural, crise macroeconômica).

Embora estejam relacionados, risco, exposição a riscos e vulnerabilidade não são sinônimos. O risco refere-se a ocorrências incertas

que podem abalar o bem-estar: o risco de adoecer ou o risco de ocorrer uma seca. A incerteza pode estar ligada ao tempo de ocorrência ou à magnitude do acontecimento. Por exemplo, a flutuação estacional da renda rural é uma ocorrência conhecida antecipadamente, mas a sua severidade nem sempre é previsível. A exposição a riscos mede a probabilidade de que venha a ocorrer determinado risco. A vulnerabilidade mede a resistência face a um choque: a probabilidade de que um choque venha a resultar em declínio do bem-estar. Como indica este capítulo, a vulnerabilidade depende principalmente da dotação de bens de uma família e dos seus mecanismos de seguro, bem como das características (gravidade, freqüência) do choque.

menos de 1,27 para a renda total da atividade agrária.⁵ Nas áreas rurais da Etiópia, três de cada quatro famílias sofreram perdas da colheita num período de 20 anos, resultando em flutuações significativas da renda agrícola.⁶

Ademais, pelo fato de as populações rurais pobres disporem de menos haveres e terem fontes de renda menos diversificadas, tais flutuações as afetam mais do que a outros grupos. Em aldeias do sul da Índia, um aumento do risco (chegada das monções muito antes ou muito depois da hora) reduziu em 35% a renda agrícola para o quartil mais pobres das famílias, mas quase não afetou os produtores mais abastados.⁷ No Vietnã, os participantes do estudo *Voices of the Poor* assim se expressaram sobre as perdas de safras devidas a inundações:

Os ricos podem recuperar-se das perdas dentro de um ano, mas os pobres, que não têm dinheiro, nunca se recuperam.

Na China, 40% do declínio da renda se traduzem em redução do consumo das famílias mais pobres, mas apenas 10% para as famílias mais ricas, pelo fato de terem estas melhor acesso ao seguro.⁸

Uma medida da vulnerabilidade dos pobres e quase pobres é a frequência com que uma família fica abaixo do limiar de pobreza. Um estudo de sete países nos quais estão disponíveis pesquisas longitudinais verificou que, em seis deles, o grupo dos "pobres algumas vezes" era significativamente maior que o dos "sempre pobres".⁹ Uma pesquisa domiciliar realizada durante nove anos em aldeias do sul da Índia mostrou que 20% das famílias ficaram pobres em cada um dos nove anos, que apenas 12% nunca foram pobres e que a norma para a grande maioria das famílias era entrar e sair da pobreza.¹⁰ Esses resultados mostram tanto a alta vulnerabilidade como a vigorosa resistência das famílias pobres: a capacidade de novamente escapar da pobreza após sofrer um choque de renda. A mobilidade relativa da renda pode ser considerável. Na África do Sul, 29% das famílias no quintil mais pobre subiram dois ou mais quintis de 1993 a 1998, ao passo que, no Peru, 37% das famílias fizeram o mesmo entre 1985 e 1990.¹¹

Outra abordagem consiste em definir como pobreza prolongada uma média de consumo a longo prazo abaixo do limiar da pobreza e verificar que proporção da pobreza medida é transitória. Esse enfoque considera implicitamente a duração e a profundidade das transições para dentro e fora da pobreza. Por esse método, é transitória cerca de metade da pobreza estimada nas aldeias do sul da Índia¹² e cerca de metade da pobreza extrema na China.¹³

TABELA 8.2
Choques enfrentados por famílias rurais na Etiópia

Evento	Porcentagem de famílias que enfrentaram dificuldades nos últimos 20 anos
Perda da colheita (seca, enchente)	78
Choque de política (impostos, trabalho forçado)	42
Problemas de mão-de-obra (doença, morte)	40
Problemas com o gado (doença, morte)	39
Outros problemas pecuários (doença, morte)	35
Problemas de terras (desapropriação, reforma agrária)	17
Perda de bens	16
Guerra	7
Crimes (roubo, violência)	3

Fonte: Dercon 1999.

Ambos os métodos parecem indicar que a pobreza transitória constitui uma grande parte da pobreza total em muitas situações. Em geral, as famílias que possuem menos bens têm mais probabilidade de ser cronicamente pobres. A educação quase sempre reduz a pobreza crônica, mas são diferentes os seus efeitos sobre a pobreza transitória. Na Costa do Marfim e na Hungria, verificou-se que as famílias com mais alto nível de instrução recuperavam-se melhor de reduções da renda, mas na China o grau de instrução não está correlacionado com a pobreza transitória.¹⁴ A duração da pobreza transitória depende também da frequência dos choques: as famílias têm mais probabilidades de se recuperar de um único choque do que de repetidos choques sobre a renda.¹⁵

A vulnerabilidade é pluridimensional e as famílias pobres enfrentam múltiplos riscos, havendo diversas razões pelas quais podem ocorrer variações da renda e do consumo. As famílias rurais da Etiópia, por exemplo, enfrentam choques naturais, como as perdas de colheita, choques relacionados com a saúde, como as doenças ou a incapacitação, e choques macroeconômicos, como os efeitos dos impostos, desapropriação de terras e guerra (tabela 8.2). Os choques sobre a renda resultantes de pluviosidade têm componentes idiossincráticos de 23%, mas os danos causados às culturas por outras fontes (pragas, animais, joio) têm componentes idiossincráticos de 65-87%. Os choques sobre a renda resultantes de doenças têm um componente idiossincrático ainda

Tabela 8.3
Mecanismos para o manejo de riscos

Objetivo	Mecanismos informais		Mecanismos formais	
	Individuais e familiares	Baseados no grupo	Baseados no mercado	Proporcionados pelo setor público
Redução dos riscos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Práticas de saúde preventivas ■ Migração ■ Fontes de renda mais seguras 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação coletiva para infra-estrutura, diques, terraços ■ Gestão de recursos de propriedade comum 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Política macroeconômica adequada ■ Política ambiental ■ Política de educação e treinamento ■ Política de saúde pública ■ Infra-estrutura (açudes, estradas) ■ Políticas trabalhistas
Atenuação de riscos				
<i>Diversificação</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diversificação de culturas e glebas ■ Diversificação de fontes de renda ■ Investimento em capital físico e humano 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Associações profissionais ■ Associações de poupança e crédito rotativo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contas de poupança em instituições financeiras ■ Microcrédito 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Extensão agrícola ■ Comércio liberalizado ■ Proteção dos direitos de propriedade
<i>Seguro</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Casamento e família ampliada ■ Parceria agrícola ■ Estoques de reserva 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Investimento em capital social (redes, associações, rituais, presentes recíprocos) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anuidades na velhice ■ Seguro contra acidentes, incapacidade e outros 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistemas de pensões ■ Seguro obrigatório para desemprego, doença, incapacidade e outros riscos
Enfrentamento de choques^a	<ul style="list-style-type: none"> ■ Venda de bens ■ Empréstimos de agiotas ■ Trabalho infantil ■ Redução do consumo de alimentos ■ Migração sazonal ou temporária 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transferências de redes de apoio mútuo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Venda de ativos financeiros ■ Empréstimos de instituições financeiras 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Assistência social ■ Frentes de trabalho ■ Subsídios ■ Fundos sociais ■ Transferências de dinheiro

Nota: A área com fundo branco mostra respostas familiares e comunitárias mediante mecanismos informais para melhorar a atenuação de riscos e o enfrentamento. A área sombreada escura mostra os mecanismos proporcionados pelo setor público para segurar contra riscos e fazer frente aos choques: a rede de segurança social.
a. Os mecanismos de enfrentamento proporcionados pelo setor público podem servir também para fins de atenuação de riscos, se forem instituídos em caráter permanente.
Fonte: Adaptado de Holzmann e Jorgensen (2000).

maior.¹⁶ A acumulação de diferentes choques é uma fonte significativa de estresse para as famílias:

Como se já não bastasse a escassez de terras, levamos uma vida de tensão nos preocupando com as chuvas: choverá ou não? Vivemos de um momento a outro.

– *Mulher em Kajima, Etiópia*

Resposta das famílias e comunidades ao risco

Para os pobres, o enfrentamento da gama de riscos a que estão sujeitos muitas vezes é uma questão de vida ou morte. Para manejar os riscos, as famílias e comunidades

recorrem a estratégias formais e informais (tabela 8.3). Fazem parte das estratégias informais certos dispositivos que envolvem indivíduos, famílias ou grupos tais como comunidades ou aldeias. Os dispositivos formais incluem atividades baseadas no mercado e mecanismos proporcionados pelo setor público. As estratégias formais e informais não são independentes: as políticas oficiais e a disponibilidade de mecanismos formais afetam decididamente o grau de utilização e os tipos de dispositivos informais empregados.

As estratégias de manejo de riscos podem ser ainda classificadas como medidas de redução e atenuação (ação tomada na previsão de um choque) e medidas de enfrentamento

(ações em resposta a um choque).¹⁷ A redução de riscos tem por alvo reduzir a probabilidade de um choque ou uma flutuação negativa. Em certos casos, os indivíduos e as famílias podem tomar por si mesmos essas medidas (cavar poços, tomar vacina). Contudo, para reduzir efetivamente a maioria dos riscos, há também necessidade de ação no nível meso ou macro. O risco de enchente pode ser reduzido se a comunidade construir um dique ou o governo construir uma represa. Políticas econômicas e ambientais sólidas, educação e treinamento e outras medidas podem também reduzir uma grande variedade de riscos (e são examinadas noutras partes deste relatório).

A atenuação de riscos tem em vista reduzir o impacto dos choques. As famílias atenuam o risco mediante a diversificação (adquirindo haveres cujos rendimentos não são perfeitamente correlacionados) e o seguro. São estratégias comuns de diversificação plantar diferentes lavouras e combinar renda agrícola e não agrícola em zonas rurais e combinar renda salarial e renda de empresas domiciliares em áreas urbanas. As famílias podem levar a cabo a maioria dessas ações por seus próprios meios, mas a ação do grupo ou do governo (extensão agrícola, infraestrutura) por vezes facilita a diversificação. Ademais, as famílias atenuam os riscos por meio de seguros, inclusive o auto-seguro, o seguro informal e o seguro formal (embora seja pequeno entre os pobres o papel do seguro formal baseado no mercado).

As estratégias de enfrentamento visam atenuar o impacto de um choque após a sua ocorrência. As ações dos

indivíduos incluem os saques da poupança ou a alienação de ativos, o endividamento e o apelo a redes de apoio. As ações do governo incluem a ativação dos mecanismos de transferência ou frentes de trabalho que constituem a rede de segurança social. Caso tais medidas se mostrem insuficientes, é possível que as famílias precisem reduzir o consumo ou aumentar a oferta de mão-de-obra. Muitas dessas respostas impõem um custo de longo prazo às famílias em troca de um benefício de curto prazo.

Este capítulo concentra-se principalmente nas medidas para melhorar a atenuação e o enfrentamento de riscos pelos pobres. Examina as respostas das próprias famílias e comunidades mediante mecanismos informais. Em seguida, explora as condições para que a ação pública suplemente os esforços de manejo de riscos envidados pelos próprios pobres, bem como as formas que essa intervenção pode assumir. Em particular, o capítulo aborda a variedade de redes de segurança que podem ser usadas para atenuação e enfrentamento de riscos (ver tabela 8.3).

Atenuação de riscos mediante diversificação

Muitos estudos documentam a forma pela qual as famílias, nos países em desenvolvimento, diversificam suas fontes de renda para manter um fluxo uniforme de renda ao longo do tempo.¹⁸ Uma análise de 25 estudos na África mostra que as famílias rurais auferem de atividades não agrícolas uma média de 45% da renda, variando essa parcela de 15% a 93%.¹⁹ Os agricultores também recorrem à diversificação por

Tabela 8.4
Income diversification among African farmers

País	Período	Parcela média da renda total correspondente a renda não agrícola (percentagem)	Relação entre a renda não agrícola de agricultores ricos e a de agricultores pobres
Botsuana	1985–86	77	2.5
Burkina Faso	1981–84	37	2.5
Etiópia	1989–90	36	1.2
Gâmbia	1985–86	23	1.3
Malawi	1990–91	34	1.0
Moçambique	1991	15	2.5
Niger	1989–90	52	2.0
Ruanda	1990	30	5.0
Senegal			
Norte	1988–89	60	2.0
Central	1988–90	24	1.0
Sul	1988–90	41	2.6
Sudão	1988	38	1.0
Zâmbia	1988–89	42	1.0

Fonte: Reardon 1997.

meio de diferentes lavouras e glebas e trabalhando para outros agricultores.

Contudo, a julgar pelos indícios, o efeito líquido desses esforços é limitado e a variabilidade da renda dos agricultores permanece elevada. Via de regra, as opções de renda abertas aos lavradores tendem a seguir o mesmo padrão durante as crises. A seca, por exemplo, reduz a renda não agrícola tanto como a renda da lavoura, porque a perda da colheita redundando numa queda generalizada da renda que vem a reduzir a demanda por serviços não agrícolas.²⁰

O leque de opções de renda disponíveis para as famílias agrícolas muitas vezes é consideravelmente limitado. Dados de Burkina Faso, Etiópia, Índia, Quênia e Tanzânia mostram obstáculos ao ingresso (inclusive carência de capital de giro, aptidões e insumos) em muitas atividades que poderiam permitir que o lavrador diversificasse a sua renda. Muitas vezes, os custos iniciais do estabelecimento de uma casa comercial ou da prestação de serviços são 10 a 20 vezes mais altos que os de outras atividades a que tipicamente se dedicam os pobres, tais como produção de carvão vegetal, coleta de esterco ou processamento simples de alimentos, e que só permitem uma fraca diversificação da renda.²¹ Devido a isso, os agricultores pobres na África tendem a ser menos efetivamente diversificados do que os agricultores ricos (tabela 8.4).²² Os lavradores pobres em outras partes do mundo lograram maior êxito na diversificação das fontes de renda. No Paquistão, 55% da renda dos agricultores em 1986-89 vieram de fontes não agrícolas, e a proporção foi três vezes maior para os pobres do que para os ricos.²³ Assim também, no Egito, verificou-se que os agricultores pobres eram mais diversificados do que os ricos.²⁴

Onde são limitadas as possibilidades de efetiva diversificação, os lavradores pobres especializam-se em atividades de baixo risco e baixo rendimento, o que torna difícil escapar da pobreza. Na Índia, os lavradores pobres dedicam uma proporção maior da terra a variedades tradicionais de arroz e mamona do que a lavouras de alto rendimento.²⁵ Na Tanzânia, os agricultores que não possuem gado plantam maior quantidade de batata-doce, uma cultura de baixo risco e baixo rendimento, do que os pecuaristas. Por isso, a rentabilidade da agricultura por membro adulto da família é 25% maior para o grupo mais rico do que para o mais pobre.²⁶ Os lavradores pobres acham-se em ainda maior desvantagem devido ao fato de que as perdas da colheita tipicamente se mostram covariantes numa grande área. Isso limita a utilidade das

estratégias grupais e das redes de apoio mútuo, porque todos os membros do grupo ou a maioria deles provavelmente terão sido afetados ao mesmo tempo.²⁷

Atenuação de riscos mediante seguro

Em princípio, é segurável qualquer choque com uma probabilidade que se possa calcular a partir de registros históricos. Na prática, quase não existem mercados de seguros nos países em desenvolvimento, devido a problemas de execução de contratos e assimetria da informação. Em vez disso, as pessoas, especialmente quando pobres, têm de recorrer em grande parte ao auto-seguro e ao seguro informal. Esses problemas foram resolvidos nos países desenvolvidos graças à existência de sistemas jurídicos e outras instituições fortes.

Auto-seguro. As famílias providenciam o seu próprio seguro acumulando bens em épocas boas e lançando mão deles em épocas más. A estratégia dá certo quando os ativos são seguros e têm taxa de rentabilidade positiva, especialmente se essa taxa for superior à taxa de preferência temporal (consumo atual em relação ao consumo futuro). Na prática, a rentabilidade dos ativos pode ser negativa e muitas famílias pobres têm taxas de preferência temporal muito altas (a necessidade as torna "impacientes"), o que impede a acumulação de bens.²⁸

Outro problema é o fato de que, muitas vezes, o valor e a renda dos ativos se tornam covariantes após um choque macroeconômico, de tal forma que o valor dos ativos vem a ser mais baixo justamente quando maior é a necessidade deles. A seca que destrói uma colheita pode também enfraquecer e matar o gado, que os agricultores usam em muitos países pobres como estoque de reserva. As relações de troca dos ativos em relação aos bens de consumo podem também deteriorar-se em consequência do choque, quando todos se empenham ao mesmo tempo em alienar bens e comprar artigos de primeira necessidade. Fatores tanto da oferta como da demanda forçam uma baixa dos preços dos ativos: o choque de renda induz todos a vender seus bens e o declínio do poder aquisitivo reduz a demanda (salvo se aparecerem compradores de fora da zona do choque). Numa época boa, o processo ocorre no sentido oposto: todo mundo quer comprar o ativo de reserva, forçando a alta do seu preço e encarecendo muito a estratégia.²⁹

Simulações com modelos de risco familiar indicam que o auto-seguro não tarda a perder a efetividade quando a correlação entre a renda e as relações de troca dos ativos passa de 0,5. Nessa situação, a família é forçada a sustar a alienação de bens durante as crises, porque é tão pouco o ganho

em consumo adicional. Durante a fome que devastou a Etiópia em 1984-85, as relações de troca dos ativos vieram abaixo e as famílias cortaram drasticamente o seu consumo, em vez de vender seus bens.³⁰ Em Burkina Faso, durante a seca de 1981-85, as vendas de gado compensaram apenas 15–30% da queda da renda da lavoura.³¹

Embora seja uma estratégia comum para fazer face às flutuações da renda, a compra e venda de gado não é uma estratégia viável para muitas famílias pobres. A compra de uma vaca exige um desembolso vultoso (e significativa poupança anterior). No leste da Tanzânia, uma vaca custa certa de um quinto da renda média anual da colheita, o que explica por que somente a metade das famílias possui gado.³² Quando possível, as famílias pobres usam como estoques de reserva animais menores (cabras, ovelhas) ou itens mais divisíveis. Em três aldeias do sul da Índia, os lavradores mantinham estoques de reserva de cereais e moeda como principal estratégia de manejo de riscos.³³ Nas áreas rurais da China, por outro lado, as famílias aumentaram apenas ligeiramente as suas reservas de ativos líquidos improdutivos em resposta aos riscos de renda.³⁴

Como a indivisibilidade e o risco inerente de muitos ativos (risco de preço, risco de sobrevivência do gado) limitam as estratégias de manejo de risco baseadas nos bens, os pobres necessitam de uma variedade maior de bens e de maior

estabilidade dos seus valores. Isso lhes permitiria aproveitar melhor as oportunidades de aumento da renda (descritas na Segunda Parte deste relatório). As contas de poupança são muito promissoras como ativos divisíveis que têm valor fixo e rendimento positivo. Havendo certa garantia quanto à segurança das instituições financeiras onde são mantidas as contas, o principal risco seria a inflação. Várias experiências recentes puseram em destaque a demanda das famílias pobres por contas de poupança protegidas. O Banco Rakyat Indonesia tem mais de 16 milhões de depositantes de baixa renda. A ONG SafeSave, em Dhaka, Bangladesh, adaptou os princípios de uma associação de poupança e crédito rotativo tradicional: seus agentes recolhem diariamente pequenas quantias para depósito nas contas dos membros.³⁵

Seguro informal. As famílias também usam mecanismos de partilha informal de riscos que se apóiam no capital social de grupos de famílias. Em geral, o seguro informal implica a existência de uma rede de apoio mútuo integrada por membros de uma comunidade ou família extensa, muitas vezes dentro de grupos étnicos, entre membros da mesma profissão ou entre migrantes e suas famílias de origem.

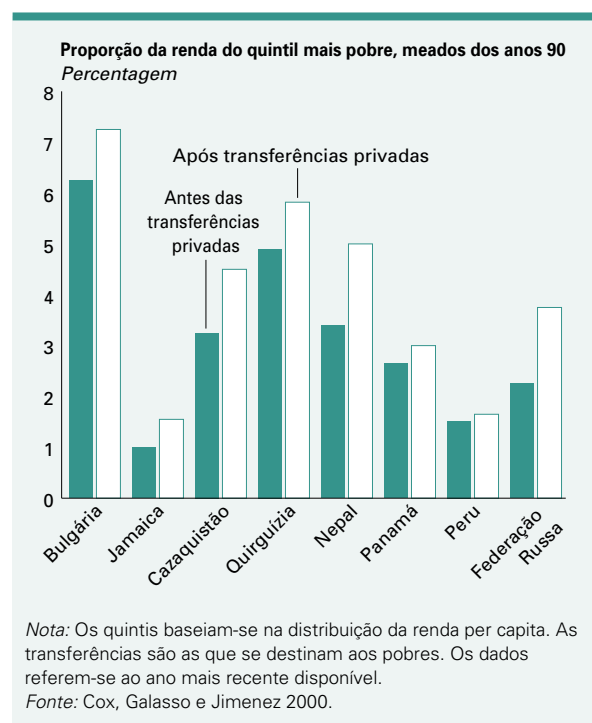
Tabela 8.5
Transferências privadas em dinheiro e in natura para famílias pobres
Porcentagem

País (ano)	Proporção de famílias que enviam transferências	Proporção que recebe transferências	
		Todas as famílias	Famílias pobres ^a
Jamaica (1997)	13,1	53,0	65,0
Nepal (1996)	17,4	44,7	55,3
Peru (1994)	14,3	37,3	46,7
Panamá (1997)	15,5	37,8	40,9
Cazaquistão (1996)	20,2	27,5	33,8
Quirguízia (1996)	15,7	35,5	31,7
Federação Russa (1997)	23,7	25,2	31,5
Bulgária (1995)	15,0	17,0	21,4

a. Famílias no quintil mais baixo da distribuição da renda per capita.

Fonte: Cox, Galasso e Jimenez 2000.

Figura 8.1
As transferências privadas representam uma grande proporção da renda dos pobres



Como o nivelamento do consumo, que procura equalizar as utilidades marginais ao longo do tempo, o seguro baseado no grupo procura equalizar as utilidades marginais entre os membros do grupo.³⁶ Quando cai o consumo de um membro, os outros transferem recursos para reequilibrar as utilidades marginais. Essas redes só são eficazes contra choques comuns a alguns membros, mas não a todos. Assim, quanto maior o grupo, menor é a probabilidade de que um choque afete todos os membros e mais eficazes são todos eles na formação de fundos comuns para fazer face aos riscos.³⁷

Uma rede opera por meio de transferências, donativos ou empréstimos entre os membros, em geral na expectativa de reciprocidade. As transferências atendem a uma emergência que se abate sobre um membro da rede, servindo assim para manejar os riscos; mas desempenham também uma função social em termos de coesão da comunidade.³⁸ A importância dos donativos e das transferências varia muito. Na Bulgária, menos de um quinto das famílias recebe transferências; na Jamaica, mais da metade as recebe (tabela 8.5). Na maioria dos países, o grosso das transferências vai para as famílias mais pobres, muitas vezes representando uma grande proporção da renda. As transferências privadas aumentam a parcela da renda agregada correspondente ao quintil mais pobre em cerca de 50% na Jamaica e no Nepal e em quase 70% na Rússia (figura 8.1).

A ocorrência de transferências nem sempre é sinal de insuficiência da proteção contra crises. O aspecto mais importante do seguro informal é a reciprocidade, imposta por força do próprio grupo. Em situações de grande tensão econômica, é possível que as normas e a pressão social não sejam bastantes para assegurar que os membros do grupo efetivamente transfiram recursos a outros membros. O seguro informal produz melhores resultados quando os indivíduos dão alto valor à proteção (as taxas de preferência temporal são baixas) e o temor de exclusão futura do dispositivo de seguro mantém elevado o índice de conformidade. Esse aspecto, porém, prejudica os pobres, que tendem a dar alto valor ao consumo corrente em relação ao consumo futuro (em geral por necessidade). Por essa razão, muito embora necessitem mais de seguro, os pobres têm mais probabilidade de abandonar os dispositivos informais. O seguro informal também dá melhores resultados quando é alta a taxa de transferências (pelo fato de que as interações frequentes criam confiança na conformidade futura) e os choques são idiossincrásicos (porque os choques covariantes podem acabar de vez com os recursos de toda a rede).³⁹

Para determinar a necessidade de uma rede de segurança formal, os pesquisadores procuraram medir até que ponto funciona o seguro informal, mas essa medição mostrou-se difícil. Não é fácil distinguir entre os efeitos do seguro informal e os do auto-seguro. E, dado que se necessita de informação sobre consumo e tendências em relação a todos os membros (ou a uma amostra deles estatisticamente válida), a medição é particularmente difícil quando uma rede passa além dos limites da aldeia ou de outra entidade geográfica. Dados procedentes da Costa do Marfim, Índia, Tailândia e Uganda parecem indicar que o seguro informal existe, mas longe está de ser perfeito.⁴⁰ E dados da China e Índia mostram que os pobres e os sem terra são muito menos protegidos contra as flutuações de renda do que os riscos e os grandes proprietários.⁴¹

Enfrentando os choques

Atingidas por um choque, as pessoas podem converter em dinheiro o seu seguro: vendem gado ou outros ativos, ou recorrem a redes de apoio em busca de transferências ou empréstimos. Se esses mecanismos falham ou são insuficientes, as famílias podem aumentar a oferta de sua mão-de-obra, trabalhando mais horas, envolvendo mais membros (mulheres ou crianças) ou migrando para áreas não afetadas. Se tudo o mais falhar, a família reduz o consumo ou passa fome.⁴²

Os pobres têm menos opções do que o ricos para fazer face aos choques. Como dispõem de menos ativos físicos, têm mais probabilidade de aumentar a sua oferta de mão-de-obra. Caso o choque seja covariante e o mercado de trabalho local tenha entrado em colapso, a única resposta está na migração. Se migrarem os homens da família, as mulheres e crianças talvez tenham que cobrir a diferença localmente.⁴³

Para enfrentar os choques, muitas vezes é preciso mais do que essas respostas econômicas. Durante uma crise prolongada, as pessoas podem adiar o casamento e a procriação, as famílias podem passar a morar juntas (especialmente em áreas urbanas) e as pessoas podem recorrer a atividades ilegais (furto, roubo, prostituição). Na pior das hipóteses, os mecanismos sociais destinados a ajudar as famílias a enfrentar choques podem entrar em pane sob a pressão constante de um choque prolongado.

Efeitos dentro da família

Até agora, o exame da gestão de riscos considerou a família como a unidade de impacto e decisão. A partilha

de riscos dentro do domicílio, porém, nem sempre é igual, e o encargo da resposta familiar pode recair de maneira desproporcional sobre os seus membros mais frágeis, especialmente as mulheres e crianças. São possíveis duas situações. O choque que afeta toda uma família pode ter diferentes efeitos sobre diferentes membros. Ou um choque individual (doença, perda de emprego) pode ter diferentes efeitos sobre o consumo, dependendo de ser a pessoa afetada homem ou mulher. Há mais dados sobre a primeira situação do que a segunda.⁴⁴

Como as famílias pobres tendem a ter muitos filhos, estes estão mais expostos à pobreza e à vulnerabilidade do que outros grupos. Nas famílias pobres, as crianças são especialmente vulneráveis a flutuações na renda e no consumo familiar. Elas têm mais probabilidades do que outras crianças de ter baixo peso; assim, um maior declínio do consumo de alimentos pode causar danos irreparáveis. Em Bangladesh, o crescimento das crianças sofria durante as grandes enchentes.⁴⁵ Na Índia rural, as taxas de mortalidade infantil subiam em épocas de seca, especialmente em famílias sem terra.⁴⁶

Os dados sobre tendenciosidade contra o sexo feminino nas respostas a esses choques são inconsistentes. Não se observou essa tendenciosidade após a ocorrência de enchentes em Bangladesh.⁴⁷ Na Índia, porém, estudos indicaram que a nutrição das meninas sofria mais que a dos meninos durante períodos de baixo consumo na baixa temporada agrícola.⁴⁸ Verificou-se que as variações de preços também afetavam mais o consumo das meninas que o dos meninos.⁴⁹ Para as crianças menores de quatro anos, verificou-se uma associação da baixa pluviosidade com mortes mais numerosas de meninas que de meninos.⁵⁰

Alguns estudos constataram que as mulheres sofrem mais do que os homens os efeitos de choques adversos. A alta dos preços dos alimentos levou a reduções maiores da absorção de nutrientes entre as mulheres do que entre os homens, na Etiópia e na Índia.⁵¹ Fatores culturais e tradicionais podem aumentar a exposição das mulheres aos riscos. Na África do Sul, as mulheres divorciadas e viúvas enfrentam maiores riscos de saúde e têm mais probabilidade de perder o acesso aos bens do marido.⁵² Em alguns países africanos, as mulheres podem perder o acesso às terras da família quando seus maridos falecem.⁵³ Há também indicações de uma tendência favorável ao homem nos gastos familiares em saúde e nutrição, mas não se sabe ao certo se isso afeta mais as famílias pobres do que as outras. Um recente estudo no Paquistão constatou poucos indícios de que a tenden-

cia contra o sexo feminino no tocante aos gastos de saúde diminui com a elevação da renda.⁵⁴

Em geral, os indícios mostram importantes diferenças nos efeitos dos choques dentro das famílias. Os dados, porém, procedem principalmente da Ásia meridional. Ainda não se sabe se ocorrem efeitos semelhantes em outros países.

A armadilha da pobreza e as conseqüências a longo prazo da gestão inadequada de riscos

À medida que se aproximam da pobreza extrema e da miséria, as famílias se tornam muito avessas aos riscos: qualquer queda da renda poderia forçá-las para baixo do limite de sobrevivência. As famílias mais pobres procuram evitar essa ocorrência, mesmo que isso implique o sacrifício de um grande aumento futuro da renda. Embora enfrentem o mais alto risco, elas dispõem de menos recursos para enfrentar esse risco. Forçadas a viver nas terras mais marginais (baixios alagados, encostas) e em áreas com infra-estrutura deficiente, elas enfrentam maiores riscos de catástrofes naturais e geralmente vivem longe dos serviços de saúde.

A pobreza extrema priva as pessoas de quase todos os meios de controlar os riscos por si mesmas. Sem bens, ou mesmo com poucos, o auto-seguro é impossível. Com má saúde e nutrição deficiente, é difícil trabalhar mais ou mandar para o trabalho outros membros da família. Face aos altos riscos de inadimplência, os mecanismos de seguro em grupo muitas vezes estão fora de cogitação.

Assim, as famílias mais pobres são obrigadas a fazer concessões extremamente desfavoráveis. Na ocorrência de um choque, são forçadas a obter aumentos imediatos da renda ou reduzir gastos, mas ao fazer isso assumem um alto custo a longo prazo, pois colocam em risco as suas perspectivas de desenvolvimento econômico e humano. São situações como essas que levam ao trabalho infantil e à desnutrição, com danos duradouros para as crianças, bem como à ruptura das famílias.

Na Costa do Marfim, uma recessão econômica pronunciada forçou as famílias, especialmente as mais pobres, a aumentar acentuadamente a oferta de mão-de-obra infantil.⁵⁵ Nas áreas rurais da Índia, verificou-se que o trabalho infantil desempenhava papel significativo na resposta das famílias a variações estacionais da renda familiar.⁵⁶ Em todas as partes do mundo, participantes do estudo *Voices of the Poor* mencionaram o trabalho infantil como meio indesejável de fazer face a crises. No Egito, as crianças foram enviadas para trabalhar em armazéns, embalando hortaliças. Durante períodos de seca na Etiópia, crianças eram tiradas da escola e mandadas para as cidades para se empregarem como

serventes, sendo a sua renda remetida para as respectivas famílias. Na estação baixa em Bangladesh, as crianças trabalham na lavoura, cuidam do gado ou executam tarefas domésticas em troca de comida. Os pais muitas vezes ficam aflitos com o excessivo trabalho físico de seus filhos e se preocupam especialmente com a vulnerabilidade das meninas a sevícias e ataques sexuais.⁵⁷

A gestão inadequada dos riscos pode também comprometer a nutrição nas famílias pobres. Após a devastadora inundação de 1988, em Bangladesh, muitas famílias contraíram empréstimos para atender a necessidades de consumo, mas as famílias sem terra tiveram menos condições para fazer isso e seus filhos sofreram desnutrição mais pronunciada.⁵⁸ Um estudo nas áreas rurais do Zimbábue mostrou que a seca de 1994-95 causara um declínio de 1,5-2 cm no crescimento anual entre crianças de um a dois anos de idade. Embora esse estudo tenha constatado que a redução é permanente, outros estudos mostraram sinais de recuperação durante períodos subsequentes.⁵⁹

Que têm em comum as famílias sujeitas a esses efeitos desfavoráveis de longo prazo sobre a saúde e a nutrição de seus filhos? Baixa disponibilidade de ativos (físicos, humanos e sociais) e pouco ou nenhum acesso aos mercados de crédito e seguros: armadilha crônica para os pobres, incapazes de acumular suficientes ativos para sair da pobreza. Quando as famílias não dispõem de um mínimo de bens, elas se vêem forçadas a realizar ações defensivas para proteger os ativos que possuem. Segundo estimativa de um estudo, as famílias pobres que praticam essa estratégia poderiam ter aumentado a sua renda em 18% adotando uma estratégia de gestão mais empresarial (que exige, porém, acesso ao crédito).⁶⁰

Os mercados de fatores, quando são disfuncionais, também podem criar ou agravar as armadilhas da pobreza. Veja-se, por exemplo, o trabalho infantil. Quando se abate uma crise e as famílias não podem tomar empréstimos ou quando o desemprego é alto ou os salários dos adultos são baixos, as crianças são tiradas da escola e mandadas para o trabalho. Para essas crianças, a falta de ensino escolar leva a uma perda permanente da capacidade de auferir renda. Assim, as falhas dos mercados de crédito ou de mão-de-obra transmitem a pobreza e a vulnerabilidade de uma para outra geração.⁶¹

Respostas do governo para melhorar a gestão de riscos

Como os pobres não têm capacidade para manejar o risco por seus próprios meios, toda estratégia de redução

Quadro 8.4 Manejo de riscos: a abordagem modular das redes de segurança social

A construção de redes de segurança social longe está de ser uma ciência exata, e o processo varia de país para país, dependendo do contexto, da disponibilidade de dados e da urgência política. Mas o processo deve apresentar certos elementos analíticos, entre os quais o estabelecimento do contexto, limitações e desafios nacionais; identificação de fontes de risco, grupos vulneráveis e possíveis intervenções; e identificação da combinação ideal de programas. Malaui ilustra a combinação de programas preferíveis que poderia resultar, dependendo das condições predominantes.

Malaui é um país de baixa renda e mais da metade da sua população vive em profunda pobreza. A grande maioria da população depende da agricultura de subsistência. São escassos os excedentes de receita governamental para redistribuir e a capacidade administrativa para gerir programas complexos é limitada. Não existe rede formal de segurança social.

Identificação de fontes de risco e grupos vulneráveis

Os grupos vulneráveis em Malaui foram identificados com base numa análise da pobreza realizada em princípios dos anos 90. Foram encontrados quatro grupos em maior risco: as famílias rurais com pequenas propriedades, as famílias chefiadas por mulheres, os órfãos da AIDS e seus parentes, e os que não podiam cuidar de si mesmos. Ademais, foram identificados quatro grandes riscos: aumentos estacionais de preços e escassez de alimentos, secas periódicas, grandes choques macroeconômicos periódicos e a ameaça de HIV/AIDS. Para fazer face a esses riscos, foram definidas algumas intervenções.

Identificação da combinação ideal de intervenções para manejo de riscos

Realizou-se uma análise da eficácia em função do custo dos programas existentes, antes de classificar as possíveis intervenções por prioridades. Os resultados, juntamente com a consideração dos grupos vulneráveis, dos riscos e da necessidade de focalizar intervenções capazes de fomentar a produtividade, levaram ao seguinte sistema modular de programas:

- Frentes de trabalho (atenuação de riscos e enfrentamento)
- Transferências para órfãos em comunidades pobres (atenuação de riscos e enfrentamento)
- Programa nacional de nutrição (redução de riscos e enfrentamento)
- Transferências de dinheiro dirigidas aos necessitados (enfrentamento).

Fonte: Banco Mundial, a sair b.

da pobreza precisa melhorar a gestão dos riscos que os afetam, com medidas para reduzir e atenuar os riscos e enfrentar os choques. É preciso que a estratégia inclua mecanismos formais e informais, proporcionados pelos setores público e privado.

Em princípio, e excluindo as considerações de custo, a melhor abordagem é reduzir o risco de choques prejudiciais.⁶² Viria em seguida a atenuação de riscos para reduzir o

possível impacto do choque. O enfrentamento do risco seria uma abordagem residual para corrigir as falhas das duas primeiras.⁶³ Na prática, é bem possível que diferentes custos diretos e de oportunidade modifiquem a classificação das opções. Algumas estratégias de redução e atenuação de riscos são proibitivamente caras, especialmente as que lidam com choques infreqüentes mas catastróficos.

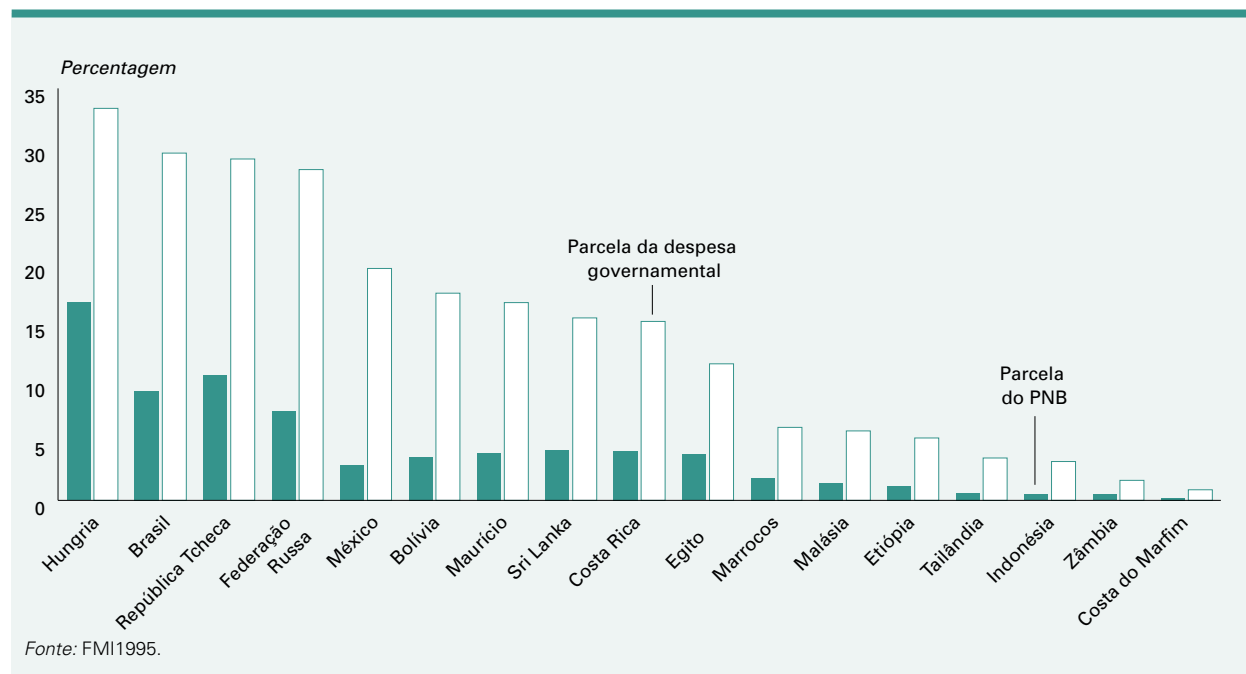
Geralmente, não se dispõe de dados comparativos sobre custos e análises de custo/benefício para ajudar as autoridades a escolher entre as diferentes medidas de controle dos riscos. Ademais, é necessário considerar as repercussões distributivas de diferentes estratégias. Um estudo comparativo na Índia mostrou que, marginalmente, os programas de frentes de trabalho beneficiam mais o quintil mais pobre, ao passo que os programas de crédito beneficiam mais o segundo e o terceiro quintis.⁶⁴

A maioria dos países em desenvolvimento dá pouca atenção à redução e atenuação de riscos e apóia-se excessivamente nas intervenções após a ocorrência de catástrofes. Os esforços para conter a crise do peso mexicano em 1995 e a crise financeira do leste asiático em 1997 mostraram o quanto é difícil instituir redes de segurança efetivas após a ocorrência do fato (capítulo 9).

Em vez de políticas para enfrentar os riscos, é preciso adotar políticas destinadas a reduzi-los e atenuá-los. Isso

quer dizer que é necessário garantir a existência de redes de segurança social permanentes, como programas de frentes de trabalho, programas de desenvolvimento humano dirigido e fundos sociais, e elevar o seu nível quando ocorre um choque (ver tabela 8.3). As intervenções que se seguiram às enchentes de 1998 em Bangladesh foram efetivas devido à existência de organizações não-governamentais e outros mecanismos que podiam ser ativados para ajudar os pobres.⁶⁵ Quer dizer também que se deve proporcionar maior acesso ao crédito e aos ativos financeiros, facilitar a diversificação da renda, manejar melhor o risco no mercado de trabalho (especialmente o trabalho infantil) e proporcionar segurança-saúde. Tais ações permitiriam aos pobres realizar atividades de mais alto risco e maior rentabilidade, que poderiam tirá-los da pobreza.⁶⁶ As redes de segurança social podem servir também de mecanismos compensatórios automáticos para os efeitos distributivos indesejáveis das reformas de política (capítulo 4). Assim, ajudarão a fazer com que a reforma seja viável do ponto de vista social e político. Embora seja necessário um novo equilíbrio, os mecanismos para fazer face às crises continuarão sendo vitais para enfrentar choques imprevistos e infreqüentes onde seja proibitivamente caro implantar mecanismos antecipadamente.

Figura 8.2
As despesas do governo central com seguridade social variaram muito em 1995



Nem todos os países necessitam de estabelecer uma rede geral de segurança social. É preciso, porém, que cada um construa um sistema modular de programas baseado nos seus próprios padrões de risco e cultive uma combinação apropriada de provedores (públicos e privados) e de disposições administrativas (quadro 8.4). O primeiro passo na seleção e elaboração de programas é compreender os princípios gerais pelos quais as redes de segurança complementam as disposições existentes para manejo de riscos. O passo seguinte é identificar tipos específicos de risco (doença, velhice, desemprego) e os mecanismos para enfrentá-los.

Princípios gerais das redes de segurança e da gestão de riscos

É possível reduzir alguns riscos, mas não todos. Por exemplo, construir uma represa pode reduzir o risco de enchentes. As imunizações e outras campanhas de saúde pública podem reduzir o risco de doença. Políticas adotadas para outros objetivos podem também contribuir para a redução dos riscos. Boas políticas educacionais, inclusive bolsas de estudos para famílias pobres, podem reduzir o trabalho infantil. As políticas ambientais podem limitar o desmatamento, reduzindo os danos causados por furacões e as mortes por queda de barreiras. Políticas macroeconômicas bem fundamentadas podem reduzir os riscos de inflação e desemprego.

Mas este capítulo se concentra principalmente na atenuação de riscos (diversificação e seguro) e no enfrentamento. Uma variedade maior de lavouras e serviços de extensão à disposição dos lavradores pode ajudar os moradores rurais a diversificar. O aumento das oportunidades de comércio mediante investimentos em infraestrutura e por outros meios pode também estimular a diversificação. Mas a liberalização dos mercados pode ter efeitos contraditórios e nem sempre beneficiará os pobres. Às vezes, os intermediários interpõem-se entre os agricultores e os exportadores e captam a maior parte dos ganhos do comércio aberto.

As políticas deveriam também facilitar a acumulação de bens por parte dos pobres, reduzindo ao mesmo tempo a covariância entre o valor dos bens e a renda. A covariância é um grande problema nas zonas rurais, onde o valor dos bens (animais) muitas vezes acompanha a renda agrária. Esse problema pode ser enfrentado mediante uma melhor integração dos mercados de bens com a economia em geral: investindo na infra-estrutura de transporte, disseminando informações sobre preços e removendo barreiras estruturais e

institucionais do mercado. A estabilidade macroeconômica fomenta uma estabilidade maior dos preços dos bens, reduzindo a deterioração inflacionária das relações de troca dos ativos em relação aos bens de consumo. Um acesso mais fácil ao crédito ajudaria a aquisição de bens indivisíveis caros, como o gado.⁶⁷

Outra intervenção crucial é a provisão de seguro, especialmente contra riscos covariantes. O auto-seguro tem limites, principalmente pelo fato de que os pobres não são capazes de acumular suficientes bens, especialmente após choques sucessivos. E o seguro informal, que se baseia na divisão de riscos entre membros de uma comunidade ou rede, não funciona contra choques covariantes.

No que se refere ao seguro, a primeira coisa a perguntar é se a provisão pelo mercado ou pelo governo é mais eficaz em função do custo do que os mecanismos informais. O Estado pode proporcionar seguro menos dispendioso contra riscos que são auto-segurados pelos pobres ou segurados mediante a divisão dos riscos dentro do grupo? Como o setor público pode combinar riscos numa área maior, existe a possibilidade de proporcionar seguro a custo mais baixo do que o dos agentes informais (supondo que se possa fazer face aos problemas de informação; ver adiante). O seguro proporcionado pelo setor público poderia, neste caso, gerar um ganho líquido para a sociedade, se o Estado for percebido como digno de fé e o plano de seguros for sustentável do ponto de vista fiscal.

Se for baixa, porém, a confiança no Estado, poucas pessoas estarão dispostas a depositar a sua fé no sistema do governo e a abrir mão de seu seguro pessoal ou grupal. E mesmo que não haja problema de credibilidade, limitações fiscais podem impedir que o Estado efetue pagamentos durante uma crise. Neste caso, as pessoas que abriram mão de seus mecanismos de seguro informal ficariam em pior situação do que antes do oferecimento de seguro pelo Estado. Assim, a eficácia em função do custo, a confiança e a sustentabilidade têm de ser levadas em conta ao se decidir por uma intervenção governamental.

Os gastos do governo em redes de segurança social variam consideravelmente. A figura 8.2 ilustra esse aspecto com um componente: o gasto do governo central com seguridade social. Mas os custos constituem apenas uma parte do quadro. Tais despesas representam também investimentos em formação de capital humano. Proporcionando aos pobres acesso a serviços básicos e permitindo-lhes desenvolver atividades de mais alto risco e maior rendimento, os investimentos podem ter efeito positivo sobre a pobreza e o desenvolvimento humano.

Provavelmente, os custos continuarão sendo um problema, mas em geral é possível reduzi-los mediante a consideração mais explícita do papel dos provedores privados.⁶⁸

As preocupações quanto à possibilidade de que as redes de segurança formal venham a deslocar o auto-seguro e os mecanismos baseados no grupo também necessitam ser consideradas. As estimativas empíricas desse efeito variam, razão pela qual é importante o contexto de cada país. Um estudo de áreas urbanas das Filipinas calculou que o seguro-desemprego proporcionado pelo governo deslocaria 91% das transferências privadas aos desempregados.⁶⁹ Outro estudo estimou que a provisão de um plano básico de aposentadoria para benefício dos negros sul-africanos teria deslocado apenas 20-40% das transferências privadas aos idosos.⁷⁰ Estudos de outros países indicaram taxas de deslocamento da ordem de 20-40%.⁷¹

A remoção das transferências privadas não deve implicar necessariamente uma perda social. Se os objetivos da redução da pobreza forem considerados juntamente

com o objetivo do seguro, é bem possível que ocorra um ganho social líquido, apesar dos deslocamentos.⁷² Na África do Sul, muitas das transferências removidas eram feitas de jovens pobres para famílias pobres. O novo programa de pensões deixou mais dinheiro nos bolsos das famílias pobres, e beneficiou também muitas pessoas idosas que não vinham recebendo pensões. De modo geral, o plano de aposentadoria fortaleceu significativamente a rede de segurança social da África do Sul.⁷³

Quando, e como, deve o Estado intervir e proporcionar uma rede de segurança social para o público? A resposta mais ampla é a de que isso depende dos tipos de choque que provavelmente se farão sentir e dos tipos de seguro privado existentes.

- Se os esquemas informais oferecem seguro adequado contra riscos idiossincráticos, o Estado deve intervir para proteger contra riscos covariantes. Na maioria das situações, a provisão dessa cobertura melhorará a gestão geral de riscos e aumentará o bem-estar, sem ex-

Quadro 8.5

A distribuição dos benefícios pela comunidade é uma boa idéia?

Na maioria dos programas de redes de segurança social, o governo central proporciona recursos financeiros e estabelece os critérios, aparentemente empenhado em garantir igualdade de tratamento em todo o país. As necessidades locais, porém, podem variar entre as regiões do país e é possível que os benefícios resvalam em diferentes graus para famílias que não se qualificam. Para aprimorar a focalização, um crescente número de programas se baseia na comunidade para determinar as normas de qualificação e identificar beneficiários. O êxito dessa abordagem depende em parte do grau de coesão social da comunidade e de sua mobilização num processo de consulta para distribuir benefícios.

A eficiência da focalização depende da entidade encarregada de distribuir os benefícios. No Uzbequistão, organismos comunitários de caráter quase religioso denominados mahallas dirigem os benefícios para as crianças e outras formas de assistência social para famílias de baixa renda. Eles têm considerável latitude no tocante aos montantes e critérios para a assistência. Uma análise externa concluiu que os benefícios estavam razoavelmente orientados. Na Armênia, os subsídios para aquisição de

livros escolares são distribuídos localmente por associações de pais e mestres ou pelo diretor da escola. O programa ainda não foi formalmente avaliado, mas as avaliações informais indicam que o sistema tem boa aceitação entre os pais, e é possível que seja ampliado para outros tipos de ajuda.

O Projeto de Desenvolvimento de Kecamatan, na Indonésia, proporciona doações globais para 10.000 aldeias. Cada comunidade decide quanto ao uso dos fundos mediante um amplo processo de divulgação de informações, facilitação comunitária e preparação e seleção de propostas. A julgar pelas avaliações locais, o processo dá melhores resultados quando conta desde o início com líderes comunitários tanto tradicionais como oficiais (KDP Secretariat 1999).

Na Albânia, o Programa de Apoio Econômico ajuda famílias rurais pobres e indivíduos que perdem o emprego durante a transição. Os governos locais recebem doações globais para distribuir nas respectivas comunas. A distribuição local compara-se favoravelmente com a dos programas de redes de segurança de outros países.

Vantagens e desvantagens da alocação de benefícios pela comunidade

Vantagens

Há maior disponibilidade de informação sobre famílias necessitadas
Os critérios de distribuição são adaptados às necessidades locais
A administração descentralizada é mais eficiente
A mobilização da comunidade pode gerar capital social

Desvantagens

O programa pode ser usado para servir aos interesses da elite
A participação de líderes da comunidade pode ter custo de oportunidade
As normas de distribuição podem aumentar a divisão dentro da comunidade
As externalidades pertinentes a diferentes comunidades talvez não sejam consideradas

Quadro 8.6 Opções de seguro para o setor informal

A simples inclusão de pequenas empresas na cobertura regulamentar dos programas de seguro social do setor formal (pensões, seguro-desemprego, seguro de incapacidade) não atenderá às necessidades de gestão de riscos do setor informal. É preciso que os esquemas levem em conta a capacidade menor de contribuição e a volatilidade maior da renda dos trabalhadores autônomos e dos empregados no setor informal.

Talvez seja necessário apagar as divisões entre os planos de seguros autofinanciados com contribuições e a assistência paga com recursos da receita tributária geral. Ademais, há necessidade de parcerias flexíveis entre diferentes provedores: o Estado, as empresas de seguros privados, as comunidades, as ONGs e as organizações que representam os trabalhadores do setor informal.

Nos últimos anos, surgiram muitos esquemas contributivos, em geral auto-administrados, para os trabalhadores do setor informal. Tais esquemas são adaptados a partir de sistemas formais ou então baseados em cooperativas e sociedades de benefícios mútuos. Em certos casos, eles complementam disposições autóctones de manejo de riscos, como, por exemplo, planos funerários e sociedades de poupança e crédito rotativo.

O estado de Andhra Pradesh, Índia, proporciona pensões a cerca de 425.000 pessoas que trabalham em casa na produção de beedi (cigarros de folhas enroladas à mão), na forma da Lei do Fundo Previdenciário dos Empregados. Um mecanismo processual simples, a emissão de cartões de identidade, foi crucial para o êxito. Ademais, foi criado pelo governo central um fundo de assistência social para os trabalhadores, custeado por um tributo vinculado arrecadado dos empregadores e fabricantes de beedi. Isso desassocia a arrecadação de contribuições e a prestação de

serviços de assistência social das relações individuais entre empregados e empregadores, eliminando um dos maiores obstáculos à inclusão dos trabalhadores informais em sistemas contributivos.

Recentemente, vários estados indianos testaram um sistema mais experimental de seguro em grupo. Em Gujarat, cerca de 20.000 trabalhadores agrícolas sem terra receberam seguros de vida e contra acidentes. A maioria dos planos de seguro em grupo não é totalmente autofinanciada e requer contribuições do governo estadual.

Nas pesquisas, os trabalhadores do setor informal geralmente indicam o seguro-saúde como a cobertura de que mais necessitam. Nas áreas rurais da China, o seguro-saúde cobre os custos de hospitalização e serviços primários de saúde por meio de contribuições privadas e públicas. Os prêmios pagos pelos beneficiários são suplementados por um fundo de assistência pública baseado na aldeia e por subsídios do governo.

Na Tanzânia, um projeto piloto em Dar es Salaam proporciona seguro-saúde por meio de cinco associações mútuas de trabalhadores do setor informal. Em Igunga, cidade do noroeste do país, um fundo comunitário de saúde que cobre serviços primários já conseguiu 50% de participação. Como o plano depende de fundos de contrapartida, permanece em dúvida a sua sustentabilidade.

A chave do sucesso dos planos de seguros contributivos para o setor informal está na sua organização em torno de uma associação baseada na confiança e no apoio mútuo (grupo profissional, aldeia) e da capacidade administrativa de arrecadar contribuições e proporcionar benefícios. A capacidade administrativa pode ser fortalecida por uma organização que congrega grupos locais e lhes proporciona assistência técnica.

Fonte: van Ginneken 1999.

cluir o seguro informal.⁷⁴ Como, porém, a exposição geral das famílias aos riscos terá declinado, poderá também declinar o auto-seguro (a poupança cautelar ou outras formas de acumulação de bens).⁷⁵

- Quando o seguro informal não funciona, devido a problemas de aplicação ou por serem os choques demasiadamente frequentes, o bem-estar da família poderia aumentar se a rede de segurança social garantisse contra riscos tanto idiossincrásicos como covariantes. Decidir se a cobertura deve proceder do Estado ou de seguradores privados depende muito do tipo de risco. Muitas vezes, o Estado tem mais capacidade para cobrir riscos covariantes, mas a maioria dos riscos idiossincrásicos pode ser mais bem manejada por provedores privados (comunidades, companhias de seguros). Neste caso, o papel do governo seria facilitar e, se necessário, regulamentar a provisão do setor privado.⁷⁶
- Quando o seguro informal baseado no grupo funciona bem, o Estado deve evitar programas de redes de segurança orientados para indivíduos e famílias. A maio-

ria das redes de segurança tem por alvo tipos específicos de pessoas ou famílias: os doentes, os idosos, as mulheres chefes de família com prole numerosa, e assim por diante. O perigo está no fato de que a melhoria da posição de risco de uma pessoa pertencente a um plano de seguro em grupo cria um incentivo a abandonar o grupo. Se isso levar à desintegração do esquema grupal, os membros não cobertos pela rede de segurança poderiam acabar em situação pior. A solução é ter em vista grupos amplos (como, por exemplo, um programa de crédito para toda a comunidade ou para grupos específicos dentro dela), embora isso possa ser difícil porque os grupos de segurados nem sempre coincidem com as comunidades ou outros grupos facilmente identificáveis. Evidentemente, se a rede de segurança protege a quase todos, o desaparecimento de planos informais de seguro pode não ter importância, pelo menos se a rede de segurança formal for mais eficaz em função do custo e sustentável.⁷⁷

No fim, as decisões quanto às redes de segurança precisam ponderar os efeitos negativos dos deslocamentos com os efeitos positivos das melhorias a longo prazo no bem-estar das famílias pobres. As redes de segurança não constituem a única maneira de aumentar a capacidade das famílias para manejar os riscos e dedicar-se a atividades de mais alto risco e maior rendimento. Uma política macroeconômica estável contribui mais para reduzir o risco de desemprego do que um programa de frentes de trabalho. Uma boa política econômica poderia, contudo, aumentar o risco para certas categorias de famílias. A liberalização do comércio pode reduzir o custo das roupas e utensílios importados, reduzindo a demanda de tecelagem e artesanato, duas atividades com baixos custos iniciais freqüentemente usadas pelos pobres para diversificar a renda.⁷⁸ Assim, é preciso analisar a decisão sobre a provisão de redes de segurança no contexto integral das políticas econômicas e sociais e do impacto sobre o risco familiar.

Quando existe considerável preocupação com os pobres, especialmente os muito pobres, a balança formal-informal, público-privado geralmente pende para o lado da provisão pública de seguro.⁷⁹ Preocupações no tocante à sustentabilidade e a outros incentivos aos esquemas grupais de seguro e crédito geralmente se erguem contra a inclusão dos mais pobres, que têm um risco percebido de inadimplência mais alto.⁸⁰ Preocupações semelhantes tendem a excluir os pobres do seguro baseado no mercado. Assim, é pouco provável que a provisão pública de seguro venha a prejudicar quaisquer dispositivos informais em que participam as famílias mais pobres.

Outro argumento em favor da intervenção pública é a ineficácia dos mecanismos de seguro usados pelos pobres contra choques repetidos, que também tendem a custar caro.⁸¹ Um estudo de seis aldeias da Índia meridional mostrou que os agricultores sacrificam nada menos de 25% da renda média para reduzir a exposição ao risco da safra.⁸²

Há que considerar diversos aspectos práticos no estabelecimento de programas de seguro estatais. Tais aspectos compreendem a obtenção de informações sobre as pessoas a serem seguradas e a consideração de questões de economia política na provisão de seguro.

Custa caro obter informações sobre as pessoas a serem seguradas. Por isso, muitas instituições tradicionais de crédito e seguro são locais. Os agiotas ou os membros de uma associação de poupança e crédito rotativo têm mais probabilidade de saber quem é um mau pagador do que um programa de seguros externo.⁸³ A assimetria da informação cria problemas de risco moral e seleção adversa, levando à provisão

insuficiente de seguros (em relação ao ideal social) por provedores privados.⁸⁴ Como os problemas de informação se mostram especialmente agudos para os pobres, podem ser grandes os benefícios sociais da provisão de seguro pelo governo.

Uma vez que o governo não tem vantagem comparativa na obtenção de informações locais sobre quem deveria ser segurado, freqüentemente se recomenda a co-produção: o governo entra com os meios financeiros e técnicos e as instituições ou grupos locais encarregam-se da implementação e fiscalização. Ou o governo proporciona recursos às comunidades, que se responsabilizam pela identificação dos beneficiários (quadro 8.5).

A economia política pode fortalecer ou enfraquecer o argumento em favor da provisão pública de seguro para atenuar os riscos. É bem possível que o Estado seja o melhor agente para a provisão de seguro, mas faltam a força institucional, os recursos financeiros ou a capacidade de gestão. Neste caso, pode-se tornar necessário fortalecer a capacidade do governo. O apoio político para alocar recursos pode também estar ausente, já que é preciso obter o apoio dos ricos para um programa que não os beneficia. Para que possa sustentar-se por si mesmo, é possível que o programa de seguros tenha de ser financiado com a receita tributária geral, em prejuízo de outros programas que beneficiam os ricos. (A economia política da redução da pobreza é analisada mais profundamente no capítulo 6.)

A atenuação pública dos riscos pode também reduzir as oportunidades de lucro para os ricos (agiotagem) ou solapar as relações patrono/cliente entre os ricos e pobres, conferindo a estes maior independência.⁸⁵ Se o governo permitir que os ricos (ou pelo menos a classe média) tomem parte em certos programas de seguro e mostrar que o seguro custa menos do que outros esforços para reduzir a pobreza, pode fortalecer o apoio político ao seguro financiado pelo setor público. Acima de tudo, como afirmam os capítulos 5 e 6, a atenuação pública do risco só logrará êxito se os pobres dispuserem de um canal para o diálogo com o governo sobre questões de risco e vulnerabilidade.

Considerações especiais são suscitadas pelo grande (e crescente) setor informal de muitos países em desenvolvimento (quadro 8.6). O emprego no setor informal em 12 países latino-americanos cresceu de 50% para 54% da população economicamente ativa entre 1990 e 1997.⁸⁶ Formou-se uma grande economia "parda" durante a transição econômica na Europa Ocidental e na antiga União Soviética. O seguro-desemprego não chegará aos

Quadro 8.7 Dois sistemas de seguro-saúde universal: Costa Rica e Cingapura

A Costa Rica e Cingapura apresentam níveis de renda e capacidade administrativa muito diferentes, mas ambos lograram êxito na implantação da assistência médica universal. Possuem, ademais, algumas características comuns que ajudam a orientar o atendimento gratuito para os pobres, tais como alfabetização quase universal e um sistema de registro civil (nascimentos, casamentos) e registro de transações (contratos de trabalho, contas de serviços públicos).

Costa Rica

Na Costa Rica, o setor público projeta e executa as políticas de saúde. É muito limitado o papel do setor privado na assistência médica: não mais do que 2% dos leitos hospitalares do país estão em estabelecimentos particulares. O Fundo de Seguridade Social da Costa Rica foi criado em 1943 e a cobertura de serviços de saúde foi estendida a toda a população em 1971. Cerca de 85% da população participa efetivamente. Os recursos são arrecadados por meio de deduções em folha e, para os autônomos, contribuições voluntárias baseadas na renda. O gasto público em saúde tem sido elevado, variando de 4,7% a 6,8% do PIB no período 1975-93. Com o seguro-saúde universal foram adotadas estratégias de saúde que visam a prevenir doenças, equacionar fatores de risco específicos e estender a cobertura de serviços às áreas rurais e urbanas. Os indicadores de saúde reagiram bem. De 1975 a 1990, a mortalidade infantil caiu de 37,9 para 15,3 por 1.000 nascidos vivos, e os partos com assistência médica subiram de 82,5% para 95,2%.

Os 15% da população não cobertos pelo programa nacional de seguro-saúde estão concentrados na extremidade inferior da distribuição da renda. Um programa gratuito de seguro-saúde cobre mais de três quartos desse grupo. A qualificação é averiguada por meio de avaliações sistemáticas por assistentes sociais, baseadas em documentação apresentada pelos requerentes sobre a composição, a renda e as condições de habitação da família. As análises administrativas dos requerentes são metódicas e eficientes: 55% dos benefícios do programa vão para o quintil mais pobre.

As preocupações no tocante à equidade também foram levadas em conta na reforma dos serviços primários de saúde iniciada em 1995. O país está dividido em 800 distritos sanitários, cada um atendido por uma equipe geral de saúde que assegura o acesso universal aos serviços primários e o encaminhamento apropriado para instalações de nível mais alto. Cada equipe de saúde tem apoio de um comitê de saúde estabelecido pela comunidade.

Mesmo assim, nem tudo anda bem na Costa Rica em matéria de assistência médica. Os períodos de espera são demorados, e têm-se registrado queixas de tratamento incorreto de usuários. Devido a isso, muitas pessoas com direito aos serviços públicos procuram provedores particulares para procedimentos de baixo custo. E, pelo fato de não estar a qualificação vinculada a um número específico de prêmios, algumas pessoas só os pagam quando necessitam de tratamento mais caro. Isso viola o princípio de solidariedade de um sistema de seguros. A Costa Rica deu início a reformas para corrigir esses problemas.

Cingapura

Entre 1984 e 1993, Cingapura estabeleceu um sistema de seguro-saúde em três categorias: Medisave, Medishield e Medifund. O programa proporciona seguro contra riscos de saúde de nível intermediário por meio de contas individuais e familiares no Medisave. Essas contas de poupança obrigatória, parte do sistema de seguridade social compulsória de Cingapura, são financiadas por um imposto sobre salários de 40% (pago em partes iguais por empregados e empregadores). Dessa contribuição, 6-8% destinam-se a contas no Medisave, que podem ser usadas para pagar despesas de hospitalização de até cerca de US\$ 170 por dia. Cumpre aos indivíduos pagar do próprio bolso ou por meio de seguros privados os custos de saúde menores.

Os riscos de saúde catastróficos são cobertos pelo Medishield, seguro facultativo de apoio para despesas que passem da cobertura máxima dada pelo Medisave. Optaram pela cobertura do Medishield 80% dos membros do Medisave. A alíquota de co-seguro é de 20% e a franquia varia conforme a classe de conforto do estabelecimento médico.

A equidade é promovida mediante subsídios do Medifund, destinado a remediar o caráter não progressivo das contas do Medisave e do Medishield. Um choque de saúde catastrófico absorveria 55% dos gastos anuais per capita no quintil mais pobre das famílias e apenas 21% no quintil mais rico. Os subsídios do Medifund são diferenciados por classe de estabelecimento, sendo assim orientados para os usuários mais pobres. Como último recurso, os pacientes sem capacidade para pagar todas as suas contas médicas podem requerer do comitê hospitalar do Medifund uma doação configurada segundo os seus recursos e financiada com fundos excedentes do orçamento do governo.

Fontes: Grosh 1994; Prescott e Pradhan 1999; Sauma 1997.

trabalhadores do setor informal, mas os programas de assistência social podem beneficiá-los. A provisão comunitária e a provisão integrada de seguro constituem duas abordagens inovadoras que se afiguram promissoras. Tais programas reconhecem os fortes vínculos entre os riscos do mercado de trabalho e outros riscos da economia informal.⁸⁷ Os esquemas que combinam diferentes tipos de seguro ou assistência para os trabalhadores autônomos podem ser particularmente atraentes. No Chile, muitos trabalhadores autônomos participam do sistema de pensões para obter seguro-saúde.⁸⁸

Instrumentos específicos e as lições da experiência

Embora os princípios gerais aqui examinados sejam úteis na configuração de opções para as autoridades, o que realmente importa é a sua aplicação a casos específicos e as lições da experiência. Estão disponíveis diversos instrumentos para intervenções públicas, visando a melhorar a capacidade das famílias para manejar riscos. O resto do capítulo aborda sete instrumentos especialmente relevantes para os pobres: seguro-saúde, assistência na velhice e pensões, seguro-desemprego e assistência aos desem-

pregados, programas de frentes de trabalho, fundos sociais, programas de microfinanciamento e transferências monetárias. Alguns desses instrumentos equacionam especificamente um tipo de risco, outros são úteis para uma ampla variedade de riscos.

Seguro-saúde. Alguns estudos já mostraram que muitas famílias nos países em desenvolvimento não podem obter seguro contra doenças graves ou incapacidade. Essas condições estão associadas a significativos custos econômicos, tanto pela perda de renda como pelas despesas médicas. Para resolver essa situação, o governo deve proporcionar seguro-saúde e orientar os gastos em saúde pública para serviços que atendam principalmente aos pobres (ou a áreas pobres).⁸⁹

Alguns países de renda média estabeleceram o seguro-saúde universal, como a Costa Rica e a Coreia do Sul nos anos 80. Contudo, a maioria dos países de baixa renda não pode oferecer mais do que um seguro-saúde limitado, proporcionando geralmente benefícios mínimos para todas as doenças ("cobertura do primeiro dólar"), em vez de oferecer seguro completo para doenças infrequentes mas muito caras.⁹⁰ Esta opção pode parecer pró-pobres (os benefícios são proporcionados independentemente da renda e não há franquia ou co-pagamento), mas tudo indica que as doenças catastróficas e lesões incapacitantes criam problemas muito maiores para os pobres do que as doenças menos graves e frequentes. Na Indonésia, as famílias conseguiram nivelar mais de 70% das flutuações do consumo causadas por choques de saúde moderados, mas apenas 40% dos causados por grandes choques de saúde.⁹¹ Uma hospitalização média na Indonésia custa 131% da renda anual das famílias do quintil mais pobre, mas apenas 24% da renda do quintil mais rico.⁹² Na China, as famílias puderam absorver apenas 6% das flutuações do consumo causadas pelos custos gerais do atendimento médico, mas 100% das flutuações que envolviam despesas médicas inferiores a 50 iuanes.⁹³

Assim, a provisão pública de seguro contra riscos de saúde catastróficos poderia melhorar significativamente o bem-estar dos pobres nos casos em que as próprias famílias não podem segurar-se contra esses riscos. Os dados indicam ainda que os prêmios podem ser bastante baixos (por serem raras as doenças mais graves), situando-se bem abaixo do limite que as famílias se dispõem a pagar.⁹⁴ Países bem diferentes uns dos outros, como a Costa Rica e Cingapura, puseram em prática planos de seguro-saúde com cobertura quase universal (quadro 8.7). Nos casos em que a capacidade administrativa ou

Quadro 8.8 Planos de aposentadoria no Chile e na Namíbia

Países muito diferentes, como Chile e Namíbia, instituíram planos de aposentadoria para cobrir os idosos mais vulneráveis. O Chile conta com um sistema de aposentadorias de base múltipla, com pensões que dependem dos anos de serviço e das contribuições. Diferenças no tocante à renda e aos anos no mercado de trabalho resultam em grandes diferenças no pagamento de pensões para homens e mulheres. Uma mulher com instrução primária incompleta e com participação média no mercado de trabalho, que se aposenta aos 60 anos, que é a sua idade para aposentadoria compulsória, receberia apenas 29% da pensão paga a um homem com iguais qualificações que se aposentasse com a idade em que a aposentadoria é compulsória para o sexo masculino, 65 anos.

Além desse sistema formal de aposentadoria, o governo financia uma pensão de assistência social destinada a pessoas pobres de ambos os sexos, maiores de 65 anos e não cobertas pelo sistema formal. Como o programa opera em função dos meios de vida do candidato e não dos seus antecedentes empregatícios, os montantes de benefícios não são diferenciados segundo o sexo. Como as mulheres idosas em geral são mais pobres do que os homens idosos, o programa beneficia as mulheres mais do que os homens, especialmente nas áreas rurais.

A Namíbia administra um programa de aposentadorias para pessoas maiores de 60 anos. Ao contrário do programa chileno, o da Namíbia é universal e não se baseia na situação econômica do candidato. Na prática, 88% dos que se qualificam recebem a pensão. A pensão social contribui significativamente para a redução da pobreza. É ela a principal fonte de renda para 14% das famílias rurais e 7% das famílias urbanas.

O programa de aposentadoria também ajuda indiretamente as crianças, porque muitas pessoas idosas da Namíbia cuidam de netos e pagam suas taxas escolares quando os pais estão trabalhando ou procurando emprego longe de casa ou porque as crianças são órfãs da AIDS ou incapacitadas.

Fonte: Banco Mundial, a sair a; Cox Edwards 2000; Subbano 1996.

outras limitações tornam o seguro-saúde para doenças catastróficas inviável para os pobres, pode-se usar subsídios para atendimento hospitalar. Para que isso favoreça os pobres, porém, é preciso que haja equidade no encaminhamento e no acesso a hospitais.⁹⁵ Em ambos os enfoques, o objetivo é evitar a necessidade de que os pobres paguem por emergências médicas recorrendo ao endividamento, à alienação de bens ou a cortes no consumo.

Os ferimentos e doenças crônicas que resultam em incapacidade a longo prazo afetam uma proporção estimada em 5-10% da população nos países em desenvolvimento.⁹⁶ A incapacidade está associada com baixo nível de instrução, nutrição deficiente, alto desemprego e subemprego e baixa mobilidade ocupacional (fatores que aumentam a probabilidade de empobrecer). E ser pobre aumenta o risco de se tornar incapacitado. Em muitos casos, a incapacidade nos países em desenvolvimento é causada por lesões ou por

doenças transmissíveis, maternas ou pré-natais, algumas das quais evitáveis. Claro está que a prevenção médica de doenças torna-se mais fácil quando a renda se eleva.

Em última análise, as medidas do governo devem concentrar-se na prevenção, especialmente no atendimento materno-infantil. Os programas de erradicação do sarampo, de combate à oncocercose e de redução das deficiências de micronutrientes já diminuíram consideravelmente as incapacidades.⁹⁷ Para as crianças, são especialmente importantes os programas preventivos que impeçam que doenças simples se tornem crônicas.⁹⁸ As guerras e conflitos civis também provocam muitos casos de incapacidade. O número de acidentes com minas cresceu acentuadamente nos últimos 15 anos: um estudo de quatro países afetados por guerras verificou que 6% das famílias tinham um membro que fora morto ou incapacitado permanentemente por minas terrestres.⁹⁹

Os portadores de deficiências incorrem em despesas médicas adicionais e muitas vezes ficam excluídos dos serviços e atividades da comunidade.¹⁰⁰ A maioria dos incapacitados depende do sustento proporcionado por suas famílias e não pode aumentar sua renda em resposta a uma crise. Um estudo mostrou que 61–87% das vítimas de minas terrestres contraíram dívidas para pagar suas contas médicas e 12–60% tinham sido forçados a vender bens.¹⁰¹ A chave para a redução da incapacidade no futuro está na prevenção e na melhoria dos serviços de saúde. Os que já estão incapacitados necessitam de programas comunitários de reabilitação e transferências públicas para as famílias que cuidam deles.¹⁰²

Assistência na velhice e pensões. Os riscos ligados à velhice têm dimensões tanto sociais como econômicas, que devem ser consideradas na adoção de políticas. Para reduzir o isolamento social dos idosos, as políticas sociais deveriam facilitar o acesso a grupos ou associações da comunidade que atendam a eles. A proximidade de serviços de saúde também é uma preocupação maior, porque os idosos têm dificuldade para ir a clínicas distantes.

Quanto ao aspecto econômico, muitos idosos são pobres porque foram pobres a vida inteira.¹⁰³ As políticas de redução da pobreza que aumentam a renda das pessoas durante a sua vida ativa também irão deixá-los em situação melhor na aposentadoria. Um mercado financeiro em bom funcionamento ajudará os trabalhadores a acumular ativos financeiros durante a sua vida. Isso é especialmente importante para os trabalhadores do setor informal e para os autônomos, que raramente participam em programas de aposentadoria. Uma renda maior e

melhor gestão de riscos para os trabalhadores que hoje estão na flor da idade também os ajudarão a apoiar financeiramente os seus pais.

Na maioria dos países em desenvolvimento, os sistemas formais de aposentadoria são limitados, cobrindo apenas 16% da força de trabalho no mundo em desenvolvimento.¹⁰⁴ A cobertura pode ser aumentada mediante uma reforma apropriada,¹⁰⁵ mas isso leva tempo: em geral, só se observam índices de cobertura superiores a 50% da mão-de-obra em países com renda anual per capita superior a US\$ 5.000.¹⁰⁶

A recomendação geral para a reforma das pensões de aposentadoria é instituir um sistema múltiplo, combinando um plano de benefícios determinados administrado pelo setor público com um plano de contribuições determinadas administrado pelo setor privado, suplementado por poupança voluntária para a aposentadoria. O plano administrado pelo setor público, financiado com recursos da receita tributária geral, pode tomar em conta as preocupações concernentes à pobreza e à equidade. O administrado pelo setor privado, financiado em seu todo por contribuições dos participantes, serve como substituto do salário após a aposentadoria.¹⁰⁷ Vários países, principalmente na América Latina e na Europa Oriental, têm sistemas de aposentadoria de base múltipla. A gestão bem-sucedida de tais sistemas, porém, requer considerável capacidade administrativa.

Inicialmente, nem mesmo um sistema de pensões bem estruturado beneficiará os pobres. A cobertura dos sistemas formais de aposentadoria tende a ser muito maior para os trabalhadores de alta renda: no Chile, mais de 40% dos trabalhadores do decil de renda mais baixa não participam no sistema de aposentadoria, em comparação com menos de 20% dos trabalhadores do decil mais rico.¹⁰⁸ Em geral, a cobertura é menor entre os pobres, os sem instrução e as mulheres que trabalharam no lar durante a maior parte da vida.

Contribuem para essa cobertura menor as falhas institucionais e de mercado e a existência de incentivos que dissuadem os indivíduos de procurar cobertura. O perfil dos riscos enfrentados pelas famílias pobres pode significar que para elas as doenças ou a perda da colheita dão ensejo a maiores preocupações do que a incerteza quanto à renda na velhice. Num ambiente onde o crédito é limitado, pode ser difícil para os pobres e os trabalhadores autônomos pagar as contribuições obrigatórias a um sistema de aposentadoria. Se, além disso, faltar credibilidade no sistema público de pensões, muitos continuarão recor-

Quadro 8.9 Princípios dos programas de frentes de trabalho bem-sucedidos

Em muitos programas para os pobres, uma grande proporção dos benefícios vai para os não pobres. O problema despertou o interesse em esquemas orientados a certos grupos, tais como os programas de frentes de trabalho, que se têm mostrado especialmente eficazes. Dois bem-sucedidos programas desse tipo são o Plano de Garantia de Emprego de Maharashtra, na Índia, e o Trabajar, na Argentina.

Lançado durante a severa seca de 1970-73, o plano de Maharashtra cresceu rapidamente, absorvendo mensalmente cerca de 500.000 trabalhadores. Num ano típico, o plano proporciona 100 milhões de pessoas-dias de emprego. A Argentina lançou o Trabajar II em meados da década de 1990 (numa versão ampliada e reformada de um programa anterior) para fazer face ao crescimento acentuado do desemprego, que chegou a 18% em 1996-97 e se concentrou entre os pobres.

Seleção de projetos

Ambos os programas concentram-se em projetos de infra-estrutura (estradas, esquemas de irrigação, diques). As autoridades locais, em colaboração com as comunidades e as ONGs, propõem projetos, que devem fazer uso intensivo da mão-de-obra, beneficiar a comunidade local e ter por alvo áreas pobres.

Faixa salarial e focalização

De modo a garantir que a maioria dos participantes seja constituída de pobres e manter os incentivos para que os trabalhadores busquem empregos regulares, os programas devem pagar nada mais do que o salário médio para mão-de-obra não especializada. O Trabajar estabeleceu um salário de aproximadamente 75% da renda média mensal do emprego principal dos 10% mais pobres das famílias da Grande Buenos Aires. O esquema de Maharashtra usa uma escala salarial média para trabalhadores rurais não especializados. Ambos os programas têm logrado considerável êxito no atendimento aos mais pobres. Cerca de 9 dentre 10 participantes do plano de Maharashtra viviam abaixo do limiar de pobreza local; 4 dentre 5 participantes do Trabajar eram pobres segundo o padrão argentino. Para os 5% mais pobres dos participantes, os benefícios do programa correspondiam a 74% da sua renda antes do programa.

Fontes: Jalan e Ravallion 1999c; Lipton 1998; Ravallion 1991, 1999a.

Benefícios para os pobres

Como raramente se podem dar ao luxo de ficar totalmente ociosos, os pobres muitas vezes abrem mão de parte da sua renda para ingressar em frentes de trabalho. A julgar pelas estimativas, a renda perdida poderia representar nada menos de 50% dos salários pagos pelos programas de frentes de trabalho. Contudo, como é garantido, o emprego proporciona importantes benefícios de seguro para os pobres. Nas aldeias onde o esquema de Maharashtra atua, as rendas têm somente a metade da variabilidade que se observa em aldeias onde não há o plano. Os pobres auferem também ganhos indiretos dos programas de frentes de trabalho, quando são beneficiados pela infra-estrutura por eles criada. Os resultados da experiência são desiguais. Em certos casos, famílias em situação melhor apoderaram-se dos ativos criados (o que não é de todo negativo, uma vez que pode aumentar a aceitação política do plano pelos ricos, como parece ser o caso em Maharashtra).

Princípios do êxito

Os programas de frentes de trabalho podem ser mais eficazes se aplicarem diversos princípios:

- O pagamento deve ser determinado pelo salário de mercado local para a mão-de-obra não especializada, e não pelo orçamento do programa. Se os recursos forem insuficientes para atender à demanda, o programa deve ser orientado para áreas com alta concentração de pobres. Deve-se evitar o uso de critérios adicionais.
- As faixas salariais devem ser neutras no tocante ao sexo. As mulheres podem ser encorajadas a participar mediante uma seleção adequada de projetos, descentralização dos locais de trabalho e provisão de creche.
- A intensidade da mão-de-obra deve ser maior do que a norma local para projetos semelhantes.
- As comunidades devem participar na seleção de projetos, a fim de que os pobres captem o máximo de benefícios indiretos da infra-estrutura criada.
- Para atenuar ao máximo os riscos, o programa deve estar permanentemente disponível, expandindo-se automaticamente durante uma crise, conforme cresça a demanda.

rendo a esquemas informais tradicionais, baseados muitas vezes na família, nos parentes ou na tribo, para ter uma renda garantida na velhice.¹⁰⁹

Assim, para atender às necessidades dos idosos pobres é preciso mais que pensões. As medidas de prevenção compreendem a facilitação da poupança e do investimento e a execução de programas de redução da pobreza durante a vida ativa das pessoas. São necessárias diferentes formas de apoio direto e indireto para os idosos de hoje. Os programas podem proporcionar assistência para famílias que atendem a pessoas idosas que vivem no lar.¹¹⁰ Programas de readaptação e frentes de trabalho adaptados para trabalhadores mais velhos podem ajudá-los a continuar trabalhando.¹¹¹ E a assistência social ou as pensões sociais deveriam cobrir os

mais pobres e os muito idosos (categorias que freqüentemente se confundem), bem como aqueles que não recebem apoio da família (quadro 8.8). Frequentemente, as viúvas constituem uma grande proporção desse grupo.¹¹²

Seguro-desemprego e assistência ao desempregado. É possível reduzir significativamente os riscos do mercado de trabalho melhorando o funcionamento desse mercado e adotando políticas macroeconômicas bem fundamentadas. Nos países em desenvolvimento, muitos mercados de trabalho são segmentados (barrando efetivamente a entrada de certos grupos) e excessivamente regulados. A reforma das leis e regulamentos trabalhistas deve equilibrar o aumento da eficiência no mercado de mão-de-obra com a promoção e imposição de normas trabalhistas que

protejam os trabalhadores vulneráveis (capítulo 4). A eliminação das formas mais exploradoras de trabalho infantil deve ser um dos objetivos primários.¹¹³ No setor informal, onde raramente são aplicadas as leis e os regulamentos, a ação pública pode complementar as disposições informais costumeiras para melhorar o ambiente no qual os trabalhadores operam.

É necessário que a reforma e a ação coerciva se combinem com programas de aperfeiçoamento de aptidões, assistência na procura de emprego e desenvolvimento de microempresas. Como a experiência com programas de treinamento executados por governos é irregular, será necessário explorar a possibilidade de parcerias com o setor privado.¹¹⁴ É possível também tornar os mercados de trabalho mais efetivos mediante a melhoria das relações entre seus membros (organizações patronais, sindicatos trabalhistas e governo) e o fortalecimento das negociações e dos contratos coletivos de trabalho.¹¹⁵

Contudo, nem mesmo um mercado de mão-de-obra que funcione bem poderá eliminar totalmente o risco de desemprego ou subemprego. Os trabalhadores desempregados necessitarão de benefícios por desemprego para se protegerem contra grandes perdas de renda e a pobreza. Em alguns países, o vínculo entre desemprego e pobreza é muito forte. Um estudo da pobreza em países da Europa Oriental e na antiga União Soviética verificou uma incidência de pobreza 40-80% maior entre famílias pobres que tinham um membro desempregado do que

entre famílias que não tinham nenhum desempregado. As famílias com vários membros desempregados tinham índices de pobreza duas vezes maior ou ainda mais altos do que a média em alguns países.¹¹⁶ Os programas para desempregados típicos da região compreendem readaptação, subsídios salariais, aconselhamento ocupacional e serviços de referência, frentes de trabalho e emprego comunitário, bem como programas de criação de pequenas empresas.¹¹⁷

O seguro-desemprego, o meio tradicional de atenuar o risco de perda do emprego, não seria apropriado para a maioria dos países em desenvolvimento, devido à baixa capacidade administrativa e ao tamanho do setor informal. A irregularidade e a imprevisibilidade da renda, típicas do setor informal, dificultam a participação dos trabalhadores em programas de seguro baseados em contribuições.¹¹⁸ Muitas das falhas do mercado e deficiências institucionais examinadas na seção sobre sistemas de aposentadoria também se aplicam ao seguro-desemprego. São opções melhores para assistir os desempregados a assistência social baseada na comprovação dos meios econômicos e os programas de frentes de trabalho.¹¹⁹ A comprovação dos meios de vida mostrou-se difícil na maioria das situações, mas estão sendo testadas várias abordagens promissoras que utilizam indicadores facilmente observáveis.¹²⁰

Programas de frentes de trabalho. Os programas de frentes

Quadro 8.10 O Fundo de Desenvolvimento Comunitário da Eritréia

Após a guerra de independência, o governo da Eritréia prometeu proporcionar a todas as províncias uma infra-estrutura econômica e social básica. Muitas comunidades pobres, contudo, não tinham capacidade para executar projetos por si mesmas. O país adotou uma solução inovadora: combinou mecanismos de financiamento público e frentes de trabalho no Fundo de Desenvolvimento Comunitário da Eritréia; os projetos são selecionados pelas comunidades e as áreas de intervenção são selecionadas pelas autoridades. Os procedimentos para contratação mantêm-se flexíveis para atingir mesmo comunidades que não têm capacidade de implementação. Numa comunidade que não pode formar um comitê para supervisionar um projeto, o fundo assume as atividades de aquisição, contratação e supervisão técnica. Se necessário, o fundo pode mesmo gerir a contribuição da comunidade. Essa abordagem flexível é combinada com um ambicioso programa de fortalecimento de capacidade, que treina pessoal da comunidade e do governo local em preparação, manutenção e operação de projetos.

Fonte: Frigenti, Harth e Huque 1998.

Quadro 8.11 A Associação de Trabalhadoras Autônomas da Índia

Fundada em 1972, a Associação de Trabalhadoras Autônomas (Self-Employed Women's Association – SEWA) é um sindicato registrado de mulheres que trabalham no setor informal na Índia. As 220.000 associadas da SEWA são mascates, vendedoras, mulheres que trabalham em casa e operárias. Além das suas funções convencionais como sindicato trabalhista (garantia de salário mínimo e segurança no trabalho), a SEWA proporciona assistência jurídica e mantém um banco e um sistema de seguridade social. O banco oferece contas de poupança e empréstimos às associadas. O esquema de seguridade social, que segura cerca de 14% das associadas da SEWA, inclui seguro de saúde, vida e bens. Pouco mais de metade do custo do programa de seguros é coberta por prêmios. O resto é financiada pela SEWA e por um subsídio público. A SEWA encara esse dispositivo como primeiro passo para o aumento das contribuições e o auto-sustento das associadas. A combinação de serviços bancários, securitários e sindicais ajudou a aumentar o quadro de membros da organização e elevar a renda das associadas. Agora, a SEWA está planejando ampliar os benefícios de saúde e acrescentar um componente de pensões.

Fontes: Lund e Srinivas 1996b; Mirai Chatterjee, secretária geral da SEWA, comunicação por correio eletrônico, 3 de maio de 2000.

de trabalho constituem um valioso instrumento contracíclico para favorecer os trabalhadores pobres desempregados. Para evitar que outros se beneficiem, devem pagar salários inferiores aos do mercado. Um programa de frentes de trabalho bem formulado e bem financiado consiste numa combinação de atenuação de risco e enfrentamento. Para atenuar os riscos, o programa deve inspirar confiança em que venha a estar disponível após uma crise. Somente com um governo que pareça merecedor de fé, tais programas induzirão as famílias a abrir mão de caros esquemas de auto-seguro ou seguro em grupo, liberando recursos para outros fins produtivos.¹²¹ O programa funciona como um mecanismo de enfrentamento, proporcionando empregos quando ocorre uma crise. A renda proporcionada às famílias após uma crise ajuda-as a evitar estratégias caras e perigosas (alienação de bens, redução do consumo de alimentos). Alguns programas de frentes de trabalho (como o Trabajar, na Argentina, o Programa de Emprego Temporário, no México,¹²² e o Esquema de Garantia de Emprego, em Maharashtra, Índia) conseguiram criar empregos para os pobres (quadro 8.9). Outros, não formulados originariamente como programas de frentes de trabalho, podem realmente desempenhar funções muito semelhantes. É esse o caso do Probecat, programa que proporciona treinamento para os desempregados urbanos no México.¹²³

Os programas de frentes de trabalho não são necessariamente uma maneira barata de levar benefícios aos pobres. É necessário comparar a sua eficácia em função do custo com a de programas alternativos de transferência. O custo por pessoa-dia de emprego criado varia muito de um país para outro, indo de US\$ 1-2 em vários programas do sul da Ásia a US\$ 8 na Bolívia. O custo depende do salário, do tipo de projeto empreendido, dos custos das empreiteiras privadas locais e da efetividade administrativa. Em geral, os salários representam 30-60% do custo total.¹²⁴

Fundos sociais. Os fundos sociais ajudam a financiar pequenos projetos identificados e executados por comunidades pobres, que geralmente proporcionam co-financiamento. Quase 50 países, a maioria na América Latina e na África Subsaariana, mantêm fundos sociais ou entidades semelhantes. O maior do mundo está no Egito. Recentemente, países do leste europeu e da Ásia Central começaram a estabelecer fundos sociais, já estando 10 deles em operação ou em preparação.

O primeiro fundo social foi criado pelo governo boliviano em 1987 como resposta de emergência a uma retração econômica geral. Os fundos sociais, porém, geralmente não são instrumentos para enfrentar riscos. Ao contrário, voltam-

se para uma grande variedade de objetivos, compreendendo infra-estrutura, desenvolvimento comunitário, serviços sociais e apoio à descentralização.¹²⁵ Contudo, alguns têm sido usados para responder a emergências: o furacão Mitch na América Central (capítulo 9), a guerra civil no Camboja, um terremoto na Armênia, seca em Zâmbia. Os fundos sociais têm também assumido, pouco a pouco, um papel maior na atenuação de riscos: apoiando projetos de geração de renda, estimulando a matrícula escolar e o uso de centros de saúde e fortalecendo o capital social das comunidades. Embora tenham demonstrado que são flexíveis, que respondem com rapidez e que são eficazes em função do custo, o seu histórico é irregular no que se refere à sustentabilidade e à redução da pobreza.¹²⁶

Os fundos sociais fazem uso de três artifícios de focalização para chegar aos pobres: seleção de investimentos (principalmente serviços básicos), triagem de projetos (para assegurar que a maioria dos beneficiários sejam pobres) e orientação geográfica (áreas pobres). A estratégia de focalização na pobreza e os fundos sociais baseados na demanda às vezes entram em choque. Para aumentar a sua eficácia, muitos fundos financiaram inicialmente projetos em comunidades ricas com boa capacidade de organização. As comunidades mais pobres, que não raro têm dificuldades para organizar propostas de investimento, recebiam menos benefícios.

Para fazer face a esse problema, alguns fundos sociais (Argentina, Chile, Mali, Romênia) apoiaram o fortalecimento da capacidade em comunidades pobres. Outros assumiram temporariamente parte da responsabilidade de execução, enquanto as comunidades aumentavam a sua capacidade (quadro 8.10). Vários fundos estão melhorando a sua focalização na pobreza. Em Malauí e Zâmbia, fundos sociais estão introduzindo o mapeamento da pobreza para identificar focos de pobreza.¹²⁷ Avaliações dos beneficiários identificaram a orientação comunitária (sensibilidade às necessidades da comunidade, promoção da coesão social) como uma das vantagens dos fundos sociais.¹²⁸

Microfinanciamento (crédito, poupança e seguros). Os programas de microfinanciamento podem ajudar as famílias pobres a nivelar o consumo durante um choque adverso. O acesso ao crédito pode ajudá-los a evitar a venda de bens a qualquer preço e a repor haveres produtivos destruídos numa catástrofe natural. Mas os programas de microfinanciamento fazem mais do que ajudar as famílias a enfrentar os choques: podem também proporcionar capital para criar ou expandir microempresas. Assim, o microfinanciamento

ajuda as famílias a diversificar suas fontes de renda e reduzir sua vulnerabilidade a choques de renda. Os programas de microfinanciamento são especialmente importantes para mulheres e famílias chefiadas por mulheres, que muitas vezes têm dificuldade em obter crédito. As instituições microfinanceiras, contudo, dependendo do seu tamanho e diversificação, poucas probabilidades têm de ser efetivas em face de grandes choques covariantes (capítulo 4).

Os programas de microfinanciamento têm logrado maior êxito em ajudar famílias moderadamente pobres e vulneráveis (não necessariamente pobres) do que famílias extremamente pobres. A maioria deles beneficia pessoas que estão logo acima ou logo abaixo da linha de pobreza. Muitas vezes, os esforços no sentido de dirigir programas de microfinanciamento explicitamente para famílias pobres malogram, embora haja indícios de que alguns programas usam a orientação geográfica para chegar aos pobres.¹²⁹ Registrou-se maior êxito em situações nas quais grupos locais apropriados identificam beneficiários ou em que os benefícios são dirigidos segundo o tamanho das terras dos beneficiários (como no caso do Banco Grameen, que usa um limite de 0,5 acre).¹³⁰

Estudos empíricos mostram que os clientes muitas vezes recorrem a empréstimos para reduzir o risco, em vez de fazer frente aos choques, o que significa que os empréstimos não são usualmente "desviados" para o consumo. Clientes tanto pobres como não pobres usam empréstimos para nivelar o consumo mediante um nivelamento da renda, principalmente pelo aumento da diversificação. Os empréstimos ajudam as famílias a acumular diversos bens: ativos físicos e produtivos (veículos, equipamento, imóveis, animais), ativos financeiros (contas de poupança), ativos humanos (educação, saúde) e ativos sociais (contribuições para serviços fúnebres e casamentos ou para redes de apoio mútuo).¹³¹

Como instrumento de gestão de riscos, a principal vantagem dos programas de microfinanciamento está no conhecimento de que os empréstimos estarão disponíveis em caso de necessidade, permitindo às famílias abrir mão de estratégias menos efetivas e menos convenientes (trabalho infantil, dinheiro guardado no colchão). Neste caso, verifica-se um paralelo com os esquemas de garantia de emprego: a confiança na futura disponibilidade é a chave do sucesso dos programas de microfinanciamento como instrumento de gestão de riscos.

A disponibilidade de serviços microfinanceiros permite que as famílias pobres tomem a iniciativa em vez de sim-

plesmente reagir: elas podem planejar para atenuar os riscos. A maioria dos clientes, consciente desse benefício, empenha-se decididamente em amortizar seus empréstimos para não perder o acesso a futuros créditos. Mesmo durante e após as enchentes em Bangladesh, os clientes continuaram amortizando seus empréstimos.¹³² A julgar pelos indícios, o microcrédito melhorou especialmente a vida das mulheres pobres, fortalecendo a sua posição para negociar junto a seus maridos, fomentando a sua confiança em si mesmas e aumentando a sua participação na vida pública.¹³³ O sucesso do microfinanciamento na redução da vulnerabilidade mediante a diversificação da renda e a acumulação de bens indica que tais programas deveriam receber apoio prioritário do governo e dos doadores.¹³⁴ Contudo, a ampliação da base de clientes para as famílias mais pobres continua sendo um desafio. Até certo ponto, seria possível reformular os produtos microfinanceiros para chegar às famílias mais pobres. Poder-se-ia dar maior flexibilidade ao vulto dos empréstimos e às amortizações, para compatibilizá-los mais com os fluxos de renda e a capacidade de reembolso dos mutuários.¹³⁵ Essa acomodação provavelmente tem limites do ponto de vista prático, dado que, em certo ponto, o aumento dos custos da concessão de tais empréstimos viria abalar a sustentabilidade das instituições microfinanceiras. Os muito pobres poderiam ser ajudados mais efetivamente por meio de transferências de dinheiro dirigidas.

A eficácia dos programas aumentaria se o microcrédito fosse combinado com poupança e seguro, para que os clientes não tivessem que contrair dívida para cobrir os custos de doenças ou falecimento (quadro 8.11). O Banco Rakyat Indonesia e a SafeSave, em Bangladesh, demonstram o potencial da combinação de microcrédito com poupança. Outros programas de microfinanciamento lograram êxito na introdução de seguros de vida com prêmios baixos e benefícios limitados (custos de funerais e reembolso de dívidas).¹³⁶

Transferências de dinheiro. As transferências de dinheiro (excetuadas as que se fazem mediante sistemas contributivos tais como os planos regulares de aposentadoria e seguro-desemprego) compreendem pagamentos aos idosos a título de assistência social, abonos de família, programas orientados de desenvolvimento humano e vales para pagamento de serviços básicos. Em países onde existem grandes setores informais e o seguro-desemprego não é viável, a assistência social baseada na comprovação da renda é uma maneira importante de ajudar os desempregados e subempregados.

O papel das transferências de dinheiro numa estratégia social de gestão de riscos depende da renda do país. Em países de baixa renda, as transferências de dinheiro fazem parte do seguro social, oferecendo uma garantia geral de renda mínima. Nas economias em transição, os pagamentos de assistência à família representaram 0,4-5,1% do PIB em 1992-93. Existem programas de assistência social em dinheiro apenas em alguns países asiáticos, onde eles representam menos de 1% do PIB; e tais programas são praticamente inexistentes na África e na América Latina.

A experiências de diferentes países parece indicar que a assistência à família e a assistência social dirigida são efetivas na redução da pobreza a curto prazo, especialmente em países com relativamente pouca pobreza. O problema seria encontrar um mecanismo orientador apropriado, compatível com a capacidade administrativa do país. Para comunidades que têm melhores informações sobre os necessitados, talvez fossem preferíveis as soluções descentralizadas (ver quadro 8.5).¹³⁷

Os programas de desenvolvimento humano para famílias pobres com filhos transferem renda em dinheiro ou em espécie com base em critérios observáveis, tais como a idade das crianças, a frequência escolar ou a participação em programas de saúde. Assim, servem ao duplo objetivo de redução da pobreza e desenvolvimento humano. Quando são efetivos, protegem as crianças contra os danos duráveis que ocorrem quando a família, incapaz de manejar adequadamente os riscos, responde aos choques diminuindo a sua alimentação ou tirando-as da escola para trabalhar.

Em Bangladesh, as transferências de 100 kg de arroz às famílias pelo programa Alimento por Educação aumentaram em 17% para os meninos e 160% para as meninas a probabilidade de receber educação escolar.¹³⁸ No Brasil, o programa Bolsa Escola proporciona bolsas de estudos a regiões e comunidades onde há maior ocorrência de trabalho infantil, procurando manter as crianças na escola, mediante compensação aos pais pela renda que elas teriam auferido. O programa Progres, no México, proporciona benefícios de saúde e educação a 2,6 milhões de famílias. Os resultados de uma avaliação indicam que o programa dirige benefícios para as famílias mais pobres e elevou a matrícula escolar de filhos das famílias beneficiárias (ver quadro 5.5, no capítulo 5).¹³⁹

A distribuição gratuita de vales pode compensar a queda da matrícula escolar após uma crise ou choque. Após a crise na Indonésia, a matrícula de meninos das zonas mais pobres de Jacarta no ensino primário caiu 8,3% e a matrícula no primeiro nível secundário diminuiu em todo o país, obser-

vando-se as quedas maiores nas áreas mais pobres. Em 1998, o governo indonésio aboliu as taxas de matrícula nas escolas públicas e reduziu as mensalidades e taxas para exame no nível primário, proporcionando alívio para muitos pais que, na esteira da crise, tinham atrasado o pagamento de taxas. Para restabelecer os índices de matrícula escolar, o sistema de vales foi suplementado por um programa individual de bolsas de estudo e doações em bloco para as escolas, ambos dirigidos às áreas mais pobres.¹⁴⁰

• • •

Os pobres ficam expostos a toda uma série de riscos que os tornam vulneráveis aos choques de renda e a perdas de bem-estar. Este capítulo procura mostrar que, devido a isso, ajudar os pobres a manejar os riscos é parte essencial dos programas de redução da pobreza e deve complementar os esforços para aumentar a renda média e melhorar a distribuição da renda, que este relatório examina em outros capítulos. Concentramo-nos nos riscos que ocorrem principalmente nos níveis individual, familiar e comunitário (micro e meso), tais como doenças e lesões, crimes e violência doméstica, velhice, perda da colheita e flutuações nos preços dos alimentos e na demanda de mão-de-obra. (O capítulo 9 trata dos riscos no nível macro, tais como as crises macroeconômicas e as catástrofes naturais.)

Os pobres utilizam a diversificação de ativos e fontes de renda, bem como vários tipos de auto-seguro (estoques de reserva, poupança) e de seguro informal (redes de apoio mútuo), como meios de reduzir o risco ou abrandar o seu impacto. Onde esses mecanismos preemptivos se mostram inadequados, para enfrentar os choques as famílias aumentam ou diversificam a oferta de mão-de-obra (trabalho infantil, migração), vendem bens ou reduzem o consumo.

Esses mecanismos funcionam, mas não tão bem como deveriam funcionar. A volatilidade da renda familiar continua sendo alta em muitas regiões e muitas famílias sofrem declínios episódicos do seu bem-estar. Algumas se recuperam, mas não todas. Os choques comuns a uma grande área, que podem eliminar todos os recursos de uma rede, têm mais probabilidades de sobrecarregar os instrumentos de gestão de riscos das famílias pobres. E, dado que os choques não afetam da mesma forma as famílias pobres, a gestão inadequada de riscos pode causar danos de longo prazo às crianças por via da desnutrição, do trabalho infantil e da perda de instrução escolar.

Na maioria dos países em desenvolvimento, a gestão de riscos dá ênfase às intervenções após a ocorrência de uma catástrofe. É necessário fazer pender a balança em favor de políticas que visem a reduzir e atenuar os riscos. As políticas sanitárias, ambientais, trabalhistas e macroeconômicas podem reduzir os riscos. E as redes de segurança implantadas antes

da ocorrência de choques adversos podem servir tanto para atenuar os riscos como para enfrentá-los.

Para contrabalançar os problemas de incentivos e informação que excluem os pobres de muitos mecanismos de seguro do mercado, cabe ao Estado um papel especial na provisão ou regulamentação dos seguros e no estabelecimento de redes

de segurança. Este relatório defende a idéia de uma abordagem modular, que adapta a rede de segurança ao padrão específico de riscos em cada país ou área e complementa os dispositivos de manejo de risco existentes. Muitas soluções envolverão parcerias entre comunidades pobres, o setor privado e o Estado.



CAPÍTULO 9

Manejo de Crises Econômicas e Catástrofes Naturais

Não tem trabalho. A gente adoce e não tem dinheiro para se tratar. Não temos remédios porque custam caro. O governo encarece tudo. Não temos dinheiro para comprar adubo nem sementes, tudo é em dólar. Não temos nada para comer. Tudo custa tão caro.

— De um grupo de mulheres por ocasião de uma crise bancária, Juncal, Equador.

Segurança é a capacidade de as pessoas enfrentarem as catástrofes.

— De um grupo de discussão, Little Bay, Jamaica.

As crises econômicas e as catástrofes naturais podem causar quedas profundas e repentinas do produto nacional, bem como acentuados aumentos da pobreza. Pior ainda, face aos danos colaterais que podem provocar, tais como perda irreversível de capital humano, elas afetam não somente o padrão de vida dos pobres, como também a capacidade das pessoas de escapar da pobreza.

A desnutrição e as taxas de desistência escolar entre crianças pobres podem subir durante crises econômicas e catástrofes naturais. As famílias pobres muitas

vezes se vêem forçadas a vender seus poucos bens a preços aviltados. Essas respostas perpetuam a pobreza crônica, podendo reduzir as perspectivas de crescimento econômico, devido às perdas irreversíveis de capital humano e físico. Por isso, é tão crucial a prevenção de crises econômicas e catástrofes naturais. E por isso, quando ocorrem, a proteção dos pobres deve estar entre as prioridades mais altas. Essa proteção requer não somente recursos mas também instrumentos (programas de redes de segurança) capazes de canalizar tais recursos para as famílias pobres. Ao passo que os países em desenvolvimento e as economias em transição são geralmente vulneráveis a crises e catástrofes naturais, os pequenos Estados são especialmente vulneráveis a ocorrências externas adversas pelo fato de serem remotos e isolados, de terem alto grau de abertura, susceptibilidade às catástrofes naturais e limitada diversificação.¹

Prevenir e enfrentar as crises econômicas

Mesmo o nosso limitado acesso a escolas e centros de saúde agora está começando a desaparecer. Nós

tememos pelo futuro de nossos filhos. É justo mandar nossos filhos ao depósito de lixo todos os dias para sustentar a família?

– Mãe e pai comentando a necessidade de tirar os filhos da escola na esteira de uma crise econômica, Tailândia.

As crises que afetam economias inteiras resultam em queda acentuada da produção, declínio da renda e elevação do desemprego. Generalizadas na década de 1990, elas se manifestaram em diferentes formas: crises fiscais, crises do balanço de pagamentos, choques nas relações de troca, crises monetárias, crises bancárias, hiperinflação. As crises econômicas no México em 1995, no leste da Ásia em 1997 e no Brasil e na Rússia em 1998 receberam ampla cobertura nos meios de comunicação. Não foram esses, porém, os únicos episódios de desajuste econômico.² A maioria das crises foi causada por diferentes combinações de políticas mal orientadas e fatores externos tais como choques nas relações de troca, fluxos de capital voláteis e contágio nos mercados internacionais de capital.

As crises econômicas prejudicam tanto os pobres como os não pobres, mas são muito mais devastadoras para aqueles que já vivem na pobreza ou quase na pobreza, ainda que não sejam afetados desproporcionalmente. As perdas de bem-estar são maiores para as famílias pobres e para aquelas que caem na pobreza do que para o resto da população. Os pobres têm poucas probabilidades de contar com suficiente poupança ou auto-seguro para sobreviver em períodos difíceis, e é pequeno ou nulo o seu acesso a esquemas de seguros, sejam estes de caráter social ou baseados no mercado (capítulo 8).

Uma crise econômica afeta por diferentes canais o padrão de vida dos pobres e dos que vivem perto da pobreza:

- Tipicamente, caem os salários reais e sobe o desemprego, diminuindo a renda do trabalho.
- À medida que a atividade econômica se retrai, diminui a renda não salarial e os preços dos bens e serviços produzidos pelos pobres podem cair em relação a outros preços.
- As transferências privadas, particularmente dos membros da família, têm probabilidade de diminuir devido à queda dos padrões de vida em todo o país.
- Os poucos bens dos pobres ficam expostos à inflação ou a uma queda acentuada nos preços.
- As crises macroeconômicas reduzem o ritmo de acumulação de capital humano, financeiro e físico, diminuindo a capacidade dos pobres para sair da pobreza.

A queda da renda observada durante as crises é agravada pelas políticas adotadas para enfrentá-las? Vem de há

muito o debate sobre esse aspecto. O fato de a elevação da pobreza coincidir com as medidas do governo não quer dizer que as políticas foram a causa dessa elevação. Podem ocorrer crises em virtude de políticas macroeconômicas insustentáveis do passado ou da incapacidade de ajuste a choques externos (choques nas relações de troca, alta das taxas de juros internacionais, movimentos súbitos nos fluxos de capital em virtude de contágio). Em tais circunstâncias, as políticas fiscais e monetárias restritivas são inevitáveis e menos dispendiosas do que a alternativa de retardar tais medidas, que poderia levar a uma crise maior.

Uma vez que as políticas de ajuste tenham sido aceitas como inevitáveis, a forma pela qual os governos introduzem a austeridade fiscal pode agravar os efeitos adversos sobre os padrões de vida dos pobres e quase pobres. A eliminação dos subsídios para alimentos ou combustível agravaria os efeitos sobre os pobres, a menos que fossem tomadas medidas compensatórias (capítulo 4). O mesmo faria um aumento das alíquotas ou mesmo da cobertura dos impostos indiretos sobre alimentos e outros produtos de grande peso na cesta de consumo dos pobres. As transferências governamentais líquidas podem acusar declínio à medida que os governos reduzirem a assistência social como parte de um programa de austeridade fiscal. A redução da quantidade e qualidade dos serviços públicos de que se utilizam os pobres e quase pobres também agravaria a sua situação.

Mas os atos do governo podem também atenuar o impacto das crises sobre os pobres. A tarefa das autoridades é implementar uma combinação de medidas macroeconômicas que resulte no menor corte da produção e proporcione a maior proteção ao padrão de vida dos pobres. Um elemento crucial de uma resposta sensível à pobreza seria a combinação correta de medidas para elevar a receita e cortes fiscais. Uma resposta sensível à pobreza deveria também dar margem à expansão das redes de segurança orientadas para os pobres (o componente do gasto social correspondente ao "seguro social") durante períodos de ajuste macroeconômico.

Impacto social das crises

Há um forte vínculo entre retrações econômicas e aumento da pobreza (tabela 9.1; ver também a figura 2.1).³ Durante uma crise, muitas pessoas se tornam temporariamente pobres e os indicadores sociais tendem a se agravar ou a melhorar mais lentamente. Os dados parecem indicar que o capital humano dos pobres, particularmente das crianças pobres, pode deteriorar-se. O dano

Tabela 9.1
Efeito das crises econômicas sobre a incidência da pobreza em certos países
 Percentagens

País e tipo de crise	Antes da crise	Ano da crise	Após a crise
Argentina (hiperinflação e monetária)	25,2 (1987)	47,3 (1989)	33,7 (1990)
Argentina (contágio)	16,8 (1993)	24,8 (1995)	26,0 (1997)
Indonésia (contágio e financeira)	11,3 (1996)	18,9 (1998)	11,7 (1999)
Jordânia (monetária e relações de troca)	3,0 (1986–87)	.. (1989)	14,9 (1992)
México (monetária e financeira)	36,0 (1994)	.. (1995)	43,0 (1996)
Federação Russa (financeira)	21,9 (1996)	32,7 (1998)	..
Tailândia (monetária e financeira)	11,4 (1996)	12,9 ^a (1998)	..

.. Não disponível.
 Nota: Baseado em linhas nacionais de pobreza e renda domiciliar per capita, exceto Indonésia (gasto per capita), México (renda familiar) e Rússia (gasto familiar por adulto equivalente). Os dados da Argentina referem-se à Grande Buenos Aires. No caso da Indonésia, as estimativas de pobreza antes e durante a crise baseiam-se nos SUSENAS (levantamentos socioeconômicos nacionais) realizados em fevereiro de 1996 e 1999; as estimativas após a crise baseiam-se numa amostra menor. As cifras não são comparáveis entre países porque as linhas de pobreza são diferentes.
 a. Baseado na pesquisa socioeconômica realizada entre fevereiro de 1998 e janeiro de 1999, que não reflete plenamente o impacto da crise. Estimativas de uma pesquisa menor realizada de junho a setembro de 1999 colocam a incidência da pobreza em 15,9%.
 Fonte: Banco Mundial 1994c, 1999dd; CEPAL 1999b; Ministério de Economia da Argentina 1998; Lokshin e Ravallion 2000b.

pode ser irreversível, afetando a capacidade dessas crianças para escapar à pobreza ao chegarem à idade adulta.

Na maioria dos países do leste da Ásia, a pobreza cresceu em virtude das crises financeiras de fins dos anos 90: calcula-se que cresceu quase 50% na Indonésia e que a pobreza urbana duplicou na Coreia do Sul.⁴ Em ambos os países, contudo, a pobreza diminuiu quando as economias se recuperaram. Na Rússia, a incidência da pobreza cresceu de 21,9% em 1996 para 32,7% em 1998. Em todas as crises na América Latina e no Caribe, a pobreza aumentou e, anos depois, continuava mais alta do que tinha sido antes da crise.

Durante uma crise, a desigualdade pode aumentar, diminuir ou permanecer inalterada. Na América Latina, a desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini) aumentou em 15 das 20 crises sobre as quais existem dados. Já no leste da Ásia, durante a crise recente, a desigualdade permaneceu praticamente inalterada; no México, acusou queda após a crise do peso em 1995. Quando as crises são acompanhadas de aumentos na desigualdade, as contrações econômicas podem anular o avanço registrado anteriormente em termos de redução da pobreza. Na América Latina, a redução da pobreza devida a um

aumento de 3,7% na renda per capita nas áreas urbanas e a uma alta de 2% nas zonas rurais, na década de 1970, sofreu retrocesso em virtude de apenas 1% de declínio na renda per capita nos anos 80.⁵ Mesmo quando ocorre aumento da desigualdade, o quintil mais pobre da população nem sempre é afetado de maneira desproporcional. A renda dos quintis intermediários da população na América Latina freqüentemente sofreu quedas maiores durante a crise da dívida dos anos 80, mas a parcela correspondente ao decil mais alto sempre subiu, às vezes substancialmente.⁶

O impacto das crises econômicas nos padrões de vida não é adequadamente configurado pelas medidas de desigualdade e pobreza. As crises econômicas caracterizam-se por uma mobilidade extensiva: pessoas que antes não eram pobres podem cair na pobreza, e pessoas anteriormente pobres podem sair dessa situação. Por exemplo, encontraram-se indícios de acentuada mobilidade descendente e ascendente após a crise na Rússia em 1998.⁷ Os gastos médios das pessoas classificadas como pobres em 1996 realmente subiram; e 42% deles escaparam da pobreza após a crise. Em contraste, 61% dos que estavam pobres após a crise não eram pobres em

Tabela 9.2
Impacto social das crises econômicas em certos países

	Principais indicadores de crise	Indicadores de saúde	Indicadores de educação
Argentina 1995	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIB per capita diminuiu 4,1% ■ Consumo privado per capita diminuiu 5,6%. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Absorção diária per capita de proteína caiu 3,8% em 1995, mas subiu 1,9% em 1996. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Matrícula bruta no ensino primário caiu 2,2% em 1993 e 0,8% em 1996.
México 1995	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIB per capita caiu 7,8%. ■ Consumo privado per capita caiu 11,1%. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entre crianças menores de 1 ano, a mortalidade por anemia aumentou de 6,3 por 100.000 nascidos vivos em 1993 para 7, em 1995. ■ Taxa de mortalidade por anemia entre crianças de 1-4 anos aumentou de 1,7 para 2,2 por 100.000. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taxa bruta de matrícula aumentou 0,44% em 1994, mas caiu 0,09% em 1995.
Indonésia 1998	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIB per capita caiu 14,6%. ■ Consumo privado per capita caiu 5,1%. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento de 25% na proporção de mulheres cujo índice de massa corporal é inferior ao nível em que aumentam os riscos de doença e morte. ■ A maioria dos indicadores de estado nutricional das crianças manteve-se estável. A exceção pode ser o peso (segundo a estatura) de crianças menores de 3 anos, dando a entender que as famílias podem estar investindo em certos membros em prejuízo de outros. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taxa de desistência escolar do quartil mais pobre da população aumentou de 1,35% em 1997 para 7,5% em 1999 na faixa de 7-12 anos e de 14,2% para 25,5% na faixa de 13-19 anos. Em ambas as coortes, o quintil mais pobre acusou o maior aumento. ■ A proporção de crianças do quartil mais pobre da população não matriculadas em escolas aumentou de 4,9% em 1997 para 10,7% em 1998 na faixa de 7-12 anos e de 42,5% para 58,4% na faixa de 13-19 anos. Em ambas as coortes, o quartil mais pobre acusou o maior aumento.

Nota: Usamos coeficientes de matrícula bruta por não haver coeficientes líquidos disponíveis. Estes dados devem ser usados com cautela.
Fonte: Banco Mundial 1999cc; Banco de Dados Estatísticos e Sociais do BID; OPAS 1998; Thomas 1999; Frankenberg, Tomas e Beegle 1999.

1996. Noutras palavras, 20% da população caíram na pobreza em virtude da retração econômica. Muito embora haja diminuído a desigualdade geral e uma grande proporção dos pobres tenha se safado da pobreza depois da crise, registrou-se substancial mobilidade descendente para muitos que antes não eram pobres e para alguns que já eram. Aqueles que empobrecem durante as crises econômicas muitas vezes têm características diferentes dos pobres crônicos. É possível, por exemplo, que tenham mais instrução. Um estudo nas Filipinas mostrou que as famílias com nível de instrução mais alto são mais vulneráveis aos choques de salário e emprego.⁸

A maioria dos indicadores sociais deterioração ou melhora em ritmo mais lento durante uma crise macroeconômica (tabela 9.2). Os indicadores sociais

como as taxas de mortalidade infantil continuaram melhorando na América Latina na década de 1980, embora mais lentamente do que no decênio anterior. Contudo, os indicadores de saúde mais sensíveis às quedas do consumo ou da renda se deterioraram. No Chile, a proporção de crianças com baixo peso ao nascer e subnutridas cresceu quando a economia entrou em declínio. No México, a mortalidade infantil e pré-escolar causada por deficiência nutricional cresceu nos anos 80, revertendo a tendência das décadas anteriores, e voltou a subir com a crise econômica de 1995. Na Argentina e na Venezuela, a absorção diária de proteínas diminuiu com a queda do PIB per capita. Na Indonésia, a proporção de mulheres com massa corporal abaixo do nível em que aumentam os riscos de doença cresceu em um quarto em 1998, en-

quanto declinava o peso médio das crianças menores de 3 anos.

Durante as crises, a frequência escolar e a alfabetização também sofrem. Nas Filipinas, a matrícula no ensino secundário aumentou apenas 0,9% entre os anos letivos de 1997-98 e 1998-99, após ter acusado taxa média anual de crescimento de 2,6% nos cinco anos anteriores. No México, a proporção de cada classe escolar que se matriculou no nível educacional seguinte sofreu declínio durante a crise da dívida dos anos 80, especialmente entre estudantes de nível secundário e universitário. A percentagem de crianças que ingressaram na escola na idade apropriada também declinou. Nas áreas rurais, a desistência escolar aumentou 40%. Na Argentina e no México, o crescimento da taxa bruta de matrícula retraiu-se em 1995. Um estudo sobre a Índia meridional mostrou que muitas vezes as crianças são tiradas da escola em resposta a choques adversos.⁹

Não há dúvida de que as crises econômicas aumentam a pobreza transitória.¹⁰ Ademais, podem aumentar a pobreza persistente ou crônica, devido a seus efeitos, difíceis de reverter, no capital humano dos pobres. Embora essas tendências de desnutrição, mortalidade infantil e matrícula escolar sejam médias nacionais, é muito provável que reflitam uma deterioração desses indicadores entre os pobres. No caso da Indonésia, informações por grupos de renda mostram que a taxa de desistência no quartil mais baixo da distribuição da renda subiu de 1,3% em 1997 para 7,5% em 1998 entre as crianças de 7-2 anos e de 14,2% para 25,5% entre as de 13-19 anos. A proporção de crianças pobres não matriculadas na escola cresceu de 4,9% para 10,7%.

Pesquisas recentes mostram uma relação entre crises macroeconômicas e indicadores educacionais. O aumento médio anual em anos de instrução escolar em 18 países latino-americanos caiu de 1,9 ano nas décadas de 1950 e 1960 para 1,2 nas de 1970 e 1980. Segundo um estudo, o agravamento das condições macroeconômicas (choques de curto prazo no PIB, volatilidade e choques adversos no comércio) explica 80% do declínio.¹¹ Como indicam os dados do México, o efeito negativo da queda da renda tende a sobrelevar o efeito positivo do custo de oportunidade mais baixo da frequência escolar.¹² A julgar pelos resultados observados em simulações, a matrícula bruta no ensino secundário no México teria sido 11 pontos percentuais mais alta em 1991 se a economia houvesse crescido durante a década de 1980 no mesmo ritmo observado nos anos 70.

Evitar as crises

Evidentemente, as medidas para evitar crises deveriam ter alta prioridade numa estratégia de combate à pobreza. Há considerável concordância quanto ao tipo de política macroeconômica e financeira de que os governos necessitam para reduzir a vulnerabilidade a crises induzidas por políticas ou a choques externos adversos.¹³ Devem evitar políticas fiscais e monetárias perdulárias, taxas cambiais sobrevalorizadas e déficits de conta corrente insustentáveis, problemas que se manifestaram nos anos 70 e 80.

Muitos países conseguiram deixar de lado as políticas fiscais irresponsáveis. São exemplos destacados as grandes economias da América Latina e algumas das economias em transição, onde a conseqüente queda das taxas de inflação ajudou a aumentar a confiança dos investidores e reduziu, ou teria mesmo eliminado, os efeitos a longo prazo da inflação sobre a eficiência e o crescimento.¹⁴ Uma inflação menor ajudou também a reduzir a pobreza, dado que a inflação elevada muitas vezes prejudica mais os pobres do que os não pobres. Na Argentina, por exemplo, o fim da hiperinflação resultou numa significativa queda na incidência de pobreza: na Grande Buenos Aires, essa incidência caiu de 34,6% em 1989 para 22,6% em 1991.¹⁵

A década de 90 testemunhou a ocorrência de vários tipos de crises, deflagradas por sistemas bancários fracos e pela debilidade da regulamentação financeira num mundo caracterizado por fluxos de capital vultosos e voláteis. A liberalização do setor financeiro deveria colocar as economias numa base mais estável. Mas a transição de sistemas financeiros mais reprimidos para sistemas mais abertos no mundo em desenvolvimento tem sido difícil de manejar. As crises bancárias foram mais numerosas nas duas últimas décadas, quando se popularizou a liberalização financeira por decreto.¹⁶

Algumas das reformas introduzidas no setor financeiro não deram os resultados esperados porque as regras institucionais admitiam um comportamento excessivamente arriscado, enquanto que os custos desse comportamento tinham de ser pagos pela sociedade em seu todo. Um vívido exemplo é a crise financeira mexicana de 1995.¹⁷ Na raiz da crise estava um sistema bancário fraco, atribuindo-se a sua fragilidade ao processo de privatização usado para os bancos, a certos aspectos do programa de liberalização financeira e a instituições reguladoras fracas. O resgate do setor bancário vai custar aos contribuintes mexicanos uma quantia equivalente a 20% do PIB (em termos de valor atual).

Para evitar crises financeiras, é preciso que os governos melhorem a regulamentação prudente e a supervisão dos intermediários financeiros, introduzam novas normas para a divulgação de dados e reformem a legislação falimentar.¹⁸ Essas medidas já estão sendo adotadas em muitos países em desenvolvimento, mas ainda há um longo caminho a percorrer. Ao mesmo tempo, a liberalização da conta de capital deve ser feita de maneira cautelosa. O controle dos investimentos, como o até recentemente usado no Chile, pode ser um instrumento apropriado para reduzir a volatilidade dos fluxos de capital. Há indicações de que o controle desses fluxos pode promover a aplicação de investimentos a prazo mais longo.¹⁹

Há também outras iniciativas e medidas importantes para evitar crises, como os mecanismos destinados a diversificar os riscos e oferecer proteção. Alguns governos, como o do Chile, praticam o auto-seguro usando fundos de estabilização fiscal. Outros, como o da Argentina, negociam linhas de crédito contingente entre o banco central e instituições financeiras internacionais, a fim de garantir o acesso a divisas caso ocorra uma súbita retração nos fluxos de capital.²⁰

É possível, porém, que as ações no âmbito nacional não sejam suficientes para evitar crises em toda a economia. Será necessário complementar as medidas internas com ações no plano internacional para fomentar a estabilidade financeira mundial (capítulo 10) e ajudar os países, especialmente os mais pobres, a manejar os choques nos preços dos produtos primários.

Formular uma resposta à crise que proteja os pobres

Por mais competente que seja a gestão econômica, é muito provável que os países em desenvolvimento e as economias em transição continuem sendo afetadas por crises. É por isso que a formulação de uma resposta às crises deve levar em consideração o seu impacto sobre os pobres. Uma resposta que seja sensível à pobreza deve empenhar-se em:

- Ajudar as famílias pobres a manter seu nível de consumo.
- Assegurar que os pobres não percam o acesso aos serviços sociais básicos.
- Prevenir a ocorrência de reversões permanentes na acumulação de capital físico e humano.
- Coibir formas contraproducentes de comportamento, tais como atividades criminosas, prostituição e formas exploradoras de trabalho infantil.

Uma resposta sensível à pobreza deve também proporcionar mecanismos para os que se acham em risco de empobrecer em consequência da crise.

Que é necessário para proteger aqueles que já são pobres e os que estão em risco de assim ficar em virtude de quedas acentuadas da renda a curto prazo? Boas respostas econômicas e redes de segurança social que funcionem bem podem fortalecer a igualdade e redundar em maior crescimento. Algumas das recomendações aqui feitas já estão sendo incorporadas numa espécie de estratégia padronizada para enfrentar crises. A Coreia, por exemplo, introduziu ou ampliou redes de segurança com relativa rapidez, na esteira da crise financeira de 1997 (quadro 9.1). Em geral, porém, a resposta continua sendo preparada segundo a situação e as medidas são tomadas no calor da crise.

Adoção da combinação apropriada de políticas macroeconômicas. A adoção de um conjunto adequado de políticas macroeconômicas após um choque adverso é um dos maiores desafios hoje enfrentados pelos poderes decisórios. Impelidos por considerações políticas, os dirigentes podem adiar medidas necessárias de ajuste e estabilização pelo fato de serem penosas, tornando mais difícil a situação. O Peru, na década de 1980, é um exemplo extremo. O governo se recusou a pôr em prática um programa de ajuste e anunciou em julho de 1985 o estabelecimento de um teto para a amortização da dívida (o que veio a ser uma moratória unilateral) equivalente a 10% das exportações. Por algum tempo, o país saiu-se bem, mas os desequilíbrios continuaram crescendo até que, em 1988, ocorreu uma quebra econômica, com queda de 13,4% no PNB per capita e de 40,6% no salário real. No total, os salários reais caíram 67% entre 1988 e 1990.²¹

A crise de 1997 na Tailândia mostra o que acontece quando não se tomam medidas corretivas para fazer face ao aumento da vulnerabilidade.²² É verdade que foi o pânico financeiro dos investidores nacionais e internacionais subitamente preocupados com a sorte das suas carteiras que acendeu o estopim da explosão. Mas a acumulação de vulnerabilidades estruturais forneceu a dinamite: acentuada elevação da dívida a curto prazo, excedendo em muito as reservas cambiais, um setor financeiro que fizera um mau trabalho de intermediação dos fluxos de capital e se encontrava assoberbado pela disparidade entre seus ativos e passivos e empresas que estavam excessivamente endividadadas e expostas a flutuações dos juros e do câmbio.

Nem todos os problemas provêm da falta de ajuste a um choque adverso ou de políticas macroeconômicas

Quadro 9.1 Proteção social em resposta à crise na Coreia

A Coreia do Sul vinha fazendo progresso constante na redução da pobreza na década de 1990: a taxa de pobreza urbana acusara uma queda média anual de 20% de 1990 a 1997, e não houve aumento da desigualdade. Foi então, porém, que se abateu a crise econômica, aumentando acentuadamente o desemprego e a pobreza. A incidência de pobreza nas áreas urbanas aumentou de 9% em 1997 para 19,2% em 1998.¹ O desemprego subiu de 2,6% no segundo trimestre de 1997 para 8,7% em princípios de 1999. O salário real caiu 20,7%. A maioria dos novos desempregados era constituída de trabalhadores de baixos salários: em dezembro de 1998, três quartos eram trabalhadores temporários, diaristas, autônomos ou mão-de-obra familiar não remunerada, e cerca de 20% eram chefes de família que não tinham outras fontes de renda.

As políticas fiscais expansionistas adotadas em 1998 e 1999 tiveram papel crucial na contenção da crise econômica. Os gastos de proteção social aumentaram de 0,8% em 1997 para 2,0% em 1999. O governo lançou mão de três principais instrumentos de proteção social para ajudar os desempregados, os pobres e os idosos:

- *Seguro-desemprego.* A Coreia ampliou o seu novo programa de seguro-desemprego (o único desse tipo entre os países do leste asiático) de firmas com mais de 30 empregados para todas as empresas. Passou também a incluir trabalhadores temporários e diaristas, abreviou o período de contribuição mínimo e ampliou a duração dos benefícios por desemprego. Isso aumentou o número de trabalhadores que podiam se qualificar de 5,7 milhões no princípio de 1999 para 8,7 milhões ao fim do mesmo ano. O número de beneficiários passou de cerca de 18.000 em janeiro de 1998 para 174.000 em março de 1999, representando ainda somente 10% da mão-de-obra desempregada.

- *Frentes de trabalho.* Como a maioria dos desempregados da Coreia não foi beneficiada pela expansão do seguro-desemprego, o governo introduziu um programa temporário de frentes de trabalho em maio de 1998, engajando 76.000 trabalhadores. Até janeiro de 1999, o programa estava proporcionando 437.000 empregos, para um total de 650.000 candidatos. No primeiro trimestre de 1999, o programa de frentes de trabalho estava beneficiando cerca de 2,5 vezes mais pessoas do que o programa de seguro-desemprego.

- *Proteção do sustento.* Em maio de 1998, o governo introduziu um programa de proteção temporária do sustento, com recursos suficientes para cobrir 750.000 beneficiários. Introduziu também uma pensão não contributiva sujeita à averiguação de meios para 600.000 idosos.

Embora a resposta do governo tenha sido exemplar em termos de proteção social, o gasto público em saúde e educação não cresceu em consonância com o orçamento geral e a despesa real caiu ou permaneceu constante. Contudo, mesmo dentro de um orçamento menor para a saúde, os gastos em serviços primários foram protegidos.

Agora, o governo vem concentrando a atenção na consolidação de redes de segurança social, reduzindo as disparidades de renda e criando a base para uma economia competitiva e baseada no conhecimento. As medidas para atingir esses objetivos incluem uma lei que garante um padrão de vida mínimo, a entrar em vigor em outubro de 2000. A lei dará a todos os coreanos que vivem abaixo do limiar de pobreza o direito de receber apoio de renda para despesas de alimentação, educação e habitação. Quase 2 milhões de pobres (quatro vezes mais do que atualmente) deverão ser beneficiados.

1. Os índices de pobreza foram calculados com base em dados de despesa ajustados sazonalmente e uma linha nacional de pobreza equivalente a cerca de US\$ 8 por dia (em PPA de 1993).

Fonte: Banco Mundial 1999w, 2000d.

inadequadas. Há casos em que o governo erra no sentido de um ajuste excessivo, adotando políticas fiscais e monetárias mais restritivas do que o necessário para restabelecer o equilíbrio no mercado monetário, na conta corrente ou na conta de capital. A reação excessiva pode causar mais sofrimento do que o necessário e, em certos casos, ser contraproducente. Uma reação excessiva na frente fiscal pode levar a um aumento do déficit fiscal mais adiante, pelo fato de que uma recessão maior do que a esperada reduz as receitas do governo, contrariando o objetivo das medidas de austeridade iniciais. O excesso se deve muitas vezes ao fato de que os dirigentes cautelosos preferem errar em favor de ajustes excessivos, visto que um ajuste acanhado pode ser muito mais devastador.

Embora possa ser difícil dizer se as políticas é excessivamente restritivas, há certos indícios de que eram justamente assim as que foram aplicadas no leste da Ásia durante as crises recentes. Na Tailândia, o aumento de impostos em setembro de 1997 veio agravar a recessão que

se seguiu. Na Coreia, a política fiscal restritiva inicialmente abriu margem para os custos da reestruturação bancária. A meta fiscal, porém, foi subsequentemente relaxada, quando tanto as autoridades como as instituições financeiras internacionais reconheceram que não era realista, face a uma retração do crescimento maior do que a esperada. A manutenção da meta original em face de condições econômicas em deterioração teria sido contraproducente. A tendência de ajuste cíclico dos déficits (no tocante tanto à receita como à despesa) parece indicar que a Malásia e as Filipinas não relaxaram a sua política fiscal, muito embora o déficit real desse a impressão contrária.

Mesmo que as políticas excessivamente restritivas venham a ser posteriormente corrigidas, os custos a curto prazo podem ser significativos, particularmente para os pobres. Quando ocorrem círculos viciosos de pobreza, baixo nível de instrução e debilitação da saúde, uma recessão pode causar danos permanentes para os pobres.

Seriam as respostas macroeconômicas às crises que parecem melhores para os níveis gerais de produção da economia diferentes das que seriam melhores para a renda dos pobres? Talvez. Diferentes combinações de políticas implicam custos diferentes para os pobres e não pobres, devido à maneira em que a redução do produto per capita é distribuída.²³ Contudo, mesmo que os resultados distributivos fossem os mesmos, é bem possível que os pobres e os não pobres prefiram diferentes conjuntos de políticas.²⁴

Os pobres têm mais probabilidade de preferir um ajuste que resulte na menor queda do PIB, mesmo que isso implique uma recuperação mais lenta. Os não pobres têm mais probabilidade de preferir um programa que reduza a renda de forma mais severa a curto prazo mas traga um crescimento maior a prazo médio. Essa diferença decorre simplesmente do fato de que as perdas de bem-estar resultantes de uma retração econômica são maiores para os pobres. Acresce que, por viverem os pobres mais perto do nível de subsistência, a sua preferência pode refletir a aplicação do princípio de segurança (minimização da probabilidade de que a sua renda venha a cair abaixo de certo nível). Ou podem os pobres e não

pobres descontar de forma diferente o consumo futuro: os pobres dão maior importância ao consumo atual do que os não pobres.

As repercussões distributivas e intertemporais de diferentes políticas de ajuste são importantes, mas raramente é dado às autoridades políticas o luxo de escolher entre diferentes caminhos para o ajuste. Em geral, a combinação ideal de políticas (para chegar ao necessário ajuste do balanço de pagamentos com o menor declínio do produto) depende da situação inicial.²⁵ Quando a moeda se acha sob ataque especulativo, será necessária na maioria dos casos uma alta pronunciada dos juros para deter o ataque. Quando, porém, um país introduz medidas de ajuste desde cedo, o governo pode ter mais liberdade para escolher entre diferentes combinações de políticas, tendo assim mais probabilidades de efetuar uma aterrissagem suave. Infelizmente, a análise macroeconômica no seu estado atual pouca orientação pode oferecer na avaliação das conseqüências distributivas e intertemporais de diferentes pacotes de políticas, área na qual há visível necessidade de muito mais pesquisas analíticas e aplicadas.

Proteção do gasto que beneficia os pobres. A forma em que os governos arrecadam receitas e cortam gastos públicos (não geradores de dívida) tem importantes repercussões em termos de determinar quem suporta a carga do ajuste e se os pobres serão protegidos.²⁶ Para formular um ajuste fiscal que seja sensível à pobreza, a fim de evitar ou responder a uma crise, as autoridades precisam avaliar os efeitos distributivos dos programas de gastos. Para isso, um instrumento valioso é a análise da despesa pública (quadro 9.2).

Via de regra, as áreas importantes para os pobres (educação básica, água e saneamento, infra-estrutura rural) devem ser protegidas contra cortes orçamentários para assegurar que os serviços sejam adequados. Existem meios de assegurar que as escolas e os postos de saúde em zonas pobres tenham pelo menos o mínimo básico de suprimentos. Talvez seja necessário manter no futuro imediato os subsídios gerais para os alimentos, mesmo que os benefícios acabem chegando aos não pobres, a menos que se possa substituí-los efetivamente por programas dirigidos. Os programas de redes de segurança e de assistência social dirigidos para os pobres devem ser protegidos, se não ampliados.

Poderia parecer óbvio que os governos devem proteger o gasto que beneficia os pobres e ampliar os programas de redes de segurança orientados para eles. Na prática, porém, isso nem sempre acontece. Pesquisas recentes em

Quadro 9.2 Análise da despesa pública para avaliar o impacto do ajuste fiscal sobre os pobres

As análises da despesa pública (avaliações de aspectos do setor público que se concentram na eficiência e racionalidade do orçamento público) poderiam constituir ferramentas úteis para aferir o impacto dos programas de ajuste fiscal e reformas do setor público sobre programas sociais e redes de segurança. Em crises econômicas mundiais que resultam em corte das despesas, essas análises poderiam ajudar a estabelecer um mecanismo orçamental transparente para racionalizar, distribuir, executar e gerir a despesa pública, a fim de proteger os pobres e assegurar a eficiência do setor privado.

De modo geral, as análises da despesa pública examinam e projetam as receitas públicas e determinam o nível e a composição do gasto público, avaliando a distribuição dos recursos entre os setores e dentro deles. Quando está sendo planejado o ajuste fiscal, seria conveniente fazer uma breve análise, concentrada nos setores aos quais corresponde o maior volume de verbas orçamentárias (agricultura, educação, saúde, infra-estrutura). A análise deve classificar as despesas em programas sociais, considerando a reciprocidade entre esses programas e outros gastos não essenciais (como os gastos militares) que poderiam ser minimizados durante uma crise. Esse tipo de ajuste evidentemente é mais eficiente para proteger os grupos vulneráveis e manter a eficiência do setor privado do que o típico corte uniforme de despesas.

Fonte: Banco Mundial 1999v.

alguns países da América Latina mostraram que um declínio do PIB per capita em 1% resulta numa queda por pessoa pobre de 2-3% do gasto público dirigido.²⁷ E um estudo do programa de empregos Trabajar, na Argentina, constatou que sua assistência aos pobres sofreu acentuada deterioração devido aos cortes no seu orçamento.²⁸

Esses padrões "antipobres" observados no ajuste fiscal podem ter várias razões. Sem diretrizes orçamentárias para orientar a austeridade fiscal, os governos podem optar por cortes proporcionais, a fim de minimizar as

Quadro 9.3 **Proteção para os pobres durante um ajuste fiscal:** **a Lei de Prudência e Transparência Fiscal do Peru**

A Lei de Prudência e Transparência Fiscal do Peru, aprovada por esmagadora maioria do congresso nacional em 1999, muito faz no sentido de assegurar que seja mantida a proteção social durante um ajuste fiscal.

Em primeiro lugar, a lei estabeleceu normas fiscais sobre o déficit anual máximo do setor público consolidado, com um teto de 2% em 2000, 1,5% em 2001 e 1% a partir de então. (O setor público consolidado compreende os governos central e regionais, os órgãos descentralizados e as empresas públicas nacionais, mas exclui os governos locais e seus órgãos e empresas.) Em caso de emergência nacional, crise internacional ou queda do PIB, o déficit fiscal pode subir a 2% do PIB. A lei estabeleceu também limites para os aumentos da despesa e da dívida pública. O crescimento anual máximo da despesa pública não financeira é equivalente à taxa de inflação acrescida de 2 pontos percentuais, o que implica uma redução futura do tamanho relativo do setor público.

Em segundo lugar, a lei criou um fundo de estabilização fiscal, que terá cobertura financeira de três fontes: a receita acima da média arrecadada durante os três anos anteriores, três quartos do produto das privatizações futuras e metade de todas as receitas de concessões futuras. (A poupança acumulada no fundo que passe de 3% do PIB será transferida ao fundo público de pensões ou utilizada para reduzir a dívida pública.) Até 40% dos recursos do fundo podem ser usados por ano se a receita corrente ficar abaixo da média arrecadada nos três anos anteriores. É permitido também o uso de recursos do fundo em emergências, como uma crise econômica ou uma catástrofe natural.

Em terceiro lugar, a lei estipula que os gastos do fundo em programas seletivos de redução da pobreza tenham prioridade sobre os gastos em outros programas.

Para fortalecer a transparência fiscal, a lei introduziu um esquema fiscal de três anos, a ser desenvolvido, aprovado e publicado pelo governo. Para melhorar a responsabilidade fiscal, exige que o Ministro das Finanças apresente ao Congresso e publique relatórios anuais avaliando a execução das metas fiscais no esquema plurianual.

Fonte: Ruprah 1999.

querelas burocráticas e facilitar a aceitação pelo legislativo. Outra razão seria o fato de que os governos carecem de instrumentos para dirigir recursos para os pobres, os quais são difíceis de adotar no calor de uma crise. Ainda que existam os instrumentos, as forças políticas podem ser tais que os recursos destinados aos pobres acabem sendo cortados de maneira desproporcional. Em alguns países, a informação pode constituir o principal impedimento: os governos talvez não disponham de registros confiáveis dos seus orçamentos ou programas.

Que se pode fazer para compensar esses fatores? Para proteger os gastos que beneficiam as famílias pobres, o governo e o legislativo podem classificar os programas atuais segundo a sua importância, como parte do processo de aprovação do orçamento. Quando houver necessidade de cortar despesas, a ordem dos cortes seria determinada pela prioridade atribuída a cada programa. Pode-se exigir que as repartições avaliem os programas sociais, a fim de ajudar as autoridades a identificar os que são mais eficazes em função do custo na redução da pobreza, devendo, por isso, ser protegidos durante uma crise.

O Peru adotou diretrizes para proteger programas que beneficiam os pobres como parte da sua lei de reforma das finanças públicas (quadro 9.3). As diretrizes combinam normas fiscais com medidas para aumentar a transparência e a responsabilização fiscal. O programa cria um fundo de estabilização condicionado à proteção dos programas que beneficiam os pobres. Embora talvez não possam ser classificados como programas de combate à pobreza, tais protocolos orçamentais podem ter importante efeito sobre a pobreza ao proteger o gasto pró-pobres durante uma fase de arrocho fiscal.

Se os benefícios dirigidos para os pobres são cortados por razões de economia política, uma organização multilateral de crédito poderia defender a causa dos pobres e ajudar os governos que estão adotando medidas de austeridade a encontrar uma maneira viável de proteger programas e gastos que beneficiam os pobres. Até certo ponto, isso aconteceu em vários países na década de 1990.

Mudanças no sistema de incentivos incorporado nos programas seletivos poderiam também facilitar cortes de benefícios para os não pobres durante períodos de austeridade. O argumento é o seguinte: diz-se muitas vezes que, por motivos de economia política, alguns dos benefícios dos programas seletivos têm de ir para os não pobres (como um "vazamento") para garantir a continuação do apoio aos programas. As mesmas forças possivelmente atuarão no sentido de limitar as perdas de bem-estar que os não pobres sofre-

riam em consequência dos cortes. Um modo de evitar essa limitação imposta pela economia política é formular programas com baixos benefícios marginais ou altos custos marginais para os não pobres.²⁹

Quando são deficientes os dados, como ocorre na maioria dos países em desenvolvimento, pode ser difícil avaliar os diferentes tipos de gasto. São quase inexistentes os indicadores de eficiência e os dados sobre despesas reais, em contraposição às quantias orçadas, só se tornam disponíveis depois de longos lapsos. Geralmente, uma avaliação deveria utilizar a informação intermediária disponível e complementá-la, a fim de verificar se os recursos públicos estão efetivamente atingindo os beneficiários a que se destinavam. Uma unidade de monitoração social e reação imediata, como a criada na Indonésia durante a recente crise, pode contribuir para que a informação para a avaliação do gasto em programas sociais específicos seja oportuna e confiável.³⁰ Onde é inviável a realização de pesquisas de campo (devido a limitações de tempo ou de verbas), pode-se lançar mão de pesquisas domiciliares recentes para procurar determinar uma distribuição eficiente e racional de recursos do governo entre programas sociais e redes de segurança.

Formação de redes de segurança antes de uma crise. Se o problema é a falta de instrumentos para proteger os pobres, a solução é introduzir, durante períodos normais, programas de redes de segurança que possam atuar como seguros em épocas de escassez. As redes de segurança são importantes por diversas razões. Elas podem desempenhar papel crucial na atenuação dos efeitos das crises sobre os pobres e na proteção dos não pobres, para que estes não caiam na pobreza. Segundo estimativa de um estudo, se o Progres (ver quadro 5.5, no capítulo 5) existisse quando estourou a crise de 1995 no México, o hiato de pobreza nas zonas rurais e o hiato de pobreza ao quadrado (que dá maior peso à pobreza dos mais pobres)³¹ teriam diminuído 17% e 23% no ano seguinte à crise.³² As redes de segurança podem também ajudar a evitar danos irreversíveis no capital humano dos pobres. E podem ajudar na aceitação política da estabilização e das reformas, evitando conflitos relacionados com a distribuição de recursos que geram impasses, agravam as crises econômicas e chegam a resultar na queda de governos. Pesquisas recentes mostraram que as deficiências institucionais, inclusive a falta de redes de segurança, foram responsáveis por muitas crises nos últimos 25 anos.³³

A maioria dos países em desenvolvimento carece de efetivas redes de segurança para proteger os pobres contra os

riscos de produção, emprego e preços associados com os choques sistêmicos adversos. Se não existem tais mecanismos, quando ocorre uma crise as autoridades vêem-se muitas vezes forçadas a improvisar ou a utilizar programas formulados para outros fins e outros beneficiários. As respostas de emergência a situações de emergência muitas vezes são preparadas sem uma análise técnica que identifique os grupos mais vulneráveis aos choques e reavale a eficácia em função do custo de diferentes opções de proteção social. Os programas implantados (ainda que em pequena escala) antes de ocorrer uma crise protegem melhor os pobres do que as medidas de emergência improvisadas.

Para serem efetivas, é preciso que as redes de segurança abranjam uma ampla gama de programas: frentes de trabalho, bolsas escolares para crianças pobres, fundos sociais e dispensa de taxas para serviços essenciais (capítulo 8). Os programas sociais que concentram a atenção no desenvolvimento a longo prazo (por exemplo, programas de desenvolvimento humano seletivos como o Progres, no México) podem também atuar como redes de segurança durante uma crise econômica. A função apropriada dos programas de redes de segurança irá depender das características dos pobres e dos vulneráveis, do tipo de crise e da capacidade institucional e administrativa do governo.

A comunidade internacional pode desempenhar importante papel, proporcionando assessoramento sobre políticas, contribuindo para o apoio financeiro e ajudando as autoridades a planejar e financiar redes de segurança. As instituições financeiras internacionais podem ajudar os países a elaborar programas de ajuste fiscal pró-pobres e redes de segurança social e, no caso de países demasiadamente pobres para financiar uma rede de segurança durante uma crise, podem proporcionar financiamento.³⁴

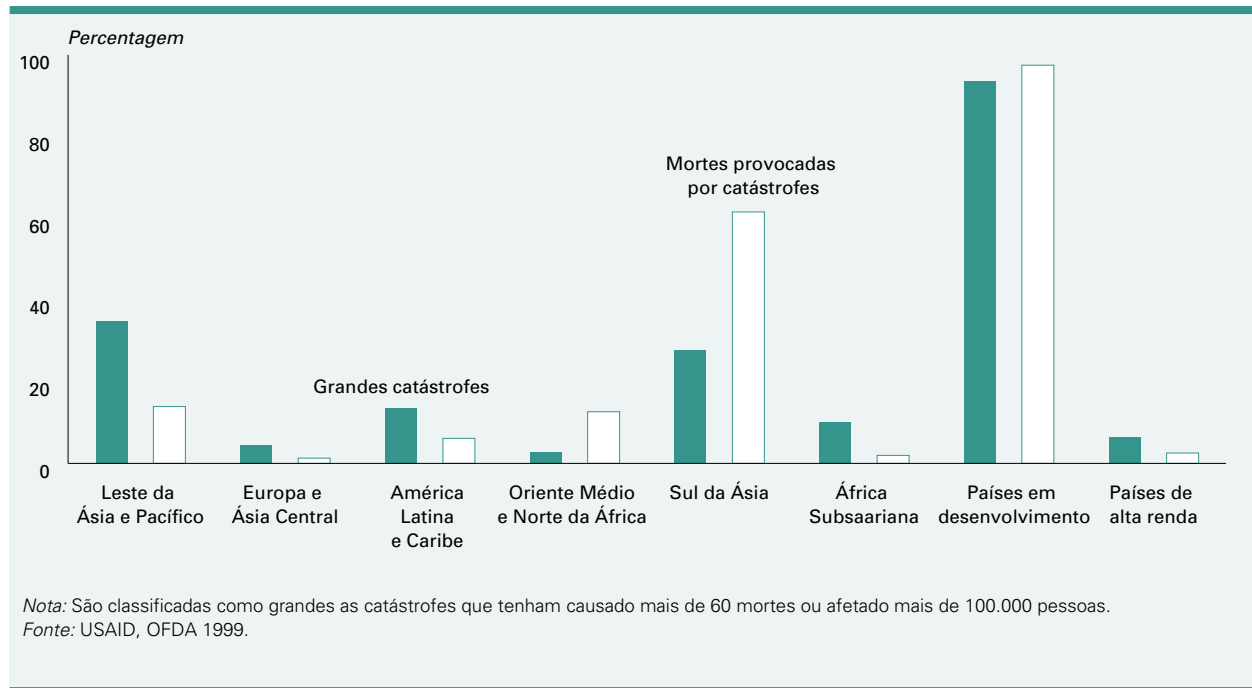
Redução da vulnerabilidade a catástrofes naturais

O maior choque que já tivemos foi o furacão Gilbert. Depois do furacão, a única coisa que encontramos foi uma cadeira de pau.

— *Mulher em Millbank, Jamaica*

O desenvolvimento econômico é repetidamente interrompido por catástrofes naturais: terremotos, enchentes, deslizamentos de terras, erupções vulcânicas, vendavais, incêndios florestais. Como as crises econômicas, as catástrofes naturais podem causar aumentos acentuados da pobreza e reduzir o ritmo de desenvolvimento humano.

Figura 9.1
Os países em desenvolvimento sofreram mais com as catástrofes naturais em 1990-98



E, tal como as crises econômicas, prejudicam os pobres no futuro imediato e diminuem as suas possibilidades de escapar da pobreza a mais longo prazo.

Os danos à agricultura e à infra-estrutura variam segundo o tipo e a intensidade da catástrofe, assim como variam as conseqüências dos seus impactos indiretos e secundários. Uma seca, por exemplo, pode resultar em grandes perdas de colheitas e animais, ainda que a infra-estrutura e a capacidade produtiva geralmente não sejam muito afetadas.

De 1988 a 1997, as catástrofes naturais provocaram cerca de 50.000 mortes por ano e causaram danos anuais avaliados em mais de US\$ 60 bilhões.³⁵ Por dramáticas que sejam essas cifras, os custos humanos e econômicos totais são ainda maiores. Os custos humanos compreendem lesões e incapacidade temporária e permanente, desalojamento temporário e permanente de pessoas, aumento da pobreza e das doenças e traumas psicológicos. Os custos econômicos, baseados em grande parte nos impactos físicos diretos ou nas perdas de capital imobilizado e estoques, também são subestimados. Muitos efeitos indiretos e secundários sobre a atividade econômica (como mudanças na política fiscal, as conseqüências de longo prazo da redistribuição dos recursos de investimento ou as perdas de capital humano) não são registrados.

Nos últimos dez anos, a incidência de catástrofes naturais aumentou.³⁶ Isso pode ser devido em parte a fatores sociais, como o estabelecimento de núcleos populacionais em zonas perigosas. Nas megacidades (como o Rio de Janeiro e suas favelas, por exemplo) os pobres muitas vezes são forçados a construir moradias nas encostas de morros, terras marginais sujeitas a deslizamentos que todos os anos matam ou deixam ao desabrigo milhares de pessoas. Mas existem também fatores naturais. Os episódios de El Niño, associados com inundações, secas e tempestades anômalas, estão ficando maiores e mais freqüentes.³⁷ E o aquecimento da superfície do Oceano Atlântico está aumentando a freqüência e a intensidade dos furacões.³⁸ Ainda assim, muitas vezes se pergunta se seria mais correto rotular muitas dessas catástrofes como "de origem humana", e não como "naturais". É provável que sejam as duas coisas.

Impacto das catástrofes naturais sobre os países e populações pobres

Infelizmente, para mim, a terra em que eu plantava era uma área pantanosa e, quando chovia, a lavoura inteira ficava debaixo d'água e era destruída.

— Cidadão idoso em Atonsu Bokro, Gana

Os países em desenvolvimento, especialmente as regiões mais densamente povoadas, arcam com o maior peso das catástrofes naturais. Entre 1990 e 1998, 94% das 568 grandes catástrofes ocorridos no mundo e mais de 97% de todas as mortes relacionadas com catástrofes naturais tiveram lugar em países em desenvolvimento (figura 9.1). Somente em Bangladesh, três tempestades, quatro inundações, um tsunami e dois ciclones mataram mais de 400.000 pessoas e afetaram outros 42 milhões. Na África Meridional, em 1991-92, ocorreram severas secas na África do Sul, Malauí, Zâmbia e Zimbábue.³⁹ Na América Latina e no Caribe, grandes catástrofes naturais associadas com El Niño, o furacão Mitch, o furacão Georges e o terremoto em Quindío, na Colômbia, custaram milhares de vidas e causaram bilhões de dólares de prejuízos materiais entre 1995 e 1998.⁴⁰ Em 1998, grandes enchentes do rio Yang-tse causaram devastação na China e ocorreu um grande terremoto na Armênia. Outra longa série de catástrofes abateu-se em 1999: um grande terremoto na Turquia, um ciclone em Orissa, Índia, inundações no Vietnã central, chuvas torrenciais e deslizamentos catastróficos em partes da Venezuela, enchentes em Moçambique. A lista é longa.

A pobreza e o atraso no desenvolvimento agravam os efeitos adversos das catástrofes naturais. Os países em desenvolvimento são especialmente vulneráveis porque é limitada a sua capacidade de prevenir e absorver esses efeitos. Os habitantes de países de baixa renda têm quatro vezes mais probabilidades do que os de países de alta renda de morrer numa catástrofe natural.⁴¹ Não obstante a similaridade de padrões das catástrofes naturais no Peru e no Japão, o Peru registrou um número anual de 2.900 mortes, contra apenas 63 no Japão.⁴² Os custos médios como proporção do PIB são 20% mais altos nos países em desenvolvimento do que nas economias industrializadas.⁴³

As pessoas e as comunidades pobres são freqüentemente as principais vítimas de catástrofes naturais, em parte porque os preços os impedem de morar em zonas mais protegidas e porque moram em habitações improvisadas e congestionadas.⁴⁴ A incidência de catástrofes tende a ser maior nas comunidades pobres, que têm mais probabilidades de se localizar em áreas vulneráveis ao mau tempo ou à atividade sísmica. E existem indícios de que a baixa qualidade da infra-estrutura nas comunidades pobres as torna mais vulneráveis.

Embora as catástrofes naturais prejudiquem todas as pessoas por elas afetadas, as famílias pobres são atingidas de forma particularmente severa porque os ferimentos, as deficiências

e a perda de vidas afetam diretamente o seu principal ativo, a mão-de-obra. As catástrofes destroem também os ativos naturais, físicos e sociais das famílias pobres e afetam os programas de assistência social.⁴⁵ As deficiências mais duradouras e a destruição de bens podem manter as famílias na pobreza crônica. A desnutrição prejudica a capacidade de aprendizagem das crianças.

Os poucos estudos que já analisaram o impacto das catástrofes naturais sobre a pobreza mostram que os danos aos padrões de vida atuais e futuros podem ser significativos. Nas áreas do Equador afetadas por El Niño, a incidência de pobreza pode ter aumentado em mais de 10 pontos percentuais.⁴⁶ Em Honduras, o furacão Mitch causou um declínio estimado de 7% no produto da agricultura em 1998.⁴⁷ Foram consideráveis as perdas de colheita, afetando de um quarto a metade dos domicílios. As famílias rurais, que mais dependem da agricultura, foram as que mais perderam.⁴⁸

Na seca de 1948 em Burkina Faso, a renda do terço mais pobre da população rural caiu 50% na zona do Sahel, que tem o pior agroclima, e 7% na zona sudanesa.⁴⁹ Observaram-se também indícios de que o desespero forçou os pobres a vender seus animais. Como tinham, já de início, reservas de animais muito pequenas, as vendas a qualquer preço terão talvez esgotado perigosamente os seus estoques de reserva, deixando-os extremamente vulneráveis a secas futuras e a outros choques e possivelmente capturando-os permanente na pobreza extrema.⁵⁰

Estudos do impacto da seca de 1994-95 no Zimbábue mostraram que as mulheres e as crianças pequenas foram as mais afetadas. Para as mulheres, o efeito da seca sobre a saúde (medido pelo índice da massa corporal) foi temporário. Com boas chuvas no ano seguinte, elas recuperaram grande parte da massa corporal perdida. Contudo, para as crianças de 12-24 meses, a seca terá tido efeito provavelmente permanente. Essas crianças perderam, em média, 1,5-2 centímetros de crescimento linear depois da seca. O impacto foi mais severo entre crianças de famílias que possuíam poucos animais, principal recurso para nivelamento do consumo dessas famílias.⁵¹ A seca não teve impacto na saúde dos homens.

No final, as famílias chefiadas por mulheres saem-se pior do que as chefiadas por homens após uma catástrofe natural, devido em parte ao fato de ser menor a sua base média de recursos.⁵² As leis costumeiras ou formais podem agravar essa situação. Entre os tongas de Zâmbia, por exemplo, a viúva não tem direito a qualquer dos bens da família.⁵³

Quadro 9.4 A atenuação é a pedra angular da gestão de emergências nos Estados Unidos

A atenuação (o esforço continuado para diminuir o impacto de catástrofes sobre pessoas e bens) é a pedra angular da gestão de emergências nos Estados Unidos. Envolve a construção de moradias longe das planícies aluviais, o projeto de pontes capazes de suportar terremotos, a criação e aplicação de códigos de construção efetivos para a proteção de propriedades contra furacões, etc.

Nos últimos dez anos, a Agência Federal de Gestão de Emergências (FEMA) dos Estados Unidos gastou US\$ 25 bilhões para ajudar nos reparos e na reconstrução de comunidades após a ocorrência de catástrofes naturais. Outras entidades do governo e companhias de seguros responderam com outros bilhões de dólares. Além disso, os custos das emergências incluem também a perda de vidas, empregos e oportunidades para negócios. Uma grande emergência pode reduzir o PIB local em nada menos de 10%.

Em 1995, os crescentes custos das emergências levaram a FEMA a adotar uma estratégia nacional de atenuação, com duas metas: proteger pessoas e estruturas contra catástrofes e minimizar os custos da resposta e recuperação após uma catástrofe. Segundo estimativa da FEMA, cada dólar gasto em atenuação poupa dois em resposta e recuperação.

A estratégia promove um enfoque baseado na comunidade para a redução da vulnerabilidade às catástrofes naturais:

- Alterar o risco (semear nuvens durante uma seca).
- Conter o risco (construir represas para controlar enchentes).
- Evitar o risco (mudar partes das comunidades para longe das planícies aluviais).
- Adaptar-se ao risco (construir prédios à prova de terremotos).

Em fevereiro de 2000, a FEMA anunciou o Projeto Impacto: Construção de Comunidades à Prova de Catástrofes, que tem por objetivo proporcionar assistência técnica e especializada a cerca de 200 comunidades empenhadas em se tornarem resistentes a catástrofes. O projeto é orientado por três princípios. As ações preventivas devem ser determinadas no âmbito local. É vital a participação do setor privado. São essenciais os esforços e investimentos de longo prazo em prevenção.

Fonte: Olsson 2000.

O efeito de uma catástrofe natural sobre a pobreza pode passar muito além da família diretamente afetada. Pesquisas na África Subsaariana indicam que tanto o produto agrícola como o PIB geral são sensíveis a quedas no índice pluviométrico. A seca de 1991-92 no sul da África reduziu o ritmo de crescimento da produção agrícola e do produto total na África do Sul, Malauí, Zâmbia e Zimbábue.⁵⁴ O impacto dos choques da seca no PIB e o período de recuperação dependem em parte da importância econômica do setor agrícola, bem como da sua integração e dos seus vínculos com a indústria. Os efeitos secundários são mais pronunciados nas economias

Quadro 9.5 Atenuação dos riscos de catástrofes naturais: lições dos terremotos de 1999 na Turquia

Um forte terremoto abalou o noroeste da Turquia no verão de 1999, matando mais de 17.000 pessoas, deixando milhares de feridos e destruindo vários centros povoados. Três meses depois, registrou-se outro terremoto, aumentando o número de vítimas e os prejuízos sociais e econômicos. Indústrias e empresas das áreas atingidas pelos tremores contribuíam com mais de 35% do PIB do país. A sua destruição provavelmente afetará o crescimento da Turquia por muitos e muitos anos.

A comunidade internacional acudiu na assistência à Turquia e nos esforços de recuperação imediatos. Em associação com o governo turco, o Banco Europeu de Investimentos, o Fundo de Desenvolvimento Social do Conselho da Europa e outros doadores, o Banco Mundial coordenou a preparação de um esquema para um programa de reconstrução no valor de US\$ 1,7 bilhão. Parte crucial do esquema é um sistema de gestão e manejo de catástrofes para evitar perdas semelhantes no futuro.

As leis sobre catástrofes e urbanização de terras serão revistas e modificadas, e a capacidade dos municípios para regular, planejar e implementar obras de desenvolvimento resistentes a catástrofes será fortalecida. Projetos piloto em determinados municípios ajudarão a planejar e elaborar planos diretores municipais baseados nos riscos, bem como meios de implementar efetivamente os códigos de construção, regulamentos municipais para garantir a observância das normas apropriadas de licenciamento por parte dos construtores e programas de avaliação de prédios existentes.

O programa de seguro contra terremotos mantido pelo governo ampliará a sua gestão de riscos catastróficos e a capacidade de transferência de riscos. O programa criará um mecanismo de seguro para permitir a pronta disponibilidade de fundos para os proprietários (aqueles que pagam imposto predial e territorial) que necessitem de reparar ou substituir moradias destruídas ou danificadas por um terremoto. Ademais, garantirá a solvência financeira do grupo segurado após as ocorrências, exceto as mais catastróficas, e reduzirá a dependência financeira do governo junto aos doadores após grandes terremotos.

Fonte: Kreimer 1999.

mais integradas. No Senegal e no Zimbábue, o efeito das secas extravasou da agricultura para a manufatura.⁵⁵ O valor do produto manufatureiro do Zimbábue sofreu uma queda de 9,5% em 1992, em consequência principalmente da seca de 1991-92, e as receitas das exportações caíram 6%.⁵⁶

A destruição da infra-estrutura por catástrofes naturais tem repercussões imediatas e efeitos de longo prazo sobre a pobreza. Na Ásia, por exemplo, onde ocorrem 70% das inundações no mundo, o custo anual médio das enchentes na última década foi estimado em US\$ 15 bilhões, correspondendo 65% a perdas de infra-estrutura.⁵⁷

Quadro 9.6 Reconstrução e atenuação de riscos com ajuda de uma ONG local

Numa região pobre do Peru parcialmente destruída por um terremoto em 1990, uma ONG local, a Caritas, iniciou um programa de reconstrução que foi também projetado para atenuar riscos relacionados com tremores de terra. Após consultar a comunidade, a Caritas resolveu construir habitações de quincha, material local capaz de suportar terremotos. Para assistir diretamente os mais necessitados, a organização forneceu material em troca de participação no trabalho comunal. Um terremoto em 1991 mostrou a vantagem do uso de quincha: a maioria das moradias resistiu ao terremoto, que subiu a 6,2 na escala Richter.

Fonte: Schilderman 1993.

A necessidade de substituir a infra-estrutura danificada em países atingidos por catástrofes desvia recursos públicos dos objetivos de desenvolvimento a longo prazo e consome uma proporção significativa dos empréstimos internacionais. No México, nada menos de 30% dos fundos aprovados pelo Banco Mundial para melhoramentos do abastecimento rural de água nos últimos dez anos foram desviados para atividades de recuperação após catástrofes.⁵⁸

Redução e atenuação de riscos: diminuição da vulnerabilidade às catástrofes

No que se refere às catástrofes naturais, a experiência acumulada assinala a urgente necessidade de passar do fatalismo à prevenção, da resposta à preparação, da mobilização de recursos a posteriori à redução e transferência dos riscos a priori. Na maneira de abordar as emergências, há nítida diferença entre muitos países em desenvolvimento e desenvolvidos. Os países em desenvolvimento destacam a prontidão e a resposta, a garantia de que os recursos para responder a emergências estão disponíveis e prontos para serem despachados e, depois disso, de que sejam despachados prontamente e utilizados eficientemente após a ocorrência de uma emergência. Os países desenvolvidos vêm dando cada vez maior ênfase à redução e atenuação do impacto das catástrofes (quadro 9.4).

A redução e atenuação de catástrofes pode diminuir o transtorno causado pelas catástrofes naturais, salvar vidas e proteger bens. Por um prisma puramente econômico, investir na redução de riscos é vantajoso. Por exemplo, a análise de custos/benefícios em oito

Quadro 9.7 Atenuação de riscos com bônus catastróficos

Os bônus catastróficos oferecem uma alternativa para o seguro em países onde não há mercados ativos de seguros privados. Esses bônus, que são um mecanismo de transferência apriorística de riscos, proporcionam proteção financeira contra prejuízos devidos a catástrofes.

Veja-se o caso de um governo que quer proteção contra o risco de danos que seriam causados no próximo ano por inundações em uma das suas estações de tratamento de água. Na opinião dos entendidos, a probabilidade de inundação é de 1 em 100, risco suficientemente baixo para induzir um investidor institucional a adquirir um bônus, cujo rendimento está vinculado aos danos causados por inundações na estação de tratamento. O investidor compra o bônus ao par no início do período de risco. Ao fim desse período, o investidor perde todo o principal se a estação de tratamento for danificada. Contudo, se não ocorrerem danos, o investidor recupera todo o principal acrescido de juros, normalmente a uma taxa superior à do mercado, para refletir o risco de perda do principal.

O governo investe os fundos, que serão usados somente se ocorrer uma catástrofe, em valores sem risco. O custo para o governo é igual à diferença entre a taxa de juros que paga ao portador dos bônus, custo análogo ao pagamento de um prêmio de seguro. O valor da obrigação e os pagamentos de juros pelo governo diminuiriam se o governo tornasse a estação de tratamento à prova de inundações. Assim, além de desempenhar uma função de seguro, esses bônus dão ao governo um incentivo para investir em esforços de atenuação.

Um possível problema dos bônus catastróficos é a dificuldade de comprovar os danos. O órgão público que opera a estação de tratamento poderia exagerar os danos para garantir pagamento por parte do portador do bônus. Uma maneira de enfrentar esse risco moral é vincular os pagamentos a um índice objetivo (como, por exemplo, a altura da inundação), e não aos danos propriamente ditos.

Fonte: Kunreuther 1999.

idades do Projeto de Reabilitação de Inundações na Argentina encontrou uma taxa interna de rentabilidade de 35%. O valor estimado dos danos evitados (US\$ 187 milhões em dólares de 1983) nas enchentes de 1997 superou com folga os US\$ 153 milhões em investimentos. Com a instalação de barragens para controle de inundações e o melhoramento da drenagem, o Projeto de Reconstrução e Prevenção de Enchentes do Rio reduziu as áreas totais sujeitas a inundações em 40%, obtendo um coeficiente estimado de benefício/custo de 6,5 para sete sub-bacias dos rios Iguazu e Sarapuí.⁵⁹ O manejo total de riscos de catástrofes pode ser integrado nas decisões sobre investimentos para desenvolvimento. Na Turquia, credores e doadores internacionais colaboraram com o governo no desenvolvimento de uma nova estrutura de gestão de catástrofes, na esteira dos terremotos de 1999 (quadro 9.5).

Quadro 9.8 Partilha dos custos das catástrofes: o fundo para catástrofes naturais do México

Dada a enorme diversidade da sua geografia e do seu clima, o México está sujeito a uma ampla variedade de catástrofes naturais: enchentes, terremotos, incêndios florestais, ciclones tropicais, erupções vulcânicas. Desde 1980, os danos diretos causados por catástrofes naturais subiram a cerca de US\$ 6,5 bilhões, e cerca de 7.000 pessoas morreram.

Para ajudar a reduzir a vulnerabilidade do país a catástrofes naturais, o governo instituiu em 1996 o Fundo para Desastres Naturais (Fonden). Esse fundo federal seria financiador de último recurso da aquisição de equipamento para resposta a emergências, atividades de assistência aos flagelados e reconstrução de infra-estruturas públicas e áreas protegidas.

Em 1998, após um período de danos particularmente graves devidos a catástrofes naturais, o governo decidiu fazer um uso mais estratégico do Fonden, visando a estimular o uso do seguro e atividades de atenuação. Após amplas consultas com os interessados, o governo, em março de 1999, modificou as diretrizes operacionais do fundo, para:

- Aumentar a clareza e a transparência nas regras que determinam a decisão de outorgar acesso ao fundo e nos processos de avaliação de perdas.
- Limitar o risco moral mediante o estímulo a um uso maior do seguro privado pelos beneficiários do Fonden e estabelecimento de fórmulas claras de partilha de custos para financiamento de prejuízos devidos a catástrofes que sejam da alçada dos governos estaduais e municipais.
- Incentivar a atenuação nos programas de reconstrução financiados pelo Fonden e nos programas ordinários de investimento dos beneficiários.
- Refinanciar atividades de resposta a catástrofes inicialmente financiadas por meio de mecanismos de liquidez de emergência destinados a acelerar a recuperação.

Essas mudanças estão sendo formalizadas mediante convênios voluntários entre o governo federal e os governos estaduais que estipulam os direitos e responsabilidades das partes, as normas do Fonden e fórmulas de partilha de custos para atividades de assistência aos flagelados e reconstrução. Os convênios resultarão também na criação de fideicomissos entre o governo federal e cada um dos estados. Nos termos de cada fideicomisso, as decisões de despesa e a contratação de atividades de emergência estarão a cargo de um comitê técnico integrado por representantes estaduais e municipais com assessoramento de entidades federais.

Se lograrem êxito, essas medidas aumentarão a transparência, a responsabilização e a eficiência no uso dos recursos do Fonden e redistribuirão os custos das catástrofes naturais entre o governo e o setor privado. Com o tempo, reduzirão também a parcela dos custos que recai sobre o governo federal para mitigação e enfrentamento de catástrofes.

Fonte: Barham 2000.

O reassentamento, dimensionado segundo as necessidades dos pobres, é muitas vezes a estratégia apropriada para redução de riscos em áreas sujeitas a enchentes e zonas vulcânicas. Quando não é viável ou conveniente o reassentamento, encontra-se uma alternativa nos programas de melhoramento de bairros. Nesses programas, os moradores de zonas de baixa renda melhoram as suas habitações por seus próprios meios ou com ajuda da comunidade. Os programas reduzem as violações dos códigos de construção, proporcionando a trabalhadores em construção do setor informal treinamento em técnicas de mitigação e financiando melhoramentos de baixo custo para que as moradias correspondam aos padrões estipulados. A assistência internacional, canalizada por intermédio de ONGs locais, tem ajudado muitas vezes a transformar esforços de reconstrução habitacional em oportunidades de baixo custo para atenuar riscos em catástrofes futuras (quadro 9.6). Outras atividades importantes de melhoramento de bairro incluem a construção de obras de drenagem e a redução do risco de enchentes e quedas de barreiras.

As iniciativas locais de baixo custo podem também reduzir a vulnerabilidade da renda das comunidades às catástrofes naturais. Nas zonas rurais, tais iniciativas poderiam concentrar-se na conservação do meio ambiente e no reflorestamento. Nos lugares sujeitos a secas e enchentes, os bancos de alimentos comunitários podem ajudar. Em Burkina Faso, foram introduzidos bancos locais de cereais para melhorar a armazenagem, reduzir os preços dos alimentos e estabilizá-los no decorrer do ano, inclusive durante a estação seca.⁶⁰ As cooperativas agrícolas comunitárias podem ajudar os pequenos agricultores a obter crédito e seguro da safra. E diversas estratégias podem ajudar a diversificar as atividades econômicas dentro de uma comunidade.

Para reduzir a vulnerabilidade econômica é preciso também incentivar, ou tornar obrigatória, a compra de seguro privado por aqueles que têm condições para isso e identificar mecanismos para a transferência de riscos, tais como resseguros catastróficos e bônus catastróficos (quadro 9.7). Embora os mecanismos de transferência de riscos possam cobrir eficientemente boa parte do custo do reparo e reconstrução de infra-estruturas, liberando escassos recursos governamentais, a sua aplicação pode não ser fácil nos países pobres. Eles exigem sistemas de verificação de danos que não podem ser facilmente manipulados pelos que aufeririam os benefícios do seguro (governos, por exemplo). Para enfrentar esse problema

Quadro 9.9**Participação da comunidade na reconstrução pós-catástrofe: lições do Programa de Reabilitação de Emergência de Maharashtra**

Em 30 de setembro de 1993, um terremoto abalou o estado de Maharashtra na Índia, matando cerca de 8.000 pessoas e danificando 230.000 habitações em Latur, Osmanabad e 11 outros distritos. Com ajuda do Banco Mundial, o governo do estado criou o Programa de Reabilitação de Emergência de Maharashtra. O programa institucionalizou a participação das comunidades e a consulta formal aos beneficiários em todas as etapas.

O programa dividiu as comunidades em duas categorias: as que necessitavam de realocização (as 52 aldeias que sofreram os maiores danos) e as que necessitavam de reconstrução, reparos ou fortalecimento. O Instituto Tata de Ciências Sociais trabalhou nas 52 aldeias a serem transplantadas, onde viviam cerca de 28.000 famílias. A Sociedade para a Promoção de Centros de Recursos Regionais organizou a participação comunitária nas 1.500 aldeias, com cerca de 190.000 famílias, onde iriam desenvolver-se os trabalhos de reconstrução ou reparos.

Com o tempo, o programa se transformou num projeto do povo. Com a demonstração de resultados concretos, a participação da comunidade passou a ter maior aceitação. Inicialmente cépticos, os dirigentes da unidade de gestão do projeto reconheceram que a

Fonte: Vatsa 1999.

participação da comunidade era um instrumento eficaz para resolver os problemas que se manifestam durante a implementação.

A participação teve também efeito psicológico positivo sobre as comunidades. O envolvimento de moradores locais na reconstrução ajudou-os a superar o trauma causado pelo terremoto. Reconhecendo esse fato, o governo iniciou a reconstrução em pequenas aldeias antes mesmo de ter começado o programa de recuperação, conclamando doadores, empresas, ONGs e organizações religiosas a "adotar" aldeias para reconstrução. Algumas organizações trabalharam também em questões sociais, como escolas para as crianças.

Era acessível a informação sobre o programa, seus processos e os mecanismos de correção e havia muita conscientização. O processo participativo abriu muitos canais informais de comunicação entre a população e o governo, ajudando a diminuir a lacuna entre eles. Os beneficiários ficaram sabendo dos seus direitos e empenharam-se arduamente em garanti-los. Os que achavam que as suas queixas não estavam sendo consideradas adequadamente na aldeia ou na taluka (unidade administrativa que compreende diversas aldeias) podiam levá-las às autoridades distritais e ao governo, em Mumbai.

numa inundação, por exemplo, um país poderia instituir um bom sistema de medição e notificação. Isso viria facilitar os contratos de seguros que ligam os esquemas de pagamento ao índice pluviométrico.⁶¹

Enfrentando as catástrofes naturais

Na fase de emergência, após uma catástrofe, os esforços devem-se concentrar na provisão de alimentos, água, abrigo e medicamentos. Por isso, é crucial o reparo temporário de obras de infra-estrutura tais como estradas e sistemas de abastecimento de água. As prioridades devem basear-se na magnitude dos danos e no nível de vulnerabilidade. Os grupos mais vulneráveis (mulheres, crianças e idosos) necessitam de atenção especial. Para que as mulheres e famílias chefiadas por mulheres possam se recuperar melhor, deve-se colocar mulheres na administração de abrigos, criar programas de frentes de trabalho adaptados às necessidades da mulher e assegurar a igualdade entre os sexos na aquisição de moradias. Também é importante expandir os programas de desenvolvimento infantil, particularmente os de alimentação materno-infantil. A reconstrução de escolas deve estar no topo da lista de prioridades, para evitar perda de capital humano e talvez para proporcionar abrigo aos desalojados. As transferências de dinheiro às famílias pobres

reduzem a probabilidade de que elas se vejam na contingência de tirar seus filhos da escola. Onde é necessária a participação de crianças nos esforços de recuperação, as escolas podem adotar horários flexíveis.

Após uma catástrofe natural maior, o governo precisa estabelecer um esquema de gestão macroeconômica para atacar os efeitos fiscais e de conta corrente: queda da arrecadação de impostos e aumento do gasto público, redução das exportações e aumento das importações. Um fundo para calamidades como o do México pode melhorar a capacidade do governo de cobrir os custos de catástrofes naturais (quadro 9.8). Os fundos para calamidades devem concentrar-se na absorção dos riscos catastróficos que não podem ser absorvidos por terceiros (como, por exemplo, os danos de origem catastrófica que afetam os agricultores e os moradores urbanos incapazes de obter seguro privado), bem como na provisão de assistência social aos flagelados pobres.

Na esteira de uma catástrofe natural, a assistência internacional direcionada pode ajudar a manter a estabilidade macroeconômica, acelerar a recuperação e proteger os pobres. Mas, para que os países possam aceitar assistência financeira, as instituições financeiras internacionais talvez tenham que relaxar certas metas de ajuste

durante as crises. Em Zâmbia, em 1992-93, a estrita política de despesas públicas que estava sendo aplicada como parte do ajuste restringia a capacidade do governo de levantar financiamento externo, devido à falta de recursos de contrapartida em moeda local. Devido a isso, os fundos internacionais para alívio da seca não foram plenamente utilizados.⁶²

O período de reconstrução proporciona a oportunidade de reduzir a vulnerabilidade às ocorrências naturais (ver quadro 9.6). A assistência dirigida localmente para as populações mais afetadas (com prioridade para os pobres) e a consulta às comunidades e famílias afetadas devem fazer parte da estratégia principal. A inclusão da população local nas atividades de reconstrução pode fomentar a liderança e promover a solidariedade, contribuindo para reduzir o trauma psicológico causado pelas catástrofes naturais (quadro 9.9).⁶³

Os países que têm fundos de investimento em infraestrutura social ou rural podem usá-los para canalizar recursos eficientemente.⁶⁴ Dada a sua experiência na construção da infra-estrutura e na provisão de serviços sociais às comunidades, esses fundos podem identificar rapidamente as prioridades locais e ajudar a minimizar a corrupção. O Fundo de Investimentos Sociais de Honduras desempenhou essa função depois da passagem do furacão Mitch. Financiou a abertura de várias estradas secundárias importantes, iniciou a recuperação de alguns sistemas de água em cidades secundárias e levou a cabo atividades de limpeza. O fundo não tardou a implantar uma estrutura operacional descentralizada e a responder às prementes necessidades dos municípios e comunidades locais. Procedimentos estabelecidos pelo fundo logo depois da catástrofe simplificaram a preparação e a autorização de projetos e aceleraram a contratação e o desembolso de fundos. Uma estreita monitoração do equipamento da empreiteira privada pelos moradores locais e o emprego destes em atividades de limpeza ajudaram a garantir a boa utilização dos fundos.⁶⁵

A experiência produziu lições valiosas sobre a melhoria da capacidade de tais fundos para enfrentar catástrofes:

é preciso fornecer recursos financeiros adequados para atender às necessidades após a catástrofe; os projetos de investimento devem incluir não só reabilitação e limpeza, mas também expansão e construção de instalações; deve-se ampliar o mandato do fundo para permitir assistência social direta às pessoas vulneráveis.⁶⁶

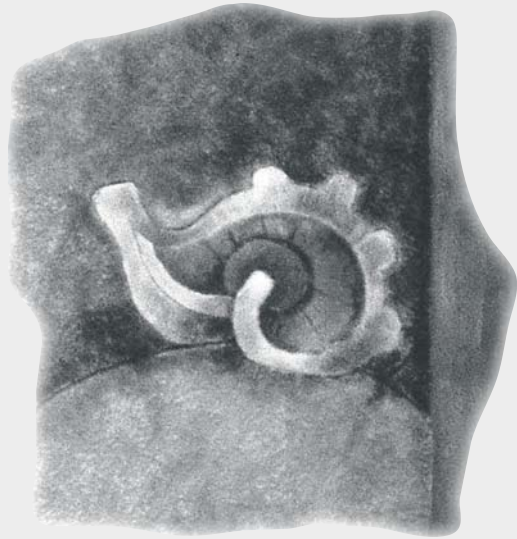
Os programas de frentes de trabalho podem ser introduzidos ou ampliados com vantagem nas áreas afetadas por catástrofes, em combinação com operações de reconstrução, proporcionando sustento a pessoas que não podem mais sustentar-se a si mesmas (capítulo 8). Podem também ajudar pessoas afetadas pelos impactos menos visíveis de uma catástrofe, tais como os pescadores pobres do Equador e do Peru, que se tornaram ainda mais pobres quando os peixes desapareceram das águas aquecidas por El Niño. No Nordeste do Brasil, o programa Frente de Trabalho proporcionou oportunidades de emprego em períodos de seca. Durante a seca de 1979-84, empregou até 3 milhões de trabalhadores em atividades de construção e empregos relacionados com a seca.⁶⁷ Assim, os programas de frentes de trabalho que constroem infra-estruturas sociais ou comunitárias ou que ajudam nas atividades de limpeza e reconstrução podem constituir também uma boa opção.

* * *

Os grandes choques adversos (crises econômicas e catástrofes naturais) fazem os pobres sofrer não só a curto prazo. Esgotando os seus ativos humanos e físicos, eles reduzem também a capacidade dos pobres de sair da pobreza a longo prazo. São particularmente severos os efeitos sobre as crianças pobres, que podem sofrer danos irreversíveis quando uma crise ou uma catástrofe natural aumenta a desnutrição ou força-as a sair da escola. Assim, todas as estratégias de redução da pobreza devem incluir medidas para prevenir e controlar crises econômicas e catástrofes naturais, bem como o estabelecimento de redes de segurança, com financiamento garantido, para ajudar os pobres quando ocorrerem esses choques adversos.

QUINTA PARTE

Ações Internacionais



CAPÍTULO 10

Mobilizar as Forças Globais para os Pobres

Em todo este relatório, vimos que as políticas e instituições no âmbito nacional e local são as chaves para aumentar a oportunidade, autonomia e segurança dos pobres. Mas as vidas dos pobres também são afetadas por forças externas: comércio global, fluxos de capital, assistência oficial ao desenvolvimento, avanço tecnológico, doenças e conflitos, para citar apenas alguns. Portanto, as ações no âmbito global são complementos cruciais da ação nacional. Podem acelerar a redução da pobreza e ajudar a diminuir as diferenças (de renda, saúde e outras dimensões) entre países ricos e pobres.

Este capítulo examina quatro áreas importantes de ação internacional para redução da pobreza:

- Ampliar o acesso dos mercados nos países ricos aos bens e serviços dos países em desenvolvimento.
- Reduzir o risco de crises econômicas.
- Incentivar a produção de bens públicos internacionais que beneficiem os pobres.
- Assegurar a participação dos países e grupos pobres nos foros globais.

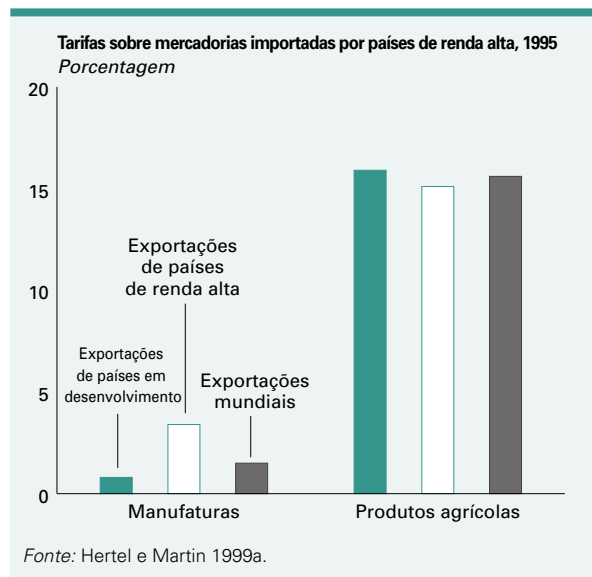
Também importante para a redução da pobreza é a cooperação para o desenvolvimento (ajuda externa e alívio da dívida) examinada no capítulo 11. Outras

forças globais que afetam os pobres são a migração internacional dos trabalhadores, a volatilidade dos preços dos produtos primários, o aquecimento global e a degradação ambiental, a promoção dos direitos políticos e humanos, as vendas internacionais de armas e o comércio ilícito de pedras preciosas que atizam ou prolongam conflitos nos países. Algumas foram examinadas no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do ano passado.

Ampliar o acesso ao mercado nos países de renda alta

À primeira vista, parece que os países ricos se beneficiam mais das oportunidades da economia global. Afinal, registraram em média um crescimento mais rápido que os países pobres nos últimos 40 anos. Mas os países pobres mais integrados aos mercados internacionais cresceram tanto ou mais que os países ricos.¹ Conforme detalhado no capítulo 3, o comércio pode proporcionar um motor poderoso para o crescimento e a redução da pobreza. Argumenta-se também que o comércio com os países ricos pode acelerar o processo de recuperação do terreno perdido.²

Figura 10.1
Os países de renda alta protegem a indústria e a agricultura



Assim, um maior acesso aos mercados dos países ricos pode ajudar os países pobres a crescer mais rapidamente e reduzir a pobreza no mundo em desenvolvimento. Isso é particularmente válido no caso dos produtos agrícolas, já que mais de dois terços dos pobres do mundo em desenvolvimento vivem em áreas rurais. Não só os mercados externos representam fontes importantes de demanda dos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento (porque a demanda de alimentos básicos é inelástica), mas as exportações podem expandir o emprego não agrícola e estimular toda a economia rural. As exportações agrícolas têm sido um fator determinante do crescimento agrícola.³ Assim, é de surpreender que, enquanto o comércio mundial de produtos manufaturados cresceu 5,8% ao ano de 1985 a 1994, o comércio agrícola cresceu apenas 1,8%.

Um motivo desse crescimento lento é a contínua proteção dos produtos agrícolas pelos países desenvolvidos, não só através de tarifas e cotas mas também de subsídios à exportação.⁴ As tarifas que os países de renda alta impõem aos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento, especialmente carne, açúcar e laticínios, são quase cinco vezes mais altas que as aplicadas às manufaturas (figura 10.1). As tarifas da União Européia sobre produtos de carne chegam a 826%.⁵ Essas barreiras são obstáculos enormes para os países em desenvolvimento que tentam ingressar nos mercados de exportação. Calcula-se que as tarifas agrícolas dos países de renda alta e outras dis-

torções, como os subsídios, provocam perdas anuais de US\$ 19,8 bilhões para os países em desenvolvimento, equivalentes a cerca de 40% da assistência oficial ao desenvolvimento em 1998.⁶ Trata-se de um forte golpe nos esforços de desenvolvimento dos países pobres.

Em geral, as reformas comerciais dos países pobres não renderam todos os benefícios porque não foram acompanhadas de reformas nos países ricos. No caso dos bens manufaturados (incluindo alimentos), que representam quase três quartos das exportações dos países em desenvolvimento, as tarifas sobre as exportações dos países em desenvolvimento são, em média, quatro vezes mais altas que as aplicadas às exportações dos países industrializados ao mesmo mercado.

As tarifas dos países de renda alta não só são mais elevadas para as manufaturas dos países em desenvolvimento, mas aumentam com o nível de processamento. Por exemplo, no Japão e na União Européia os alimentos totalmente processados enfrentam tarifas duas vezes mais altas que as aplicadas a produtos na primeira etapa de elaboração. No Canadá, a diferença é ainda maior: as tarifas sobre alimentos totalmente processados são 12 vezes mais altas que as aplicadas aos produtos na primeira etapa. Esse aumento progressivo pode desincentivar os esforços de industrialização nos países em desenvolvimento.

As barreiras comerciais dos países desenvolvidos podem restringir significativamente os esforços de crescimento dos países pobres. A eliminação dos obstáculos políticos à remoção dessas barreiras faria muito para ajudar a reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento. Segundo algumas estimativas, as perdas em termos de bem-estar para os países de renda alta decorrentes de suas próprias políticas comerciais que provocam distorções são grandes: US\$ 63 bilhões ao ano (somente distorções agrícolas).⁷ Seria viável implantar mecanismos compensatórios para os relativamente pequenos (mas politicamente poderosos) grupos de produtores como parte de um acordo para reduzir as barreiras comerciais. Contudo, mais que outra coisa, a redução das barreiras comerciais exigirá uma verdadeira vontade política por parte dos líderes dos países desenvolvidos. Deve-se atribuir prioridade à redução do âmbito e escala da proteção dos produtos agrícolas, manufaturas com uso intenso de mão-de-obra e serviços.

Reduzir o risco de crises econômicas

Conforme descrito no capítulo 9, as crises econômicas dos países em desenvolvimento podem ter efeitos devastadores

sobre os pobres. Assim, a criação de condições para a estabilidade macroeconômica é essencial para aumentar a segurança dos pobres e evitar retrocessos no processo de redução da pobreza.

Os países podem tomar medidas para reduzir o risco de crises macroeconômicas (capítulo 9). Entre as mais importantes, encontram-se as políticas macroeconômicas adequadas e uma regulamentação e supervisão prudente das instituições financeiras. Porém, mesmo se um país adotar essas políticas, pode ser atingido pelo contágio e ondas de pânico nos mercados de capital. Portanto, deve-se assegurar a estabilidade da economia internacional, particularmente no setor financeiro.

Os esforços internacionais para obter estabilidade, intensos durante a crise asiática, diminuíram à medida que a crise abrandou. Uma das prioridades é criar e aplicar normas internacionais para divulgação de dados financeiros e práticas financeiras. A meta é assegurar que os mercados financeiros e o público disponham de dados atualizados e confiáveis para tomar decisões e assegurar que as instituições financeiras atuem de maneira eficaz. Para tanto, o FMI elaborou normas sobre divulgação de dados financeiros, solidez do setor financeiro e transparência fiscal, monetária e financeira. Outros organismos estão trabalhando nas áreas de falência, gestão de empresas, regulamentação do mercado de valores e contabilidade e auditoria.

Mas os esforços empacaram em outras áreas. Por exemplo, registrou-se pouco progresso no estabelecimento de dispositivos que possam alertar a comunidade internacional para o perigo.⁸ Também foram improdutivos os esforços no sentido de elaborar diretrizes para a participação do setor privado na prevenção e resolução de crises, que pode limitar o risco moral, fortalecer a disciplina do mercado mediante uma melhor avaliação dos riscos e melhorar as perspectivas para os devedores e credores na reestruturação da dívida. Há o risco de que uma aparente falta de urgência após a recuperação asiática possa levar à inércia, mas a história ensina que existe a possibilidade real de novas crises.

Reconhecendo isso, os países em desenvolvimento podem implementar salvaguardas de curto prazo para limitar seu risco.⁹ As salvaguardas são de dois tipos: controles sobre os fluxos de capital e medidas para aumentar a liquidez. Os controles sobre o capital (inclusive impostos sobre as entradas de capital, controles quantitativos sobre as obrigações internacionais a curto prazo do setor bancário e restrições às saídas de capital) têm seus problemas, incluindo evasão, dificuldades de implementação e im-

posição oportunista. Além disso, podem restringir o acesso do país ao capital necessário. Mas em algumas situações cada tipo de controle pode reduzir a volatilidade dos fluxos de capital, ajudando a prevenir crises.

Para aumentar a liquidez, um país pode manter um volume maior de reservas. Contudo, além de ser caro para o governo e talvez criar um grande ônus fiscal, mesmo reservas grandes podem ser inadequadas em algumas situações. Uma alternativa seria a imposição de requisitos de liquidez mais altos no setor bancário, efetivamente passando para o setor privado o ônus da manutenção das reservas (e possivelmente tornando os bancos mais seguros, com efeitos benéficos a longo prazo). Outra possibilidade é a contratação de uma linha de crédito contingente. Os bancos privados e o FMI oferecem esse serviço, que proporciona vários graus de acesso automático a crédito com taxas de juros predeterminadas.

Mesmo se essas salvaguardas de curto prazo forem implantadas, os países nem sempre poderão se proteger contra uma grave volatilidade internacional. Por isso, deve-se atribuir prioridade à promoção de reformas do sistema financeiro internacional que promovam a estabilidade e assegurem a disponibilidade de liquidez para os países que enfrentam graves choques adversos ou são afetados por crises econômicas.

Produzir bens públicos internacionais que beneficiem os pobres

Para muitos dos desafios que os países pobres enfrentam, as soluções envolvem a produção de bens públicos internacionais. Uma característica importante dos bens públicos é a dificuldade de impedir que as pessoas os consumam sem pagar uma vez que são produzidos. Essa característica significa que, se deixarmos a produção de bens públicos nas mãos do mercado, haveria uma oferta insuficiente a menos que o governo produza os bens ou proporcione incentivos (como subsídios) para sua produção. Os governos sempre intervieram dessa maneira, proporcionando bens públicos nacionais como defesa, infra-estrutura, ordem pública e normas.

O problema é mais complexo no caso dos bens públicos internacionais, como o controle de doenças transmissíveis ou pesquisa para aumentar os rendimentos agrícolas. Como no caso dos bens públicos nacionais, os incentivos (para os países ou o setor privado) para produzir bens públicos internacionais são fracos ou inexistentes. Mas não existe um governo mundial para ajudar

Quadro 10.1 O êxito na luta contra a oncocercíase na África

O esforço internacional para controlar a oncocercíase é um dos programas mais bem-sucedidos na história da cooperação para o desenvolvimento. Uma doença dolorosa e debilitante causada por um parasito, a oncocercíase foi praticamente eliminada nos 11 países da África Ocidental incluídos no Programa de Controle da Oncocercíase. Antes do lançamento do programa em 1974, mais de um milhão de pessoas sofriam dessa doença, que em alguns casos pode provocar cegueira. Quando o programa terminou em 2002, após 28 anos de esforços para eliminar as moscas que carregam o parasito, 34 milhões de pessoas estarão protegidas, 600.000 casos de cegueira foram prevenidos e 5 milhões de anos de trabalho produtivo foram poupados.

Participaram desse programa governos africanos, comunidades locais, organizações internacionais, doadores bilaterais, empresas, fundações e ONGs. Um dos principais contribuintes foi a Merck Corporation, que distribuiu gratuitamente o medicamento ivermectin.

O programa foi muito bem-sucedido, mas a oncocercíase continua sendo um problema em outros países. Assim, em 1996 foi criado o Programa Africano de Controle da Oncocercíase, estendendo os esforços de controle aos outros 19 países africanos em que essa doença é endêmica. Participam do projeto 70 parceiros de desenvolvimento.

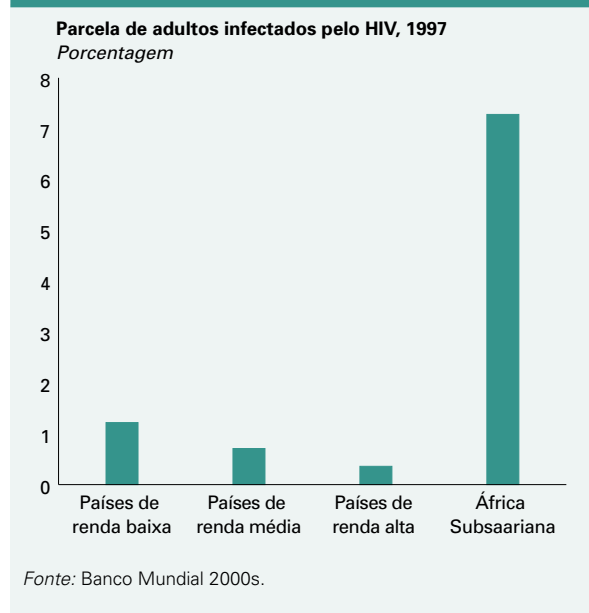
Fonte: Banco Mundial (www.worldbank.org/gper).

a spur a produção desses bens: os países devem cooperar para produzi-los. Atualmente, à medida que os problemas internacionais se tornam mais prementes, a atenção está se concentrando nessa cooperação.¹⁰

Na verdade, a cooperação internacional registrou alguns êxitos notáveis na produção e difusão de bens públicos. A revolução verde (um dos avanços mais importantes do século XX) foi resultado da pesquisa internacional sobre variedades de alto rendimento em institutos estabelecidos no mundo inteiro expressamente para desenvolver tecnologias destinadas a resolver o problema da alimentação mundial. Mais recentemente, a cooperação internacional na campanha contra a oncocercíase na África trouxe enormes benefícios para 11 países pobres (quadro 10.1). Outro exemplo ilustrativo é o Protocolo de Montreal sobre diminuição da camada de ozônio: 165 países concordaram em eliminar gradualmente a produção de 94 substâncias.

Mesmo assim, os bens públicos internacionais receberam relativamente pouca atenção na cooperação in-

Figura 10.2 A epidemia de HIV/AIDS se concentra na África Subsaariana



ternacional.¹¹ E houve alguns fracassos: o Protocolo de Kyoto sobre gases que provocam efeito estufa, por exemplo, definiu.¹² Dado o potencial de alguns bens públicos para a redução da pobreza, deve-se dar mais prioridade à sua provisão. Os benefícios desses bens, e a dificuldade de criar os incentivos certos à sua produção, são bem ilustrados pelas tentativas de controlar as doenças infecciosas e aumentar os rendimentos agrícolas: dois bens públicos internacionais que poderiam ajudar muito os pobres. Mas há muitos outros.

Controle de doenças infecciosas

Os benefícios potenciais da cooperação internacional para o controle das doenças infecciosas são exemplificados pela pandemia de AIDS. Mais de 34 milhões de pessoas em todo o mundo estão infectadas pelo HIV e mais de 18 milhões já morreram de AIDS.¹³ A epidemia continua avançando: 5,4 milhões de pessoas foram infectadas pelo HIV em 1999 e cerca de 15.000 são infectadas a cada dia. A AIDS não tem cura, nem existe uma vacina preventiva. Mais de 90% das pessoas infectadas encontram-se nos países em desenvolvimento, quase 70% na África Subsaariana (figura 10.2). Apesar de sua concentração nos países em desenvolvimento, a AIDS representa um risco para todos os países, não só através de seus efeitos sobre a saúde mas também por seu impacto econômico e so-

cial.¹⁴ Este ano, os Estados Unidos classificaram a AIDS como risco à segurança nacional.

Embora o comportamento preventivo seja a chave para o controle da epidemia, uma vacina eficaz poderia ajudar enormemente.¹⁵ Mas o progresso no desenvolvimento dessa vacina tem sido lento. Mais de 25 vacinas foram testadas, mas apenas uma está passando por um teste de eficácia em seres humanos em grande escala. Há dois motivos principais para o progresso lento. O primeiro é científico: as correlatas da imunidade ao HIV são desconhecidas, e muitos enfoques diferentes provavelmente terão que ser testados paralelamente, com pouca certeza acerca de sua eficácia. Isso aumenta os custos e riscos para os que estão investindo no desenvolvimento de uma vacina. O segundo motivo é econômico: os investidores provavelmente assumiriam os riscos envolvidos com a pesquisa se a demanda fosse suficiente, mas há muito poucos incentivos de mercado para investir numa vacina que seja eficaz e acessível aos países em desenvolvimento. A África, por exemplo, representa apenas 1% das vendas mundiais de medicamentos.

Em resultado, o investimento internacional em pesquisa e desenvolvimento de uma vacina contra a AIDS é bem reduzido: US\$ 300–350 milhões por ano.¹⁶ Desse total, US\$ 50–120 milhões provêm do setor privado, que desempenha um papel crucial na conversão da pesquisa em desenvolvimento e distribuição do produto. A maioria da pesquisa concentra-se numa vacina que possa ser comercializada na América do Norte e Europa Ocidental. Somente cerca de US\$ 10–25 milhões são gastos anualmente no desenvolvimento de uma vacina para os subtipos do vírus e sistemas de saúde dos países em desenvolvimento.¹⁷ Por outro lado, mais de US\$ 2 bilhões são gastos anualmente em pesquisa e desenvolvimento para tratamento da AIDS, a maior parte no setor privado, motivada principalmente pelo mercado representado pelos 3 milhões de pessoas com HIV/AIDS nos países industrializados.

O que é válido para a AIDS se aplica também a outras doenças. A Organização Mundial da Saúde calcula que somente 10% dos US\$ 50–60 bilhões gastos anualmente em pesquisa de saúde em todo o mundo se destinem a doenças que afligem 90% da população mundial.¹⁸ Os países em desenvolvimento representam somente cerca de 8% dos gastos mundiais em pesquisa e desenvolvimento, principalmente porque não dispõem de recursos.¹⁹ Dos 1.233 novos medicamentos patenteados entre 1975 e 1997, somente 13 (1%) são para doenças tropicais. Essa situação tem um efeito devastador: a

malária, a tuberculose e a AIDS provocam 5 milhões de mortes por ano (cerca de 9% do total mundial), a maioria nos países em desenvolvimento. Mesmo quando existem medicamentos, os países nem sempre podem comprá-los. Apesar de haver uma vacina eficaz, a hepatite B ainda mata cerca de 92.000 pessoas por ano, e a hepatite B crônica contribui para outras 700.000 mortes através de cirrose e câncer do fígado.²⁰ Cerca de 350 milhões de pessoas estão cronicamente infectadas pela hepatite B, podendo transmitir a doença por muitos anos.

A comunidade internacional podia acelerar o progresso no desenvolvimento de vacinas de duas maneiras. Primeiro, as organizações internacionais e governos nacionais podem promover a pesquisa e desenvolvimento subsidiando ou reduzindo os custos de desenvolvimento das vacinas e fortalecendo a capacidade dos países em desenvolvimento com uma forte base científica para serem parceiros na pesquisa de vacinas. Por exemplo, em 1996 a Fundação Rockefeller lançou a International AIDS Vaccine Initiative, uma entidade internacional sem fins lucrativos que estimula o investimento em vacinas contra AIDS para uso global. A iniciativa trabalha com os setores público e privado em apoio específico a pesquisa e desenvolvimento inovador de vacinas e medidas para reduzir obstáculos ao investimento privado. Os governos doadores, por sua vez, podem proporcionar incentivos fiscais ou subsídios para o desenvolvimento de produtos relevantes aos países pobres.

Segundo, a comunidade internacional pode demonstrar ou assegurar nos países em desenvolvimento um substancial mercado futuro para as vacinas. Pode comprometer-se a implementar programas para vacinas infantis já no mercado (as taxas de imunização em muitos países caíram na última década). De modo a assegurar um grande mercado para vacinas nos países pobres, seria criado um fundo ou outro mecanismo que adquira, para os países mais pobres, muitas doses de vacinas eficazes e de baixo custo.²¹ Os preços devem cobrir não só a produção mas também alguns dos custos de pesquisa. Os bancos multilaterais de desenvolvimento podem conceder empréstimos contingentes aos países em desenvolvimento para aquisição de vacinas, a serem liberados quando uma vacina for produzida. Esquemas semelhantes podem ser implantados para outros avanços médicos.

Aumentar os rendimentos agrícolas

Como na pesquisa médica, os avanços na tecnologia agrícola podem ter efeitos profundos na vida dos pobres

Quadro 10.2 Pesquisa, milho e suínos em Guizhou

Qualquer um que duvide do impacto da pesquisa agrícola sobre a renda e a segurança alimentar das famílias (e, portanto, sobre a pobreza) deve visitar as áreas rurais de Guizhou, a província mais pobre da China. Em aldeias remotas nas áreas montanhosas, houve um progresso quase miraculoso na vida dos pobres graças à introdução do milho de alta qualidade.

Até recentemente, a renda anual era inferior a US\$ 50 per capita, e até três meses por ano as famílias praticamente não tinham nenhum alimento. As variedades híbridas foram introduzidas em Guizhou em 1994. O milho rico em proteínas tem um rendimento maior do que a variedade convencional; além disso, e mais importante, tem níveis mais altos de dois aminoácidos vitais para o crescimento infantil. Hoje, a população local tem uma alimentação melhor e a produção excedente de milho é utilizada para a criação de suínos, aumentando a segurança alimentar e a renda. A renda extra é aplicada em investimentos que aumentem a produção, como irrigação.

Após transformar a vida de 25.000 famílias em Guizhou, o cultivo da variedade híbrida de milho está sendo adaptado para as províncias vizinhas.

Fonte: Bale 1999.

(quadro 10.2). A revolução verde está entre os exemplos mais famosos de um bem público internacional utilizado para o desenvolvimento. A revolução começou quando fundações, governos e ONGs tomaram a iniciativa de transferir aos agricultores dos países em desenvolvimento os conhecimentos científicos sobre fitogenética e novas variedades de grãos de alto rendimento. As empresas privadas demonstraram pouco interesse devido à dificuldade de obter um rendimento adequado dos investimentos em novas variedades: os agricultores podiam simplesmente colher as sementes das plantas originais. Era essencial empreender esforços públicos complementares no âmbito nacional. Muitos países em desenvolvimento (como Brasil e Índia) estabeleceram organizações nacionais de pesquisa agrícola para desenvolver variedades modernas de segunda geração mais adequadas às condições locais. Além disso, estabeleceram serviços de extensão agrícola para divulgar os conhecimentos aos agricultores e receber comentários sobre as novas variedades e técnicas de cultivo.

Esses esforços tiveram um efeito impressionante sobre a vida dos pobres nas áreas rurais. Na África, a adoção de milho melhorado aumentou os rendimentos em cerca de 12-14%, com ganhos de até 40% em áreas com condições favoráveis.²² Uma pesquisa feita no sul da Índia concluiu que a renda real média dos pequenos agricultores

aumentou 90% em 1973-94 e a dos sem-terra (entre os mais pobres nas comunidades agrícolas) 125%.²³ O aumento da produtividade também fez baixar os preços. Calculou-se que os preços do trigo teriam aumentado 34% mais em 1970-95 sem os esforços internacionais de pesquisa agrícola (e os preços do arroz, 41% mais). Devido aos preços mais baixos, o número de crianças desnutridas nos países em desenvolvimento diminuiu 1,5-2%.²⁴

Apesar desses avanços, a taxa de crescimento dos rendimentos de cereais nos países em desenvolvimento diminuiu de 2,9% ao ano em 1967-82 para 1,8% em 1982-94. Já que a demanda de cereais nos países em desenvolvimento deve aumentar 59% nos próximos 25 anos, o desafio agrícola continua sendo grande, particularmente para aumentar o rendimento sem afetar o meio ambiente.²⁵

Um tipo de tecnologia que pode dar uma contribuição importante é a biotecnologia: o uso de organismos vivos na fabricação ou modificação de produtos para melhorar plantas e animais. Com muito maior rapidez e exatidão do que a tecnologia convencional, a biotecnologia pode identificar características desejáveis e introduzi-las nas cepas de plantas e animais (um exemplo dessas características é o aumento da qualidade nutritiva, como no arroz rico em vitamina A). É preciso realizar mais pesquisas sobre os benefícios e riscos dos usos específicos da biotecnologia nos países em desenvolvimento. Mas é provável que a biotecnologia, se for orientada por políticas adequadas, inclusive medidas de segurança biológica, possa representar uma parte importante da solução dos problemas de segurança alimentar e pobreza.²⁶

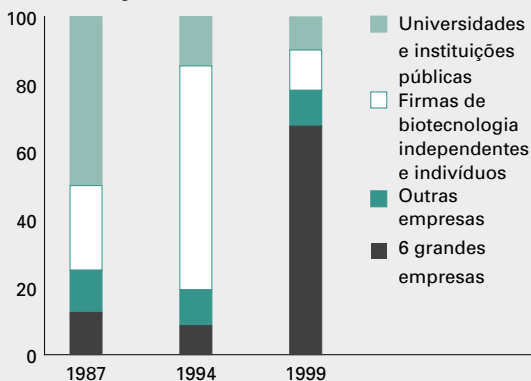
Até agora, porém, a biotecnologia teve um impacto reduzido na maioria dos países em desenvolvimento. Ao contrário dos avanços da revolução verde, grande parte do progresso da biotecnologia se concentrou no setor privado. Os gastos do governo em pesquisa agrícola, tão cruciais para a revolução verde, se estagnaram ou mesmo diminuíram, vítima da contenção fiscal e de uma visão mais céptica dos benefícios sociais do investimento em ciência (apesar dos altos rendimentos da pesquisa agrícola).²⁷ As instituições privadas detêm a maioria das patentes da pesquisa em biotecnologia, o que torna a pesquisa de uso exclusivo (quadro 10.3). Já que o conhecimento é privado, o custo de sua aquisição é maior. O que fazer para permitir que os países em desenvolvimento aproveitem os avanços em pesquisa biotecnológica continua sendo um desafio para as autoridades preocupadas com a segurança alimentar e a pobreza. Parte da resposta pode estar na uti-

Quadro 10.3 A maioria das patentes de biotecnologia pertence ao setor privado

Muitas vezes, o setor público é um pioneiro na pesquisa de biotecnologia, transferindo-a depois às empresas privadas. Esse padrão é evidente nas patentes relacionadas diretamente com a toxicidade do *Bacillus thuringiensis*. Até 1987, o setor público detinha a maioria das patentes. Após essa data, a propriedade das patentes em vigor (cujo número aumentou) passou para o setor privado (ver a figura). Agora, as patentes se concentram nas seis grandes empresas que estão consolidando sua posição global na pesquisa, propriedade intelectual e mercados de biotecnologia agrícola: Dow, Novartis, Aventis, Monsanto, AstraZeneca e DuPont.

As patentes de biotecnologia passaram às mãos do setor privado

Parcela das patentes de *Bacillus thuringiensis*
por tipo de detentor
Porcentagem



Fonte: de Janvry e outros 2000.

lização dos direitos de propriedade intelectual.

Proteger os interesses dos pobres no regime de direitos de propriedade intelectual

Os direitos de propriedade intelectual são importantes para incentivar a inovação, particularmente em áreas como a medicina e agricultura. Quando os criadores de conhecimento não retêm os direitos exclusivos de propriedade por um determinado período, há muito menos incentivo para produzir novos conhecimentos. Esse foi um dos argumentos para o estabelecimento de normas no Acordo sobre Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS), negociados na Rodada Uruguai em 1986-94. Mas os direitos de propriedade intelectual às vezes podem impedir a distribuição de bens públicos in-

ternacionais aos países pobres, que raramente conseguem arcar com os preços cobrados pelos donos das patentes.²⁸

Três tendências dos direitos de propriedade intelectual são particularmente preocupantes para os países em desenvolvimento. A primeira é que a pesquisa e conhecimento básico são cada vez mais gerados por companhias privadas. A segunda é que os países industrializados continuam detendo a grande maioria das patentes: 97%.²⁹ Somente 31 dos 26.088 requerimentos de patente registrados em 1997 sob os auspícios da African Intellectual Property Organization eram de residentes da África. E somente 7 dos 25.731 requerimentos registrados nesse ano pela African Regional Industrial Property Organization eram de residentes.³⁰

A terceira tendência é que a ciência genética (que permite que as companhias patenteiem inovações como as técnicas de DNA recombinante, anticorpos monoclonais e novas tecnologias celulares e de tecido) está adquirindo primazia. Um sistema de direitos de propriedade destinado a proteger máquinas industriais talvez não seja adequado para lidar de maneira justa e eficaz com as complexidades dos organismos manipulados geneticamente.³¹ Em alguns casos os produtores de variedades de plantas protegidas por patentes podem impedir que os agricultores reutilizem as sementes colhidas. Se forem amplas, as patentes de processos biotecnológicos como ferramentas de pesquisa podem deter a invenção em outros campos com os mesmos processos.

Em resposta a essas tendências, os países em desenvolvimento propuseram algumas salvaguardas para o regime de direitos de propriedade intelectual:

- Reconhecer os direitos dos agricultores que cultivam variedades tradicionais.
- Proibir a patente de biótipos ou processos biológicos.
- Reconciliar as disposições da OMC sobre direitos de propriedade intelectual com o Convênio sobre Diversidade Biológica e o Compromisso Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos.
- Assegurar o acesso a medicamentos essenciais a um custo razoável.

A negociação de um novo regime de direitos de propriedade intelectual que incentive a inovação privada e salvaguarde os interesses dos países e populações pobres nos benefícios dessa inovação exigirá tempo e muito debate. Como na produção de todos os bens públicos internacionais, será preciso criar incentivos para a participação de todos que têm um interesse no resultado, inclusive o setor privado.

Assegurar a participação dos pobres nos foros globais

As ações de alcance global geralmente são discutidas em foros globais e internacionais, como os grupos de países, organizações internacionais e as conferências da ONU e outras reuniões. A participação dos países pobres, especialmente das populações pobres, nesses foros ajudará a assegurar que essas instituições respondam às necessidades dos pobres. Para que as parcerias sejam produtivas (estabelecer normas, produzir bens públicos ou alcançar outras metas), todos os parceiros deverão ter uma participação efetiva.

Fortalecer a capacidade dos países pobres de representar seus interesses

Nem todas as parcerias devem ser globais, porque nem todos os problemas são globais. As soluções para um problema internacional (como a oncocercíase ou poluição num lago entre dois países) devem ser guiadas principalmente pelos países afetados.³² Se os países necessitam de ajuda financeira ou de outro tipo, a assistência deve ser dirigida ao menor grupo relevante: por exemplo, a Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental para problemas que envolvem apenas os países membros. Esse princípio de subsidiaridade pode ser aplicado em toda a escala geográfica de bens públicos internacionais, mas deve ser reconciliado com as economias de escala e diversificação.³³

A subsidiaridade implica que as instituições regionais devem ser fortalecidas para resolver os problemas de fronteira. Dada a importância da identificação, em muitos casos essas instituições seriam uma opção melhor para resolver problemas locais do que as instituições internacionais como o Banco Mundial e a ONU. Já que a maioria das instituições regionais não dispõem de capacidade ampla, as organizações setoriais também devem ser fortalecidas para que possam prestar assistência quando for necessário.

Contudo, muitos problemas são globais, e a participação dos países em desenvolvimento na busca de soluções é tão importante quanto para os problemas regionais. Já que as instituições internacionais geralmente promovem o debate dos problemas globais, devem divulgar as informações, assegurar a participação de todos e fortalecer a capacidade dos países de analisar as questões e comunicar seus interesses.

Já que o conhecimento é essencial para o processo decisório, as organizações internacionais devem dar prio-

ridade à informação e transparência nas suas operações. Além de publicar o maior volume de informação possível, precisam assegurar uma avaliação independente de suas ações, para que sejam mais responsáveis e eficazes. É esse rumo que as organizações internacionais tomaram nos últimos anos.

Mesmo com a informação certa, os países em desenvolvimento não podem representar seus interesses sem participar das decisões. Muitas decisões globais continuam sendo tomadas principalmente pelo grupo dos sete maiores países industrializados (G-7). É preciso haver mecanismos que assegurem uma contribuição efetiva dos países em desenvolvimento a essas decisões.³⁴ Registrou-se maior progresso no debate sobre a arquitetura financeira internacional. Em 1999, o Grupo dos 20 foi criado para realizar debates sobre a prevenção e controle de crises financeiras. Sete países em desenvolvimento (África do Sul, Argentina, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia e México) fazem parte desse grupo. Contudo, não existem disposições para a inclusão dos países menores ou mais pobres, que, embora ainda não estejam tão integrados à economia global para provocar uma crise, podem ser afetados pelas crises. Um modelo melhor para integrar os países em desenvolvimento na solução de problemas globais é o Fundo para o Meio Ambiente Mundial, que promove a cooperação internacional para proteger o meio ambiente. Metade dos representantes de seu conselho são de países em desenvolvimento (quadro 10.4).

Além de participar dos debates e soluções, os países em desenvolvimento devem ser capazes de representar seus próprios interesses, e isso requer o fortalecimento da capacidade. Por exemplo, os países pobres encontram-se em desvantagem nas negociações da OMC sobre trabalho, meio ambiente e direitos de propriedade intelectual. Por quê? As negociações na OMC são um processo contínuo, que envolve até 45 reuniões por semana. No entanto, somente dois terços dos países em desenvolvimento têm escritórios em Genebra, inclusive 12 dos 29 menos desenvolvidos membros da OMC, e esses escritórios freqüentemente devem representar o país em outras organizações internacionais. Além do mais, os funcionários dos países em desenvolvimento muitas vezes não têm o conhecimento para participar de debates comerciais cada vez mais técnicos. Estimou-se que quase 60% dos países em desenvolvimento membros da OMC têm uma participação deficiente.³⁵

Uma tentativa de resolver esses problemas é o Integrated Framework for Trade-Related Technical Assis-

Quadro 10.4**O Fundo para o Meio Ambiente Mundial: um modelo para a participação dos países em desenvolvimento**

O Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM) é um mecanismo financeiro destinado a promover a cooperação e ação internacional para proteger o meio ambiente global. Mediante doações e financiamento concessional, financia os custos adicionais incorridos quando um projeto de desenvolvimento nacional, regional ou global inclui questões ambientais relacionadas com a diversidade biológica, mudança climática, águas internacionais e redução da camada de ozônio. Os esforços destinados a reduzir a degradação do solo também se qualificam para receber financiamento.

O FMAM foi criado em 1991, e após um período de experiência recebeu US\$ 2 bilhões de 34 países (inclusive 13 em desenvolvimento) para quatro anos. Em 1998, 36 países doaram um total de US\$ 2,75 bilhões para mantê-lo funcionando até 2002. Sua estrutura dirigente assegura a representação de todas as partes. A assembléia do FMAM, com representantes de todos os 165 países participantes, se reúne a cada três anos para examinar as políticas gerais. O conselho do FMAM, com representantes de 32 países (16 em desenvolvimento, 14 desenvolvidos e 2 economias em transição), se reúne a cada seis meses para examinar políticas e programas operacionais. A Secretaria do fundo aplica as decisões da assembléia e do conselho.

Fonte: Porter e outros 1998.

O PNUD, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Banco Mundial elaboram projetos para financiamento do FMAM e os implementam através de órgãos executores. Colaboram com uma ampla gama de organizações para executar os projetos, inclusive órgãos dos governos, outras organizações internacionais, instituições privadas, ONGs e organizações da sociedade civil.

Cada país participante tem um foco político (o ponto de contato com a Secretaria do FMAM e os outros países) e um foco operacional, que identifica projetos que correspondem às prioridades do país e assegura que as propostas do FMAM sejam compatíveis. Essas organizações ajudam a assegurar a identificação do país com o projeto, assim como as 16 ONGs regionais que divulgam informações e proporcionam coordenação entre ONGs nacionais e locais e o FMAM.

Uma avaliação independente do FMAM realizada recentemente constatou que num curto período e com poucos recursos criou novas estruturas institucionais e alavancou co-financiamento para os projetos. Além disso, teve um impacto positivo sobre as políticas e programas dos países beneficiários. Embora haja margem para melhoria, particularmente nos esforços para que se dê mais atenção ao meio ambiente, os avaliadores concluíram que o FMAM tem um grande potencial de êxito e que os doadores devem fortalecê-lo.

tance to Least Developed Countries, que procura aumentar a assistência comercial proporcionada pelos seis organismos internacionais participantes e outros parceiros de desenvolvimento.³⁶ Apesar de “avaliações das necessidades” apresentadas por 40 países pobres, o progresso tem sido lento: somente um país (Uganda) teve um projeto financiado. Os países em desenvolvimento expressaram desapontamento com o volume reduzido das contribuições financeiras.³⁷ A pedido dos doadores, realizou-se uma avaliação independente na esperança de corrigir as deficiências do programa. Se os problemas puderem ser resolvidos, o programa pode ser um modelo de fortalecimento da capacidade em outras áreas para ajudar os países em desenvolvimento a representar seus interesses.

Redes globais de organizações de pobres
Pelo menos alguém vai nos ouvir. Antes, ninguém perguntava o que a gente pensava.

—(Homem pobre, Guatemala)

Como as vozes dos países pobres, as vozes das organizações de pobres são essenciais para assegurar que as ações

globais se destinem a reduzir a pobreza. Essas organizações, particularmente quando vinculadas em coalizões globais que aumentam a capacidade, podem ter uma grande influência nos debates internacionais. Por exemplo, uma coalizão do movimento Jubilee 2000 e outros grupos preocupados com a redução da dívida colaborou com as instituições financeiras internacionais e os governos dos países industrializados para obter consenso acerca de um alívio mais profundo, rápido e amplo aos países pobres muito endividados (capítulo 11).

Precisamos de soluções inovadoras para aumentar as conexões dos pobres entre si e com as autoridades mundiais. A mudança mais importante é a que deve ocorrer na mente dos agentes globais: ser informados diretamente pelas experiências dos homens e mulheres pobres que serão afetados ou beneficiados pelas ações mundiais. Também crucial é a tecnologia de informação, que pode ajudar a criar redes para canalizar as vozes dos pobres para as autoridades mundiais. Com as ferramentas e organizações certas, essas redes podem promover a inclusão das prioridades e análises dos pobres nos debates mundiais.

Uma dessas redes globais é HomeNet, criada em meados dos anos 90 por sindicatos, organizações de base e

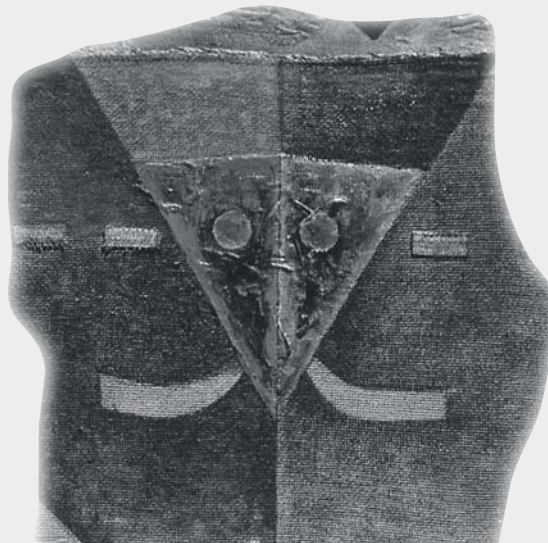
ONGs preocupadas com o impacto adverso da globalização sobre a subsistência das mulheres pobres na economia informal. O objetivo da HomeNet era o reconhecimento internacional dos direitos dos trabalhadores domiciliares, incorporados numa convenção da OIT. A convenção foi ratificada pela OIT em 1996, graças em parte a uma aliança de pesquisadores da Harvard University e United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), que compilou estatísticas para que HomeNet tornasse visível a economia informal. Em 1997, a aliança de organizações de base, pesquisadores e organizações internacionais deu origem à WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing), uma rede global para promover melhores estatísticas, pesquisa e políticas em apoio das mulheres pobres na economia informal. HomeNet, que conta com membros ativos em mais de 25 países, publica um boletim distribuído a organizações em mais de 130 países.

O fortalecimento dessas redes fará com que os pobres sejam considerados na cooperação internacional. Assim como nas políticas nacionais, a participação dos pobres é essencial para assegurar que as políticas globais atendam às suas necessidades.

• • •

As quatro áreas de ação destacadas neste capítulo ilustram a importância da cooperação internacional na luta contra a pobreza. Muitos dos problemas mais prementes dos países em desenvolvimento (das barreiras comerciais a crises financeiras e doenças infecciosas) só podem ser resolvidos com a cooperação dos países ricos. Mas no passado a cooperação internacional consistia basicamente de transferências financeiras dos países ricos para os pobres, notadamente a assistência para o desenvolvimento. Mas isso não basta: as perspectivas de redução da pobreza dependem de alterações nas políticas dos países ricos e de ações cooperativas no âmbito global, no sentido de reduzir as barreiras comerciais, aumentar a estabilidade financeira, produzir bens públicos internacionais que beneficiem os pobres e assegurar a participação dos países e grupos pobres nos foros globais.

A necessidade dessas ações internacionais redefinirá o papel da cooperação internacional na redução da pobreza. Mesmo com uma ajuda mais eficaz (tema do próximo capítulo), o progresso na luta contra a pobreza será mais lento sem as ações internacionais aqui recomendadas.



CAPÍTULO 11

Reformar a Cooperação Internacional para Atacar a Pobreza

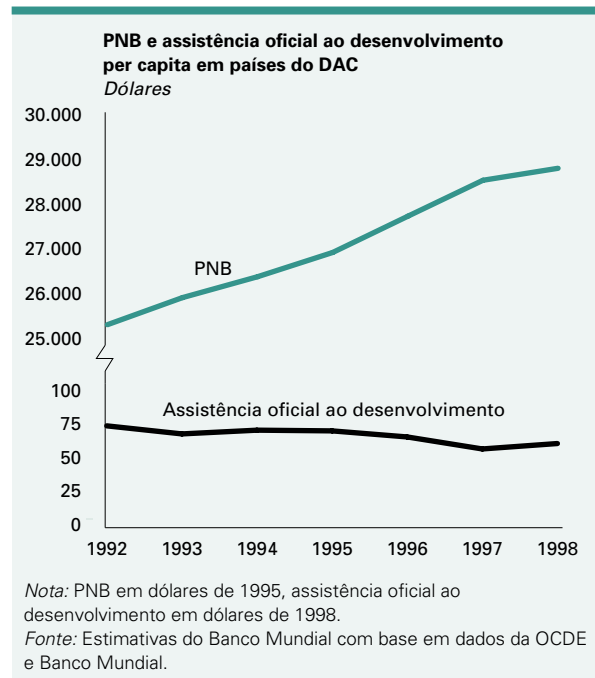
A cooperação para o desenvolvimento está sendo reformada. Da relação entre doador e beneficiário à maneira em que a ajuda é proporcionada e o esquema de alívio da dívida para os países mais pobres, muitas das antigas modalidades de assistência ao desenvolvimento estão sendo substituídas por novas formas.

Muito se deve a uma reafirmação do compromisso da comunidade internacional com a luta contra a pobreza. A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) estabeleceu a meta de erradicar a pobreza no mundo mediante ações nacionais decisivas e cooperação internacional. Entre as metas de desenvolvimento internacional, os doadores incluíram a redução da pobreza pela metade entre 1990 e 2015 (ver o quadro 2 no Panorama Geral).¹ Na 12ª reunião da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) em 1998, os doadores reafirmaram sua missão de apoiar programas para reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida nos países mais pobres.² O movimento Jubilee 2000 ajudou a colocar o alívio da dívida no centro das estratégias de cooperação para redução

da pobreza. Os doadores estão se esforçando para resolver diferenças nas estratégias de redução da pobreza mediante o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da OCDE; espera-se que em meados de 2001 haja acordo quanto às diretrizes de redução da pobreza para ajudar as organizações doadoras a tornar seus programas mais eficazes.³

Embora o compromisso da comunidade internacional com a luta contra a pobreza tenha se fortalecido nos anos 90, a assistência oficial ao desenvolvimento diminuiu. Isso aconteceu apesar da visão otimista no início dos anos 90 de que, com o fim da guerra fria, a cooperação para o desenvolvimento aumentaria devido aos cortes nos gastos militares.⁴ Na verdade, após registrar seu nível mais alto em 1992 (em termos reais), a assistência oficial ao desenvolvimento diminuiu consistentemente durante a década (apesar de um robusto crescimento econômico nos países do DAC) e se recuperou apenas ligeiramente em 1998 durante a crise financeira global (figura 11.1). Dos 21 países do DAC, 16 aplicaram

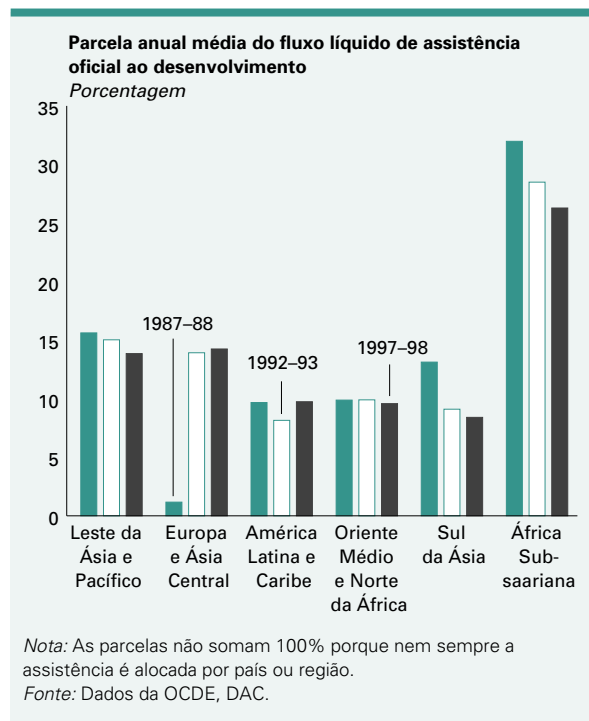
Figura 11.1
A economia dos países doadores cresceu após 1992, mas a assistência para o desenvolvimento diminuiu



na assistência oficial ao desenvolvimento uma parcela menor de seu PNB em 1997–98 do que em 1988–92.⁵ A distribuição regional dessa ajuda permaneceu mais ou menos constante entre 1987 e 1998, fora um aumento na parcela da Europa e Ásia Central (figura 11.2). Mas o total da assistência ao desenvolvimento diminuiu em todas as regiões, com exceção da América Latina e Caribe após 1992–93 (figura 11.3). As estimativas preliminares mostram que a assistência oficial ao desenvolvimento aumentou em 1999 (cerca de 5%), embora seja muito cedo para saber se isso reflete mais que a resposta à crise asiática e indica uma reversão real e sustentada da tendência descendente dos anos 90.

O declínio afetou muitos países. Embora tenha havido fluxos maciços de capital privado para os países em desenvolvimento, um volume muito pequeno se destina aos países mais pobres. Os fluxos líquidos de capital privado para os países de renda baixa e média chegaram a US\$ 268 bilhões em 1998 e agora superaram os fluxos de ajuda em alguns países. Os fluxos privados para os países em desenvolvimento aumentaram de 43% do fluxo total em 1990 para 88% em 1997, logo antes da crise financeira do leste da Ásia. Contudo, os fluxos de capital privado se concentraram em alguns

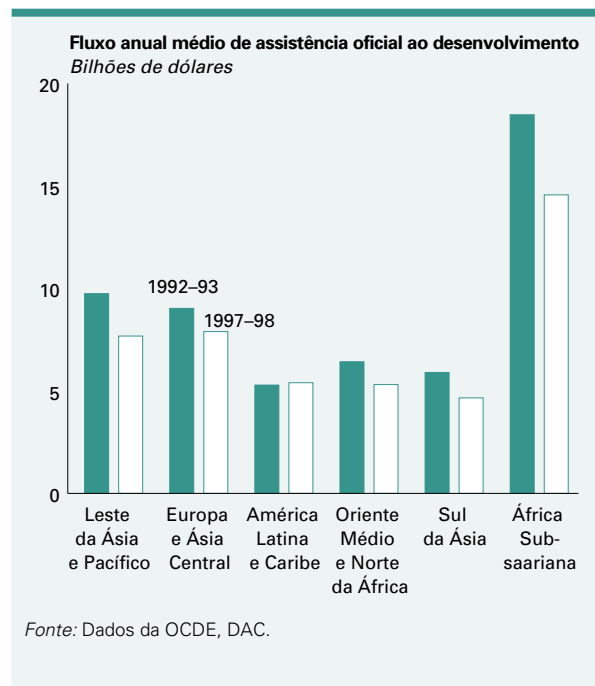
Figura 11.2
Com exceção da Europa e Ásia Central, a distribuição regional da assistência oficial ao desenvolvimento permaneceu quase constante...



países; a maioria recebeu pouco ou nada. Em 1997, antes da crise financeira, 15 países em desenvolvimento receberam 83% dos fluxos de capital privado, sendo o resto dividido entre cerca de 140 países e territórios em desenvolvimento (cerca de 1,7 bilhão de habitantes). Os 61 países de baixa renda além da China e Índia praticamente ficaram de fora.⁶ Por exemplo, a África Subsaariana recebeu apenas 1,2% dos fluxos em 1998. Esses países necessitam de ajuda e são os mais afetados por esse declínio.

O declínio se deve a vários motivos. Os doadores inicialmente citaram seus déficits fiscais como grande parte do problema. Contudo, mesmo quando esses déficits diminuíram (de 4,3% do PIB em 1993 para 1,3% em 1997), a assistência oficial ao desenvolvimento continuou encolhendo, caindo 14% de 1996 a 1997.⁷ Uma explicação mais provável é que, por continuarem encarando a cooperação para o desenvolvimento do ponto de vista estratégico, os doadores consideraram outras aplicações mais importantes. Historicamente, a assistência foi determinada mais por interesses políticos e estratégicos do que por metas de redução da pobreza.⁸

Figura 11.3
... mas o fluxo diminuiu após 1992-1993 em todas as regiões, menos América Latina e Caribe



Talvez mais notável seja o declínio no apoio dos proponentes tradicionais da assistência oficial ao desenvolvimento. A preeminência dos interesses geopolíticos não é de hoje.⁹ A novidade é o declínio no apoio dos defensores da assistência ao desenvolvimento por motivos humanitários. Muitos se cansaram de prestar assistência e passaram a defendê-la com menos entusiasmo nos anos 90.

Nem todos os países foram afetados por esse cansaço (na verdade, alguns países aumentaram seus fluxos de assistência), mas seus sintomas são evidentes. Por exemplo, uma pesquisa nos Estados Unidos constatou que a maioria da população favorecia em princípio a assistência a outros países e apenas 35% achavam que devia diminuir.¹⁰ Contudo, mais de 80% acreditavam que, devido ao desperdício e à corrupção, a assistência não chegava às populações que dela necessitavam. Essa atitude pode ter dificultado a manutenção (para não falar do aumento) da assistência externa por parte dos países ricos; se a assistência não está dando resultados, é melhor aplicar o dinheiro em outro lugar.

Em contraste com esse cansaço em alguns lugares, houve um aumento do apoio e ativismo em torno da redução da dívida, notadamente sob os auspícios do movi-

mento Jubilee 2000 de organizações religiosas e outros grupos da sociedade civil. Passaram a defender o alívio da dívida dos países pobres para apoiar a redução da pobreza e o desenvolvimento humano. Evidentemente, continua havendo apoio ao princípio de proporcionar recursos para melhorar a vida dos pobres no mundo em desenvolvimento, mas existe um questionamento dos mecanismos tradicionais para fornecer esses recursos.

A assistência dá resultado? Pode funcionar melhor? Qual a função da redução da dívida no apoio concessional? Os países em desenvolvimento determinarão, mediante suas políticas, se podem atingir as metas de desenvolvimento internacional. Mas a assistência e o alívio da dívida podem proporcionar um apoio crucial. Assim, deve-se determinar o que é preciso para tornar essas atividades mais eficazes e depois fazê-lo.

Ao responder a essas questões, este capítulo esboça a visão de um sistema melhor de cooperação para o desenvolvimento, baseado em novas teorias e práticas. Essa visão inclui um esquema reformado de assistência focalizada em cada país e alívio da dívida para os países mais pobres, sustentado por uma ênfase renovada nas políticas e instituições e na prioridade atribuída à redução da pobreza. Os doadores trabalhariam em parceria com os países, direcionando a assistência e alívio da dívida de acordo com um amplo esquema de redução da pobreza (conforme proposto por vários doadores e esboçado neste relatório), apoiando países que podem utilizar esses recursos em benefício dos pobres.

O apoio a políticas e instituições adequadas é importante, mas não suficiente. Aprendemos nos anos 90 que o processo é tão importante quanto a política na assistência externa e no manejo de dívidas insustentáveis. A interação entre doadores e beneficiários influencia a eficácia da cooperação para o desenvolvimento. As relações tendem a seguir as preferências dos países doadores, deixando os beneficiários pouco identificados com as atividades financiadas pela assistência. Além de propor um esquema amplo de redução da pobreza, este relatório enfatiza a importância da realidade local para o desenvolvimento. O fato de que as relações de assistência em geral não levaram em conta a realidade local, reduzindo a identificação, é uma falha importante.

Para que a cooperação possa atacar a pobreza de maneira eficaz e eficiente, os doadores precisam:

- Prestar mais atenção às condições locais e à identificação do país com o programa.

- Proporcionar ajuda de maneira a interferir menos nas funções do governo, incluindo maior uso de enfoques setoriais e abandono das antigas formas de condicionalidade.
- Proporcionar apoio sustentado a políticas e instituições que promovam a redução da pobreza, de preferência àquelas que não o fazem.

Primeiro, o capítulo examina como esses novos enfoques podem tornar a assistência mais eficaz. Depois, examina as questões associadas com o alívio da dívida dos países pobres.

Tornar a ajuda externa mais eficaz na redução da pobreza

Estudos recentes confirmam o que já vinha sendo sugerido: a experiência da cooperação tem sido irregular.¹¹ As previsões de que a ajuda externa cobriria o déficit financeiro que impedia os países em desenvolvimento de avançar não se concretizaram. Se todos os recursos fornecidos à Zâmbia entre 1961 e 1994 tivessem sido aplicados em investimentos produtivos, e se o investimento fosse tão importante para o crescimento quanto inicialmente previsto, a renda per capita do país teria sido de US\$ 20.000 em 1994, em vez de US\$ 600.¹²

No entanto, há muitos casos bem-sucedidos de ajuda externa. O Programa de Controle da Oncocercíase é um exemplo (ver quadro 10.1). A ajuda externa foi importante, em diversos períodos, no extraordinário êxito que o leste da Ásia registrou em termos de redução da pobreza nas últimas décadas. O rápido progresso do Vietnã nos anos 90 é outro exemplo. Portanto, a ajuda externa pode dar bons resultados. O desafio para a comunidade internacional consiste em descobrir o segredo do sucesso e fazer o que for preciso.

Os principais problemas da ajuda

As dificuldades para a redução da pobreza vão além da preponderância dos interesses geopolíticos sobre os interesses do desenvolvimento, que muitas vezes dirigiram a ajuda para países cujas políticas não se concentravam na redução da pobreza. A ajuda tem sido prejudicada pelas diferenças nas perspectivas dos doadores sobre as políticas de desenvolvimento, embora os últimos 50 anos tenham sido pontuados de épocas de consenso relativamente amplo sobre a melhor maneira de obter o desenvolvimento.¹³ As diferenças entre os doadores contribuíram para impedir que a ajuda fosse plenamente eficaz. Os

doadores muitas vezes não coordenaram seus esforços, os países não se identificavam com os projetos e abusou-se da condicionalidade, tanto em cada projeto quando no âmbito da economia.

Nas duas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, a industrialização promovida pelo Estado era encarada como a melhor maneira de obter o desenvolvimento, mas esse consenso foi desfeito nos anos 70 pelos acontecimentos mundiais, inclusive o abandono do sistema da taxa de câmbio fixa e dois choques do petróleo, que tiveram um impacto devastador sobre os países em desenvolvimento. Acreditava-se que a interferência do governo na economia impedia os países em desenvolvimento de se ajustarem a esses choques. Subseqüentemente, começou a formar-se um novo consenso, conhecido como "consenso de Washington" (ver quadro 4.1 no capítulo 4).¹⁴ Para muitos, inclusive funcionários do Banco Mundial e outras instituições financeiras multilaterais, a adoção de prudência fiscal, mercados livres e orientação para o exterior havia demonstrado claramente sua superioridade como a maneira mais eficiente de os países crescerem e se desenvolverem.¹⁵

Mas tornou-se evidente que as estratégias simples de desenvolvimento e redução da pobreza eram ilusórias. Embora os mercados sejam um instrumento poderoso para a redução da pobreza, também é importante contar com instituições para assegurar que os mercados sejam eficientes e beneficiem os pobres. No início do século XXI, os doadores estão se aglutinando em torno de uma estratégia de desenvolvimento que inclui o investimento em capital humano mediante serviços de saúde e educação, a promoção de um crescimento inclusivo e equitativo, o apoio à boa administração pública e a proteção do meio ambiente.¹⁶ Essa estratégia também reconhece a importância das condições locais: a política de desenvolvimento mais eficaz dependerá de cada situação.

Apesar desse crescente consenso sobre o esquema amplo de desenvolvimento, o acordo quanto às políticas certas em determinadas condições tem eludido doadores e beneficiários. Os doadores abordam os problemas de desenvolvimento com seus próprios mandatos, histórias, ideologias e realidades políticas e muitas vezes não vêem a situação da mesma maneira que outros doadores ou países beneficiários. Mesmo nas áreas de saúde e educação, que todos os doadores concordam serem essenciais, não se chegou a um consenso quanto às reformas certas. Como comentou um analista, há "uma incrível variedade de sistemas nacionais e experiências, e cada um apre-

senta muitas vantagens e desvantagens, sobre as quais se arma um acalorado debate".¹⁷ Assim, embora não se trate mais de aderir estritamente a uma solução estatal ou de mercado, entre esses extremos encontra-se uma série de opções, e o debate mal começou.

A falta de consenso sobre as linhas gerais e detalhes das políticas e projetos nacionais e locais reduziu a eficácia da cooperação para o desenvolvimento.¹⁸ Esse efeito é especialmente evidente em problemas de identificação, coordenação entre os doadores, fungibilidade e condicionalidade, as quatro principais questões que afetaram a ajuda externa nos anos 90.

Identificação. Já que os doadores e os beneficiários muitas vezes discordam, os doadores procuram se assegurar de que o dinheiro será aplicado da maneira por eles prevista. Administram seus próprios projetos, exigem relatórios detalhados dos países sobre os projetos e incluem condições (geralmente vinculadas a políticas) para o uso dos fundos. Um estudo sobre as relações entre doadores e países da África constatou que, "apesar de algumas melhorias, os doadores tendem a dominar o ciclo dos projetos e dão pouca atenção às preferências do governo ou beneficiários do projeto."¹⁹ Os dados agora indicam que esses esforços para assegurar que os recursos fossem aplicados de maneira eficiente muitas vezes tiveram o efeito contrário, ao diminuir a identificação do país com o projeto.

As análises mostram que a identificação é um ingrediente essencial da eficácia da ajuda.²⁰ O fato de um país acreditar que um projeto ou reforma trará benefícios afeta o esforço aplicado na atividade, o volume de recursos internos e o compromisso com a atividade após a conclusão do projeto (todos esses elementos são cruciais para o êxito). Para ser bem-sucedidos, as reformas e projetos devem promover a identificação da população com a política ou projeto implantado.

Coordenação entre doadores. Quando as diferentes prioridades dos doadores e condições referentes a projetos (inclusive normas de aquisição e apresentação de relatórios) são multiplicadas várias vezes, podem criar um contexto impraticável para o governo de um país. O número de organizações e projetos pode ser um desafio em si. Num determinado momento, havia 405 projetos financiados por doadores apenas no Ministério da Saúde de Moçambique. No início dos anos 90, na Tanzânia havia mais de 2.000 projetos de 40 doadores. Em Gana durante o mesmo período 64 instituições estavam recebendo ajuda.²¹ A coordenação desses esforços para apoiar uma estratégia coerente de desenvolvimento (mesmo no âmbito setorial) é quase impossível.

Fungibilidade. Vários estudos mostram que os fundos destinados a um determinado setor tendem a liberar para outros fins as verbas que o governo aplicaria nesse setor.²² Isso significa que, ao financiar projetos ou setores, os doadores podem ajudar a aumentar o gasto em setores que eles não querem financiar, como as forças armadas. Isso tem implicações profundas em termos de cooperação para o desenvolvimento. As avaliações dos projetos não indicarão o verdadeiro impacto da ajuda, já que provavelmente estará liberando recursos para outras atividades.²³

Mesmo quando os recursos são fungíveis, o apoio do doador pode ter algum impacto, da elaboração de certas políticas ao desenvolvimento institucional. Além do mais, em países muito dependentes da ajuda externa, os doadores como um grupo podem provocar alterações na distribuição de recursos do governo, devido ao volume dos fluxos. Uma parte importante disso é a preferência dos doadores por apoiar orçamentos de desenvolvimento, o que pode levar a uma redução do orçamento corrente (o que nem sempre é bom para o desenvolvimento devido à importância do gasto corrente na manutenção de serviços econômicos e sociais básicos).²⁴

Condicionalidade. Os doadores sabem que mesmo projetos bem executados terão um impacto limitado se as políticas forem inadequadas.²⁵ Uma escola bem construída só será útil se houver verba anual para professores, livros e materiais (e se as condições econômicas permitirem que as crianças frequentem a escola). A importância de boas políticas e instituições para assegurar resultados sustentáveis sugere que a ajuda deve fluir mais para os países que tenham boas políticas, principalmente de redução da pobreza. Mas a relação entre boas políticas e fluxos de ajuda não tem sido forte.²⁶

Esse resultado seria compreensível se a ajuda estivesse estimulando a reforma de políticas, influenciando os países a mudar suas políticas ou ajudando-os a fazê-lo. Essa foi a intenção de muitos doadores, e é um motivo (fungibilidade é outro) pelo qual muitos reduziram a parcela de sua carteira dedicada a projetos e aumentaram a parcela destinada a programas e ajuste de políticas.²⁷ A maior parte da assistência em apoio a programas e políticas é vinculada a certas reformas. Estudos realizados nos anos 90 mostram pouca relação sistemática entre condicionalidade e reforma de políticas, embora estudos de casos constatem efeitos positivos em certas situações, especialmente quando as condições apóiam os grupos reformadores.²⁸

A dinâmica entre doadores e beneficiários da assistência explica por que a condicionalidade falha. Os benefi-

ciários não consideram que as condições são obrigatórias e a maioria dos doadores reluta em interromper a ajuda quando as condições não são cumpridas.²⁹ Em resultado, a taxa de cumprimento das condições tende a ser baixa, enquanto a de liberação das parcelas de um empréstimo continua alta.³⁰ Assim, muitas vezes a ajuda continuou fluindo apesar da persistência de políticas inadequadas.

Além de não influenciar a reforma, as condições referentes a políticas, em geral combinadas com condições relativas aos projetos, representam uma carga para os administradores dos países em desenvolvimento, problema que se tornou mais pronunciado à medida que a condicionalidade aumentou. Nos empréstimos do Banco Mundial para ajuste as condições se multiplicaram nos anos 80 e continuaram aumentando nos anos 90, junto com a ampliação da agenda do desenvolvimento.³¹ Numa avaliação recente, afirma-se: "Muito se acrescentou ao menu de condições desde 1981, mas nada foi retirado."³² O tempo que os funcionários do governo gastam negociando e monitorando essas condições poderia ser mais bem empregado analisando problemas de desenvolvimento e elaborando estratégias. A identificação é essencial para a sustentabilidade dos projetos e da reforma de políticas, mas os atuais mecanismos de cooperação para o desenvolvimento não reforça esse aspecto, o que constitui uma falha fundamental.

Soluções que acomodam perspectivas diferentes

Embora as formas dominantes de relação entre doadores e beneficiários tenham permitido que os doadores seguissem suas próprias prioridades, o resultado foi em geral um sistema fragmentado que prejudica seus esforços. Na reforma da cooperação internacional para o desenvolvimento o desafio consiste em acomodar diversas perspectivas sobre desenvolvimento sem sobrecarregar o beneficiário ou abalar a identificação.

A uniformização das estratégias de desenvolvimento pode ser uma solução, mas a história mostra que a uniformidade não é aconselhável. O desenvolvimento é determinado em grande medida por condições locais, inclusive instituições sociais, capacidade social, fragmentação étnica, desigualdade e geografia.³³ Em vários estudos, essas variáveis explicam significativamente a variação da taxa de crescimento nos últimos 30 anos.³⁴ Alguns estudos mostram também que os choques externos (e a capacidade de resposta) podem ter um efeito tão grande sobre o crescimento quanto as políticas.³⁵ Portanto, o enfoque de elaboração das estratégias de desenvolvimento

deve ser flexível o bastante para ajustar-se às condições internas e externas.

Essa perspectiva começou a firmar-se na comunidade de desenvolvimento no fim dos anos 90. Junto com novas teorias sobre eficácia da ajuda, produziu propostas para abordar os problemas da cooperação. Três temas se destacam: autoria e parceria; mecanismos de provisão da ajuda menos intrusivos que se concentram no contexto geral de políticas e gastos; seletividade. Juntos, formam a agenda da comunidade internacional para melhorar a cooperação para o desenvolvimento na próxima década.

Identificação e parceria. Reconhecendo a importância da identificação e o problema da coordenação entre doadores, a maioria dos doadores adotou a parceria como princípio orientador nas interações entre doadores, governos e cidadãos nos países em desenvolvimento.³⁶ A maioria dos esquemas de parceria tem duas partes. A primeira é a parceria entre o governo beneficiário e seus cidadãos, que dividem a responsabilidade pela elaboração da estratégia de desenvolvimento nacional. Essa estratégia pode tomar forma mediante um processo de consulta que envolve o governo, a sociedade civil e o setor privado. A segunda é uma parceria entre o governo e os doadores, em que os doadores preparam suas estratégias de assistência para apoiar a estratégia do governo. De acordo com a nova teoria, o importante é fazer com que essa parceria externa, ou contrato, proporcione incentivos para que o país adote estratégias a longo prazo de redução da pobreza, ao mesmo tempo fortalecendo as parcerias internas necessárias para a estabilidade social e o desenvolvimento econômico.

Foram realizadas consultas entre o governo e a sociedade civil e entre governos e doadores em vários países para testar o esquema integral de desenvolvimento do Banco Mundial, o enfoque de parceria da União Européia e outros esquemas semelhantes. As consultas no âmbito do esquema integral de desenvolvimento se mostraram frutíferas em vários países (Bolívia, Gana e República Dominicana), mas também destacaram que o compromisso por parte do governo e a existência de capacidade são ingredientes essenciais de uma consulta bem-sucedida (quadro 11.1).

Essa nova maneira de abordar a cooperação para o desenvolvimento foi incorporada na nova iniciativa do Banco Mundial e FMI destinada a vincular seu apoio aos países de baixa renda a estratégias nacionais de redução da pobreza, trabalhando dentro dos princípios do esquema integral de desenvolvimento (quadro 11.2). Os fundos concessionais e o alívio da dívida proporcionados pelo Banco Mundial e FMI estarão vinculados às metas de redução da pobreza estabelecidas pelos governos em con-

Quadro 11.1**O processo de consulta e o esquema integral de desenvolvimento**

Em 1999, o Banco Mundial anunciou seu esquema integral de desenvolvimento, um instrumento para melhorar a identificação dos países com os projetos e a coordenação entre doadores na cooperação para o desenvolvimento. O esquema baseia-se em quatro princípios: identificação do país com a agenda de políticas, parceria com todas as partes interessadas, atenção a preocupações sociais e estruturais além das questões macroeconômicas e financeiras e um enfoque holístico de longo prazo baseado em consultas nacionais.

O país prepara sua estratégia nacional em consulta com a sociedade civil e o setor privado e depois, com os doadores, elabora uma matriz vinculando as metas de desenvolvimento e os agentes. As atividades dos agentes em apoio a cada meta são listadas na matriz, revelando qualquer lacuna ou sobreposição.

O esquema está sendo implantado em 13 países, incentivando ampla consulta entre governos e cidadãos e melhorando as parcerias com doadores na elaboração de estratégias nacionais de desenvolvimento. O progresso registrado varia segundo a data em que foi iniciado e as circunstâncias de cada país.

A Bolívia foi um dos primeiros casos. No fim de 1997, o novo governo fez uma análise dos desafios de desenvolvimento do país e começou a preparar um plano de ação nacional. Parte importante desse processo foi uma consulta nacional com vários representantes da sociedade civil (ONGs, sindicatos, organizações religiosas, partidos de oposição e acadêmicos) e do setor privado para examinar as restrições ao desenvolvimento e propor soluções. Os resultados desse diálogo nacional foram apresentados ao governo como contribuição ao plano de ação.

Fonte: Wolfensohn 1999; World Bank 1999d, 1999u.

Todas as consultas com os doadores são realizadas no contexto desse plano de ação. Numa reunião realizada em abril de 1998, os doadores prometeram 45% mais do que haviam oferecido em 1997. Os doadores são incentivados a formular suas estratégias em apoio ao plano nacional. O Banco Mundial recentemente reformulou sua estratégia de assistência ao país para alinhá-la com o plano, decidindo apoiar três dos quatro pilares do plano. O governo continua a liderar a coordenação entre doadores, tendo presidido a reunião do grupo consultor em Paris em 1999, quando apresentou sua versão do esquema integral de desenvolvimento. O governo também chegou a um acordo com os doadores quanto aos indicadores intermediários para monitorar os resultados.

Outros países não progrediram tanto. As dificuldades de alguns destacam as áreas problemáticas. Por exemplo, é claro que a identificação da estratégia depende muito da capacidade nacional. O país deve ser capaz de realizar amplas consultas com todos os elementos da sociedade e efetuar a complexa análise necessária à elaboração de estratégias nacionais que equilibrem as questões macroeconômicas e financeira com as preocupações sociais, estruturais e institucionais. Evidentemente, o país deve ser capaz de implementar a estratégia.

Sem essa identificação (e a liderança do país), a coordenação entre doadores continuará sendo difícil. Embora alguns países doadores estejam gradualmente alinhando suas estratégias com as dos países beneficiários, será necessária uma liderança mais forte por parte dos governos para acelerar o progresso.

Quadro 11.2**A nova iniciativa para estratégias de redução da pobreza**

A iniciativa para estratégias de redução da pobreza do Banco Mundial e FMI procura vincular o apoio externo a estratégias de redução da pobreza elaboradas pelos países e baseadas nos resultados. Visa também a melhorar a eficácia das relações do Banco Mundial e FMI (bem como de outros doadores) com os países beneficiários. Tão importante quanto a estratégia é o processo utilizado para a sua formulação. Um amplo diálogo com representantes da sociedade civil e do setor privado deverá:

- Ajudar as autoridades nacionais a entender melhor os obstáculos ao crescimento e elaborar bons indicadores de redução da pobreza.
- Aprofundar uma visão das metas de redução da pobreza em toda a sociedade.
- Levar à formulação de prioridades da ação pública para obter os resultados esperados em termos de redução da pobreza.
- Incentivar o desenvolvimento de processos participativos para fixar metas de redução da pobreza e monitorar a implementação e o progresso.

Os resultados serão periodicamente apresentados em documentos sobre estratégia de redução da pobreza que deverão refletir uma ampla estratégia de desenvolvimento. As estratégias geralmente se concentrarão em ciclos de três anos, com relatórios anuais nos anos intermediários, tudo enquadrado num esquema de

Fonte: IMF and IDA 1999; World Bank and IMF 2000a.

redução da pobreza a longo prazo. A forma da estratégia será decidida por cada país (não há um modelo geral), mas provavelmente incluirá:

- Metas a longo prazo de redução da pobreza e o quadro macroeconômico, estrutural e institucional para alcançá-las (ver, por exemplo, as metas de Uganda no quadro 1.7).
- Mecanismos para monitorar e avaliar o progresso na consecução das metas de redução da pobreza, vinculados a ações públicas.
- Um conjunto de políticas e instituições que inclua os fundamentos para um crescimento sustentado e rápida redução da pobreza (inclusive políticas macroeconômicas, reformas institucionais, estratégias setoriais e as necessidades de financiamento interno e externo).

Os doadores podem fornecer assistência técnica em algumas áreas. A experiência inicial na África e América Latina indica que os países são eficientes na preparação de um perfil da pobreza e de uma estratégia geral de redução da pobreza, mas não na preparação de metas quantificadas, estimação do custo e avaliação das opções de utilização dos recursos. Como em outros aspectos da cooperação para o desenvolvimento, o país deve determinar sua própria necessidade de assistência para manter o controle desse importante processo.

sulta com as organizações da sociedade civil, setor privado e doadores. Com base num bom conhecimento da situação de pobreza no país, as estratégias identificarão as ações que terão maior impacto e estabelecerão processos de monitoramento e avaliação. A meta é que essas estratégias, descritas nos documentos de estratégia para redução da pobreza, formem a base da assistência não só do Banco Mundial e FMI, mas de outras instituições também.³⁷ Iniciativas semelhantes estão sendo adotadas nos bancos regionais de desenvolvimento.

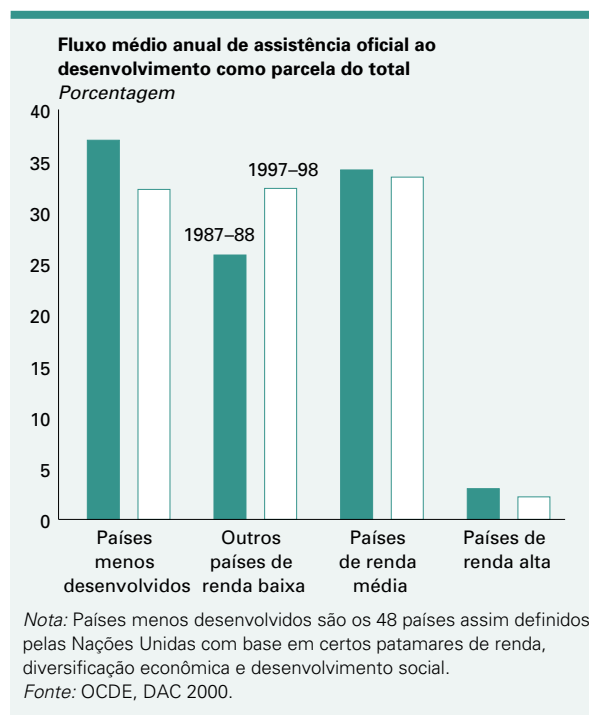
Mecanismos de provisão da ajuda menos intrusivos que se concentrem no contexto geral de políticas e gastos. Os doadores utilizaram vários meios para influenciar as políticas dos países. As formas antigas de condicionalidade em geral tiveram resultados desapontadores, dependendo das circunstâncias do país e de como as condições foram utilizadas. Os processos de revisão de políticas também tiveram êxito limitado. As análises do gasto público, por exemplo, avaliavam o nível e composição dos gastos de um país e identificavam maneiras de melhorar o gasto e utilizar os fundos dos doadores de maneira mais eficiente (ver quadro 9.2 no capítulo 9). Mas vários estudos constataram que esse tipo de intervenção é ineficaz em muitos casos, principalmente porque os países beneficiários não participavam da análise e, portanto, eram pouco inclinados a aplicar os resultados.³⁸

O que talvez seja mais surpreendente é que o cumprimento por parte dos doadores também tem sido fraco. Uma avaliação recente constatou que as análises do gasto público têm pouco efeito sobre as políticas do país beneficiário e as práticas do doador.³⁹ Assim, os doadores estão buscando novos mecanismos para fortalecer as políticas que incentivem a identificação dos países com os projetos. Por exemplo, começaram a incentivar os países a participar plenamente do processo de análise do gasto público e estão testando novos instrumentos.

Um instrumento novo que recebeu muita atenção é o enfoque setorial: o governo elabora uma estratégia setorial e os doadores financiam o setor, em vez de projetos individuais. Isso elimina a necessidade de coordenação entre os doadores: todas as atividades no setor são realizadas pelo país beneficiário, utilizando seus próprios fundos junto com os dos doadores. Esse instrumento responde a uma política mais ampla e assegura a identificação. Embora esse enfoque seja muito novo para ter um histórico, algumas experiências são promissoras (quadro 11.3).

Alguns proponentes sugeriram que os princípios do enfoque setorial devem ser aplicados a toda cooperação

Figura 11.4
A ajuda não se destina somente aos países pobres



para o desenvolvimento (quadro 11.4). Outros consideram que a concessão de empréstimos para projetos é aconselhável e compatível com a nova teoria da cooperação para redução da pobreza. O apoio a projetos pode ser eficaz para o desenvolvimento de um setor, se for enquadrado numa estrutura que sistematicamente vincule os investimentos, políticas e instituições aos resultados em termos de redução da pobreza (e a indicadores intermediários para monitorar e interpretar o progresso). A escolha do instrumento dependerá das políticas e instituições de cada país (ou setores de um país) e das preferências de cada doador. Mas deve-se a todo custo colocar o país no comando e assegurar que os mecanismos de provisão da assistência não prejudiquem esse controle.

Seletividade. Para que a cooperação possa reduzir a pobreza, deve ser bem focalizada. Segundo as estimativas de um estudo recente, se todos os fundos forem distribuídos com base em altas taxas de pobreza e políticas e instituições razoavelmente eficazes, o nível de assistência atual poderia tirar 19 milhões de pessoas da pobreza a cada ano, quase o dobro dos 10 milhões que estão sendo beneficiados.⁴⁰

Atualmente, quase um terço da assistência se destina a países de renda média, cujo PNB per capita equivale a quase seis vezes o dos países de renda baixa (figura 11.4).

Quadro 11.3 Cooperação para o desenvolvimento setorial

Para resolver os problemas de identificação, coordenação entre doadores e fungibilidade, os doadores estão juntando seus recursos para apoiar atividades setoriais elaboradas e implementadas pelo governo. O país elaborou uma estratégia setorial e um orçamento pluri-anual em consulta com as partes interessadas e os doadores colocam seus recursos numa reserva central para o setor. Esse enfoque incentiva a identificação do país com as estratégias e programas setoriais. Além disso, vincula os gastos setoriais com a estrutura macroeconômica e assegura a coordenação entre as atividades dos doadores e as do país.

Alguns benefícios de um programa setorial são evidentes no setor da saúde de Zâmbia. Em 1994, o governo apresentou sua política e estratégia de saúde nacional aos doadores; para assegurar uma distribuição equitativa dos serviços e implantação coerente da estratégia, solicitou que não financiassem uma província ou projeto, mas o Ministério da Saúde. A princípio os doadores hesitaram, mas depois concordaram. Uma avaliação independente realizada em 1997 constatou: "os agentes de saúde estão mais motivados; as clínicas estão funcionando; os fundos estão sendo distribuídos entre os distritos; existe uma certa descentralização; uma parte importante do setor privado está envolvida formalmente."

Esse enfoque assegura total identificação do país com a estratégia e elimina problemas de coordenação entre doadores. Já que o país tem mais controle sobre o que acontece, o uso dos recursos pode ser muito mais eficiente. Mas também significa grandes mudanças na relação entre doador e beneficiário e talvez maiores dificuldades na execução. Vários programas setoriais fracassaram devido à capacidade institucional inadequada do país. Outro problema é a falta de coerência com o programa macroeconômico. Os doadores em geral têm requisitos demais e, assim, um problema muito grande (ou pouco interesse) para harmonizá-los (Harrold et al 1995). Além disso, esses esquemas diminuem muito o controle dos gastos por parte do doador.

Devido às mudanças necessárias, será difícil angariar apoio para essa abordagem. O governo beneficiário tem que estar muito confiante, porque a aderência estrita a um enfoque setorial significa que os doadores que não participem do esquema de implementação não podem atuar no setor (ou seja, não têm seus próprios projetos). O resultado pode ser menos financiamento para o setor. Portanto, os governos podem optar por programas setoriais menos estritos, deixando que os doadores implementem projetos desde que se encaixem na estratégia geral do setor.

Quadro 11.4 Fundo comum de cooperação para o desenvolvimento

Vendo o potencial do enfoque setorial, alguns propõem a sua aplicação no âmbito nacional (Kanbur, Sandler e Morrison 1999). Os doadores cederiam todo o controle ao governo do país beneficiário, promovendo sua própria estratégia de desenvolvimento mediante diálogos com o país e entre si em vez de programas e projetos específicos. Em vez de financiar seus próprios projetos, os doadores apoiariam o orçamento central dos países que tivessem boas estratégias de desenvolvimento (e a capacidade de implementá-las).

Um país prepararia sua própria estratégia, seus programas e projetos em consulta com a população e os doadores. Depois, apresentaria seus planos aos doadores, que colocariam recursos sem restrições num fundo comum de assistência ao desenvolvimento, a ser usado junto com os recursos do governo para financiar a estratégia de desenvolvimento. A alocação específica desapareceria. O controle dos projetos e programas por parte dos doadores não seria permitido. Não haveria condições.

O volume de recursos fornecidos por cada doador dependeria da avaliação que fizesse das políticas do país, inclusive a maneira como a estratégia foi elaborada e a capacidade de implantação e monitoramento. Assim, o fundo comum seria uma forma mais rigorosa de condicionalidade, porque os doadores teriam que avaliar o conjunto de políticas e a capacidade dos países. O doador divulgaria sua avaliação aos países e outros doadores durante as consultas realizadas para chegar a uma decisão.

Esse enfoque implicaria muitos dos mesmos desafios do enfoque setorial, inclusive a necessidade de os países beneficiários terem a capacidade de implantar a estratégia e confiança para seguir em frente mesmo sem apoio dos doadores. Além disso, os doadores talvez não

aceitem a criação de um fundo comum para um país porque provavelmente significariam uma redução do pessoal, já que as organizações não estariam mais elaborando e monitorando projetos ou negociando condições.

Contudo, como o enfoque setorial, o fundo comum asseguraria plena identificação por parte do país e eliminaria os problemas de coordenação entre doadores. Além disso, preservaria dois importantes benefícios da cooperação para o desenvolvimento:

- O conhecimento transferido nos projetos executados pelos doadores, um importante efeito colateral da cooperação. Por exemplo, um projeto de construção de rodovia pode transferir conhecimentos de engenharia ou contabilidade aos trabalhadores locais. Essa transferência não se perderia no caso de um fundo comum. Os países beneficiários poderiam assegurar a transferência de conhecimento mediante a escolha de companhias e termos do contrato.
- O apoio que a condicionalidade dá às facções reformistas no governo. O apoio aos elementos de reforma num país talvez seja a parte mais eficaz do sistema de condicionalidade. As condições impostas pelo doador podem fortalecer a posição dos reformadores nos debates nacionais ou servir de restrição "auto-imposta" às autoridades do governo. A condicionalidade num fundo comum seria muito diferente, mas não sacrificaria esse benefício. Para dar mais força aos reformadores, os doadores poderiam divulgar os critérios utilizados na avaliação das estratégias do país e ajustar o volume de sua assistência. Isso formaria a base de uma relação mais aberta e honesta entre doadores e beneficiários e preservaria os benefícios da condicionalidade atual, eliminando seus problemas.

Quadro 11.5

Avaliação das políticas e instituições de um país

O Banco Mundial preparou uma avaliação das políticas e instituições (Country Policy and Institutional Assessment), que atribui a mesma ponderação a 20 componentes, os quais evoluíram à medida que o processo foi sendo aperfeiçoado. Cada componente é classificado por especialistas numa escala de 1 a 6 utilizando critérios padronizados. Embora se procure assegurar que as classificações sejam comparáveis dentro de cada região e entre regiões, elas incluem um elemento subjetivo irreduzível. Mas, quando essa medida foi incluída em análises de regressão do crescimento junto com outras variáveis comumente utilizadas, apresentou significância estatística, ao contrário de outras medidas. Assim, parece ser um bom indicador do conjunto de políticas para o desenvolvimento econômico. Os 20 componentes são:

Gestão econômica

Controle da inflação e da conta corrente
Política fiscal
Gestão da dívida externa
Gestão e sustentabilidade do programa de desenvolvimento

Políticas estruturais

Política comercial e regime cambial
Estabilidade e intensidade financeira
Eficiência do setor bancário e mobilização de recursos

Fonte: Collier and Dollar 2000; World Bank 1999h.

Mercado competitivo para o setor privado
Mercados de fatores e produtos
Políticas e instituições que promovam a sustentabilidade ambiental

Políticas em prol da inclusão social e equidade

Igualdade de oportunidades econômicas
Equidade no uso dos recursos públicos
Formação de recursos humanos
Redes de segurança
Monitoramento e análise da pobreza

Gestão e instituições do setor público

Direitos de propriedade e administração baseada em normas
Qualidade da gestão orçamentária e financeira
Eficiência na mobilização da receita
Eficiência do gasto público
Transparência, responsabilidade e corrupção nos serviços públicos

A elaboração de uma base coerente para a classificação das políticas econômicas e estruturais foi relativamente simples, mas fazer o mesmo para a inclusão social e a gestão do setor público é mais difícil. Continua o trabalho de aperfeiçoamento dos indicadores e pontos de referência.

Embora apenas alguns doadores focalizem a sua ajuda nos países de renda média (a maioria dos doadores concentra sua ajuda nos países mais pobres), a assistência global não está focalizada em áreas com maior incidência de pobreza. A cooperação, especialmente os fluxos não concessionais, pode ajudar a reduzir a pobreza em países de renda média, quando as políticas são adequadas e os recursos bem direcionados.

Além de focalizar a pobreza, os doadores devem distribuir a assistência com base nas políticas adotadas pelo país. A cooperação promove o crescimento e a redução da pobreza em países cujas políticas e instituições são adequadas, mas é ineficaz onde elas não o são.⁴¹ A assistência orientada por interesses políticos e estratégicos, em vez da política de desenvolvimento do país, tem poucos resultados em termos de redução da pobreza. Vários instrumentos foram elaborados para avaliar as políticas e instituições de um país, geralmente cobrindo a gestão macroeconômica, políticas estruturais, inclusão social (pobreza, participação da mulher) e administração do setor público (quadro 11.5).

A inclusão do nível de pobreza e qualidade das políticas deve tornar a cooperação muito mais eficiente para

reduzir a pobreza, e há indícios de que os doadores começaram a fazer isso nos anos 90.⁴² Na reposição da IDA em 1998, por exemplo, os doadores decidiram que os fundos deveriam ser distribuídos com base nas políticas de cada país.⁴³

A aplicação da seletividade provavelmente vai evoluir à medida que a comunidade internacional continuar aprendendo sobre o contexto em que a ajuda é mais eficaz.⁴⁴ Alguns analistas enfatizam que o nível de pobreza de um país é mais importante para a eficácia da ajuda do que as políticas, embora ambos sejam cruciais.⁴⁵ Outros mostram que os choques externos (como declínio das relações de troca, volatilidade nos preços das exportações e a mudança climática) podem prejudicar os esforços dos países no sentido de crescer e reduzir a pobreza (capítulo 9).⁴⁶ Argumentou-se que a cooperação pode ter um maior impacto nesses países (e, portanto, ser mais eficaz) do que nos países que não sofreram choques.⁴⁷ Devemos continuar aperfeiçoando os critérios de seletividade. Para atingir as metas de desenvolvimento, a comunidade internacional deverá aderir ao princípio básico de que a cooperação deve destinar-se às áreas em que seja mais eficaz para reduzir a pobreza.

Dificuldades da implantação e medidas práticas

Esses três componentes (identificação e parceria, mecanismos de assistência menos intrusivos e seletividade) proporcionam a estrutura para uma cooperação internacional substancialmente melhor. Mas o progresso para essa visão não será fácil, pois a implantação de cada componente apresenta grandes desafios.

Por exemplo, embora quase todos concordem que a parceria é uma boa idéia, não existe consenso sobre sua implantação.⁴⁸ Alguns analistas assinalam que a identificação é relativa e que a obtenção de consenso sobre estratégias é essencialmente um processo político, envolvendo as mesmas relações de poder que excluem os pobres dos debates ou os discriminam (conforme visto no capítulo 6).⁴⁹ Outros expressam dúvida de que os doadores realmente aceitem as implicações da identificação e parceria para suas ações: de que os doadores devem interferir menos nas políticas do país beneficiário.⁵⁰ Muitas práticas dos doadores (tais como manter controle sobre a monitoração dos recursos e vincular a ajuda a certos requisitos de aquisição) vão contra a idéia de parceria.⁵¹ A capacidade do país beneficiário de elaborar e implementar estratégias de desenvolvimento e sua capacidade (e disposição) de realizar amplas consultas com todos os elementos da sociedade também representam grandes desafios.

A combinação de maior seletividade e enfoque mais amplo e menos intrusivo de provisão da ajuda apresenta seus próprios desafios. É difícil determinar o grau de apoio a um setor ou orçamento nacional e o resultado provavelmente será contencioso. Alguns gastos talvez não pareçam se enquadrar numa estratégia "ótima" de redução da pobreza, mas os doadores deverão avaliar o impacto de todo o programa, e não de cada gasto.

Um problema mais fundamental surge quando um país não tem um conjunto de políticas que vale a pena apoiar, de modo que a ajuda é ineficaz. Que devem fazer os doadores?

Primeiro, devem compreender que as políticas são orientadas principalmente pela economia política interna e que os doadores não conseguem influenciá-las.⁵² Mas os doadores podem ter uma certa influência se ajustarem sua participação ao compromisso do país com a reforma. Até que o país assuma um compromisso sério com a reforma, o melhor que os doadores podem fazer é proporcionar assistência técnica e manter o diálogo sobre políticas, sem grande apoio ao orçamento ou balanço de pagamentos (quadro 11.6). Se os doadores destinam um grande volume de ajuda a países com políticas inadequadas, provavel-

Quadro 11.6**Como a cooperação pode ajudar em países com políticas inadequadas**

Quando um país tem políticas inadequadas mas não conta com um movimento político coerente para mudar a situação, a cooperação pode desempenhar um papel limitado mas efetivo, como em Gana, Uganda e Vietnã. No período anterior à reforma (antes de 1983 em Gana, 1986 em Uganda e 1991 no Vietnã), esses países receberam pouca ajuda, provavelmente devido a alienação política dos governos em relação ao Ocidente. Mas a ajuda foi crucial no assentamento das bases para a reforma das políticas.

Por exemplo, quando Gana estava enfrentando uma crise macroeconômica no início dos anos 80, seus economistas constataram que o diálogo com as instituições financeiras internacionais ajudou a preparar os planos. Alguns anos depois, quando os líderes da Uganda estavam tentando elaborar novas políticas, os doadores financiaram viagens de estudo a Gana. Em 1991, o PNUD e o Banco Mundial organizaram uma reunião de líderes vietnamitas com ministros econômicos da Coreia, Indonésia e Malásia, na qual estes apresentaram algumas políticas bem-sucedidas e algumas questões referentes a estabilização, liberalização do comércio, investimento estrangeiro e outras políticas econômicas.

Assim, os líderes políticos podem aprender com outros países e com seus próprios erros. A cooperação pode ajudar nesse processo, que geralmente deve ocorrer no ritmo próprio do país. Mesmo em países que não realizaram reformas, a assistência técnica pode assentar as bases para essa aprendizagem. No Quênia, por exemplo, os doadores estão apoiando o Institute of Policy Analysis and Research para ajudar a desenvolver capacidade local de pesquisa e análise de políticas. Esse tipo de capacidade não trará muito benefícios enquanto os grupos de interesses se opuserem à reforma. Mas é um elemento essencial para o surgimento de um movimento político.

Fonte: Devarajan, Dollar e Holmgren 2000; Banco Mundial 1998b.

mente sustentarão essas políticas por mais tempo. Quando o país finalmente se dedica à reforma, o financiamento deve aumentar à medida que as políticas melhorarem.⁵³

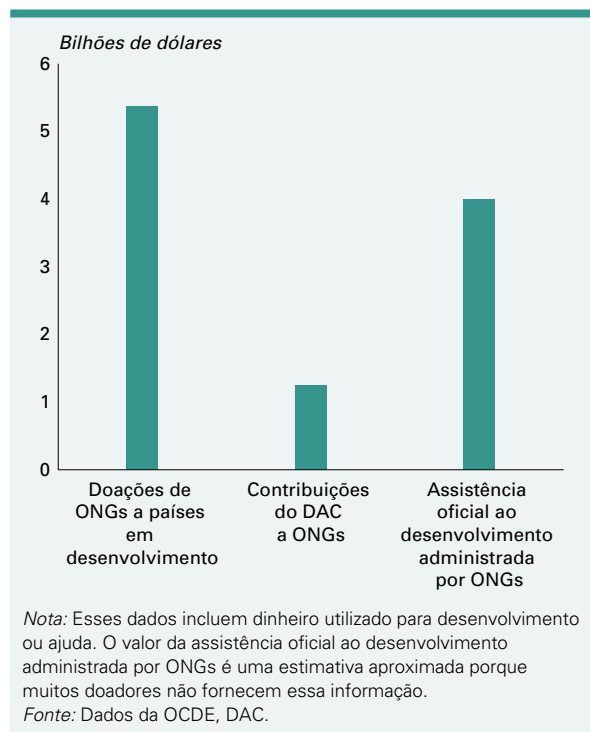
Além dessa maneira mais nuançada de influenciar a reforma das políticas, para enfrentar os desafios da nova estrutura de cooperação para o desenvolvimento os doadores podem tomar várias outras medidas:

- *Transferir o diálogo entre doador e beneficiário para o país, junto com a liderança.* As consultas entre doadores e beneficiários (grupos consultivos) geralmente eram realizadas nos países doadores, presididas pelo Banco Mundial, PNUD ou outra instituição. Agora, as reuniões estão sendo realizadas nos países beneficiários e presididas por seus governos, para promover a identificação.
- *Continuar experimentando enfoques setoriais.* A capacidade nacional (e as parcerias entre doadores e

beneficiários) pode ser fortalecida em cada setor. Embora muitos países não tenham a capacidade técnica, responsabilidade e transparência para monitorar os fundos de maneira satisfatória aos doadores, esses aspectos podem ser mais avançados em alguns setores do que em outros. Os setores avançados podem ser financiados através do enfoque setorial assim que for possível, levando em conta as lições da experiência com esse enfoque.⁵⁴ E os doadores devem continuar melhorando suas práticas (por exemplo, harmonizando os procedimentos e os requisitos de relatórios) para que possam contribuir de maneira efetiva a essas novas relações de cooperação.

- **Fortalecer as práticas de monitoramento e avaliação.** Os sistemas dos doadores para monitorar e avaliar os impactos dos projetos não se concentravam nos benefícios recebidos pelos pobres.⁵⁵ Essa focalização será ainda mais importante (e difícil) num programa setorial ou nacional. Os doadores devem incentivar o monitoramento local pelos participantes, para assegurar a identificação com os resultados. Além disso, os doadores tendem a descuidar a divulgação das informações e incorporação dos resultados das avaliações.⁵⁶ Os comentários e lições são essenciais para o êxito da cooperação e os doadores devem assegurar sua incorporação efetiva. Como parte disso, os doadores e beneficiários devem continuar fortalecendo seus esforços contra a corrupção, um grande obstáculo ao desempenho econômico que às vezes afeta as organizações.
- **Assistência vinculada.** Em 1998, quase um quarto da assistência oficial ao desenvolvimento era vinculada, ou seja, os contratos de aquisição deviam se limitar ao país doador ou a um grupo de países. Movida por interesses políticos internos, essa prática vai contra os princípios de livre mercado que a maioria dos doadores está tentando incentivar nos países em desenvolvimento e resulta em uso ineficiente dos recursos. Calcula-se que a vinculação da ajuda reduz seu valor em 15–30%.⁵⁷ Essa prática deve ser eliminada o mais rápido possível e os contratos devem ser adjudicados à melhor oferta.⁵⁸
- **Assistência técnica segundo a demanda.** A transferência da responsabilidade pela elaboração de estratégias de desenvolvimento e liderança das reuniões de consulta aos países beneficiários exigirá um rápido desenvolvimento da capacidade. Os países beneficiários deverão ter uma forte capacidade de auditoria e contabilidade para que os doadores abram mão do monitoramento

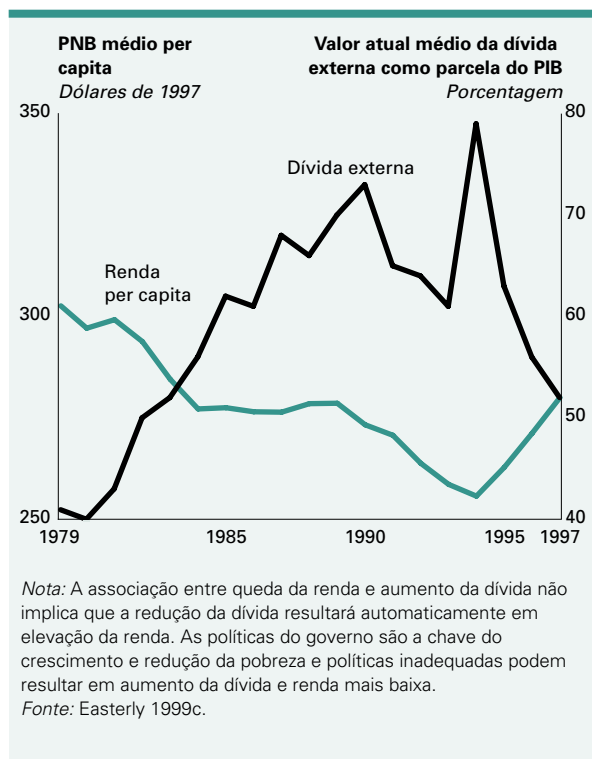
Figura 11.5
As ONGs canalizaram cerca de US\$ 10 bilhões para os países em desenvolvimento em 1998, quase metade proveniente do setor oficial



e controle dos projetos. Mas a assistência técnica, a opção óbvia para fortalecer a capacidade, tem um histórico irregular, particularmente nos países com capacidade fraca. O principal motivo é que em geral ela não foi movida pela demanda, mas vinculada e destinada a desenvolver capacidade somente nas atividades apoiadas pelo doador.⁵⁹ A assistência técnica deve fazer parte de uma estratégia nacional e plano de gastos, e o governo beneficiário deve decidir acerca da assistência necessária e quem deve fornecê-la. Provavelmente será preciso dar um apoio inicial aos países na utilização do mercado de assistência técnica.

- **Continuar aprendendo a trabalhar eficazmente com as ONGs.** As relações entre doadores e ONGs são complexas, havendo muita margem para melhoria.⁶⁰ Bons dados sobre a extensão e eficácia das relações entre doadores e ONGs são escassos, mas cerca de US\$ 5 bilhões são canalizados através delas, seja em subsídios a suas atividades ou em contratos para implementar atividades dos doadores (figura 11.5). As ONGs parecem ser um canal eficaz de cooperação quando participam desde o início do projeto (etapa de elaboração),

Figura 11.6
Quando a renda per capita dos países pobres muito endividados caiu a dívida aumentou, e vice-versa



quando são escolhidas por sua capacidade e experiência e quando são tratadas como parceiros em vez de empreiteiros.⁶¹ Nada se sabe sobre o impacto a longo prazo dos projetos de ONGs, talvez porque pouco se aplicou na avaliação e monitoramento das atividades.⁶² Mesmo com um monitoramento melhor, os projetos das ONGs enfrentam os mesmos problemas de fungibilidade dos projetos de doadores, e as políticas têm uma forte influência sobre a sua eficácia. Os doadores e ONGs devem continuar a melhorar suas relações de trabalho, compartilhando as melhores práticas para que a cooperação seja mais eficaz a longo prazo.

- **Reduzir a dívida.** O alívio da dívida dos países mais pobres é essencial para uma cooperação eficaz. Uma dívida elevada reduz os incentivos a reformar as políticas, enquanto as negociações da dívida e a constante circulação de novos fluxos de assistência para pagar o serviço da dívida desviam a atenção das autoridades das necessidades de seus cidadãos. A seção seguinte aborda esse assunto.

Quadro 11.7 A Iniciativa Reforçada para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados

A Iniciativa para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (PPME) foi anunciada no fim de 1996. Ao constatar que a iniciativa não estava sendo suficiente, os líderes do Grupo dos Sete aprovaram uma Iniciativa Reforçada para os PPME numa reunião em Colônia, Alemanha, em julho de 1999. A iniciativa reforçada foi aprovada por todos os membros do Banco Mundial e FMI em setembro de 1999 como parte integral da nova iniciativa para estratégias de redução da pobreza (ver quadro 11.2). A Iniciativa Reforçada para os PPME alterou os critérios para concessão do alívio da dívida e o cronograma.

Qualificação

Para se qualificar, um país deve ser muito pobre, ter uma dívida insustentável e adotar políticas adequadas.

- **Pobre** é todo país que se qualifica para receber apoio no âmbito do Serviço para o Crescimento e a Luta contra a Pobreza do FMI (que substituiu o Serviço Financeiro Reforçado de Ajuste Estrutural, ou SRAE) e que só pode receber financiamento concessional do Banco Mundial, através da Associação Internacional de Desenvolvimento.
- Uma **dívida insustentável** é um estoque de dívida equivalente a mais de 150% das exportações em termos de valor atual após a plena utilização dos mecanismos tradicionais de alívio da dívida ou (no caso de países com certas características estruturais) equivalente a mais de 250% da receita do governo.
- **Políticas adequadas** são políticas macroeconômicas, estruturais e sociais compatíveis com a redução da pobreza e um crescimento sustentado.

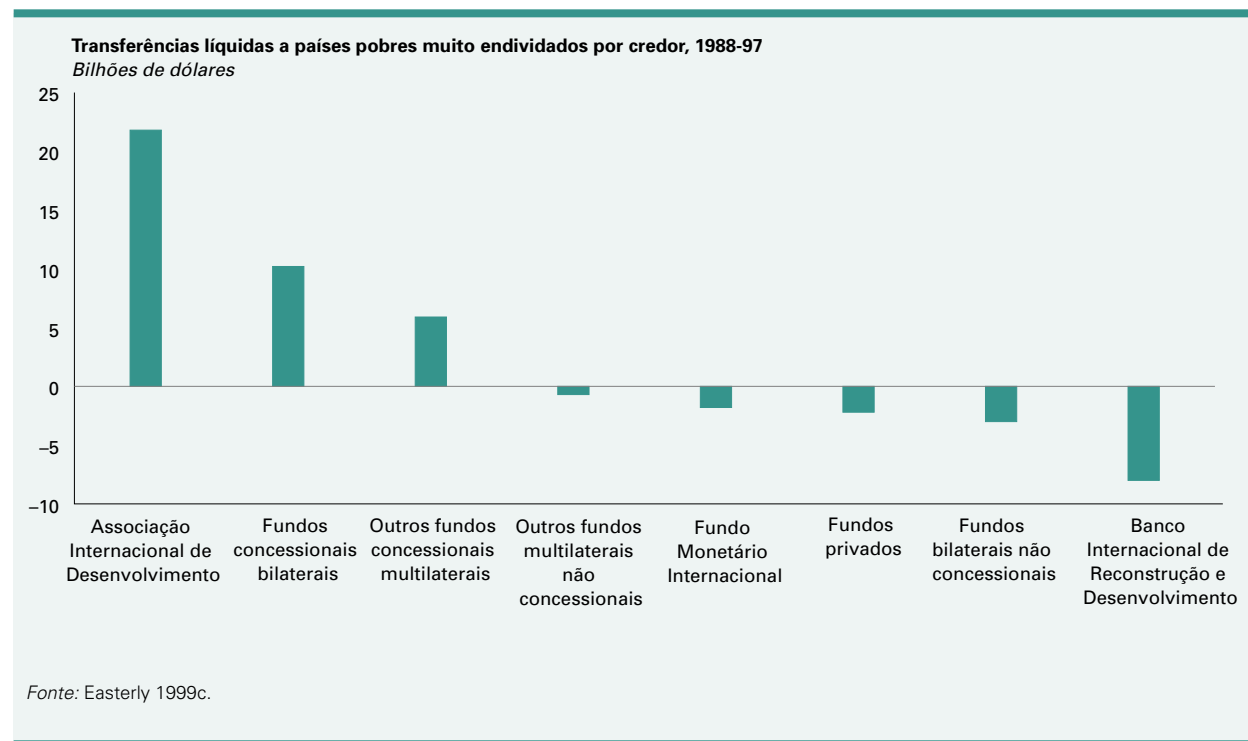
Esses novos critérios aumentam de 26 para 33 o número de países que se qualificam para receber alívio.

Cronograma

A Iniciativa Reforçada para os PPME proporciona a possibilidade de alívio temporário para os países depois que passam do ponto de decisão, quando o Banco Mundial e o FMI determinam se um país se qualifica. Portanto, é possível reduzir o serviço da dívida mesmo antes de um país chegar ao ponto de conclusão, quando o estoque de dívida é reduzido. No âmbito da iniciativa anterior, o estoque de dívida só era reduzido após dois programas completos do SRAE (no mínimo seis anos). Agora o ponto de conclusão pode ser adiado se o desempenho do país for particularmente bom. O alívio deve ser concentrado no início do período.

Combinada com os dispositivos tradicionais de alívio da dívida, a Iniciativa Reforçada para os PPME provavelmente vai reduzir pela metade o valor atual líquido da dívida pública dos 33 países qualificados. Até 20 países podem atingir o ponto de decisão para alívio da dívida no fim de 2000, dependendo do progresso na elaboração da estratégia de pobreza e do financiamento oferecido pelos doadores.

Fonte: Banco Mundial (www.worldbank.org/hipc).

Figura 11.7**As transferências concessionais compensam as transferências líquidas negativas de recursos não concessionais**

Alívio da dívida dos países pobres

A questão mais proeminente da cooperação para o desenvolvimento no fim do século XX e início do século XXI é o alívio da dívida dos países mais pobres. Nas duas últimas décadas houve um aumento constante da dívida de um grupo de países que se convencionou chamar de países pobres muito endividados (figura 11.6). A atenção pública se voltou para essa situação em grande parte devido aos esforços das ONGs nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, cuja campanha a favor do cancelamento da dívida em 2000 captou o interesse do mundo inteiro.⁶³ Nas reuniões anuais do Banco Mundial e FMI de 1999, os países membros estabeleceram um plano reforçado de alívio da dívida, reconhecendo os efeitos adversos da dívida sobre as políticas e os gastos de um país (quadro 11.7).

Os efeitos de uma dívida elevada

Muitos países endividados gastaram até um quinto do orçamento anual em serviço da dívida nos anos 90, e alguns gastam muito mais.⁶⁴ Já que isso é mais que o montante gasto em programas sociais, muitos encaram o

serviço da dívida como um grave obstáculo à melhoria do padrão de vida dos pobres.

Contudo, argumenta-se que o serviço da dívida não é realmente um problema porque os países pobres muito endividados recebem mais dinheiro dos países doadores do que pagam a eles. Os pagamentos do serviço da dívida quase sempre são inferiores ao valor programado, porque os países não podem arcar com o custo. O serviço da dívida é pago mediante reescalonamento de alguns empréstimos e financiamento do resto através de uma combinação de novos empréstimos e doações.⁶⁵ Em geral, enquanto as transferências líquidas de recursos não concessionais tendem a ser negativas porque não se incentiva o endividamento adicional, as transferências de recursos concessionais tendem a ser maiores (figura 11.7).

Contudo, a dívida elevada provoca problemas adicionais que podem afetar o crescimento do país e impedir que o governo concentre sua ação nas prioridades sociais. O serviço da dívida é financiado principalmente com escassos recursos do orçamento, competindo assim com os gastos correntes, enquanto a assistência concessional se destina a novos projetos de investimento. Essa combinação pode significar recursos para novos centros de

saúde, mas não para enfermeiras e manutenção. Além disso, muitas doações se destinam a atividades administradas pelos doadores que não fazem parte do orçamento. Essas atividades estão sujeitas aos problemas de identificação e coordenação entre doadores examinados anteriormente e podem contribuir para o enfraquecimento institucional de um Estado já fraco e insolvente. As negociações e monitoramento da dívida ocupam muito do tempo e capacidade das autoridades do governo, que já estão sobrecarregadas.

Esses fluxos de recursos podem ser instáveis, tornando difícil para os governos administrar seus gastos e manter políticas fiscais adequadas.⁶⁷ Além do mais, mesmo se os fluxos de recursos são positivos porque os países recorrem a reescalonamento, doações e empréstimos concessionais, seu acesso ao capital privado continua reduzido. Nos casos em que o serviço da dívida não é pago totalmente, o estoque de dívida do país continua a aumentar, criando um desincentivo ao investimento, já que os investidores podem temer que os lucros serão afetados pelos problemas macroeconômicos provocados pela dívida ou aumento dos impostos para pagá-la.⁶⁸

Portanto, a dívida é tanto um problema do efeito dos fluxos brutos e da gestão da dívida sobre a autoria, as políticas e a capacidade quanto um problema de fluxos líquidos. Assim, apresenta muitos dos problemas que diminuíram a eficácia da cooperação. O alívio da dívida pode desempenhar um papel importante reduzindo a carga sobre o orçamento e permitindo que os funcionários do governo se concentrem em boas estratégias de gasto em vez de contínua renegociação da dívida. E pode ser particularmente crucial para os países que estão saindo de uma guerra ou conflito civil.

Alguns dados indicam que um nível elevado de serviço da dívida (inclusive com as instituições financeiras internacionais) tende a enfraquecer o vínculo entre fluxos concessionais e qualidade das políticas e instituições e, portanto, a eficácia em termos de redução da pobreza. Isso pode ser devido ao fato de que os doadores tentam evitar a inadimplência nos empréstimos: à medida que os países se tornam mais endividados, os doadores concedem novos empréstimos para cobrir os anteriores. (Entre 1989 e 1997, o alívio da dívida para os 41 países pobres muito endividados totalizou US\$ 33 bilhões e o endividamento novo chegou a US\$ 41 bilhões.)⁶⁹ Isso não só compromete a capacidade dos doadores de dirigir a cooperação para onde seria mais eficaz, mas também pode deter a reforma nos países com políticas inadequadas,

porque têm menos incentivo a reformar se de qualquer modo vão receber alívio e recursos.⁷⁰

O alívio da dívida pode resolver todos esses problemas ao reduzir os fluxos brutos e, se for estruturado corretamente, incentivar uma estrutura de novos fluxos mais eficaz para reduzir a pobreza.

Iniciativa reforçada de alívio da dívida

Para ser eficaz, o alívio da dívida precisa ser feito de maneira a reforçar a responsabilidade do país, usando instrumentos que proporcionem incentivos à aplicação dos recursos para redução da pobreza. É o mesmo problema que acontece com os fluxos de assistência tradicional, mas no contexto de uma decisão para reduzir a dívida. O impacto do alívio da dívida sobre as transferências líquidas para um país depende, evidentemente, do que acontece com os fluxos brutos de assistência: se os recursos para alívio da dívida são adicionais ou não. Porém, mesmo se os recursos não forem adicionais, o alívio da dívida pode afrouxar as restrições sobre as políticas e orçamento do país beneficiário, já que libera recursos do orçamento. Como garantir que esses recursos serão usados para reduzir a pobreza? Há duas possibilidades:

- Vincular os recursos do alívio da dívida a resultados em termos de redução da pobreza.
- Fortalecer a prestação de contas dos recursos públicos, de modo a minimizar o desvio para outros usos (especialmente corrupção).

As lições do passado (inclusive da experiência com a cooperação mencionada anteriormente) indicam que a melhor maneira de abordar essas duas questões é através de suas vinculações com as políticas e instituições, especialmente para a utilização de recursos públicos. A experiência também mostra que o alívio da dívida por si só não melhorará as políticas. Vinte anos de alívio da dívida não melhoraram as políticas dos países pobres muito endividados.⁷¹ Por isso, o princípio consiste em proporcionar alívio da dívida com base na reputação: um histórico de boa utilização dos recursos para reduzir a pobreza.

A Iniciativa Reforçada para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (PPME) incorpora essas lições. O alívio da dívida será concedido a países que tenham uma estratégia viável e ampla de redução da pobreza e uma estrutura que vincule as ações públicas a resultados monitoráveis em termos de redução da pobreza. A estratégia deve ser definida mediante um processo participativo envolvendo governo, setor privado e sociedade civil. O processo participativo é importante para a elaboração da

Quadro 11.8**Como o alívio da dívida se encaixa numa estratégia de redução da pobreza: Fundo de Ação contra a Pobreza de Uganda**

Na luta contra a pobreza, o fundamental é melhorar a distribuição de recursos, inclusive o alívio da dívida, mediante orçamentos mais transparentes e orientados para a pobreza. Há muitas maneiras de atingir essa meta; em Uganda um fundo especial que utiliza a poupança decorrente do alívio da dívida está dando resultado.

O governo decidiu criar um Fundo de Ação contra a Pobreza para aproveitar a poupança decorrente do alívio da dívida no âmbito da Iniciativa para os PPME (cerca de US\$ 37 milhões por ano; a Iniciativa Reforçada para os PPME deverá duplicar esse valor). O fundo foi alocado às prioridades do plano de erradicação da pobreza adotado em 1997 para melhorar as condições sociais. O plano enfatiza a manutenção da estabilidade macroeconômica, o aumento da renda e a elevação do padrão de vida dos pobres desenvolvendo a infra-estrutura rural, promovendo as pequenas e microempresas, criando empregos e melhorando os serviços de saúde e educação. O Fundo de Ação contra a Pobreza se concentra em escolas, estradas rurais, extensão agrícola,

Fonte: UNICEF e Oxfam International 1999.

abastecimento de água e saneamento. Foram identificadas metas específicas, como a construção de 1.000 salas de aula para apoiar o programa de ensino primário.

Dois aspectos cruciais do Fundo são sua integração no orçamento geral e o esforço do governo no sentido de criar uma gestão transparente e responsável. Os relatórios sobre as alocações financeiras são divulgados em reuniões trimestrais com a participação de doadores e ONGs. O escritório do Inspetor Geral monitora o uso dos fundos no âmbito distrital e nacional. Essa condicionalidade auto-imposta reflete o compromisso do governo com o combate à corrupção. Mas também é uma resposta às preocupações dos credores acerca da capacidade de um país devedor de vincular o alívio da dívida à redução da pobreza. Várias medidas foram propostas para melhorar o monitoramento, desde a inclusão de funcionários distritais nas reuniões trimestrais até o monitoramento dos gastos do fundo por ONGs locais.

estratégia e para ajudar a assegurar a boa utilização dos recursos externos (e internos). O alívio da dívida será acoplado a outras fontes de financiamento externo na estrutura orçamentária do país para redução da pobreza, em vez de alocado para certas despesas. A meta da Iniciativa Reforçada para os PPME é contribuir diretamente para a redução da pobreza e assegurar que os países beneficiados pelo alívio da dívida não tenham políticas que levem a um maior endividamento.

Em maio de 2000, Uganda tornou-se o primeiro país a receber alívio da dívida no âmbito da Iniciativa Reforçada para os PPME (quadro 11.8). O alívio baseou-se em vários anos de progresso na formulação participativa de sua estratégia de redução da pobreza, resultados em áreas essenciais (matrícula escolar, redução da pobreza mediante produção agrícola e crescimento agregado) e mecanismos para ajudar a melhorar a prestação de contas dos fundos públicos e reduzir o desvio de verbas.

O custo da Iniciativa Reforçada para os PPME foi calculado em US\$ 28 bilhões. Para que o alívio da dívida seja adicional, o financiamento deve provir de outras fontes que não o orçamento de cooperação e empréstimos concessionais das instituições. Segundo os planos atuais, o custo será financiado em partes iguais pelos credores bilaterais e multilaterais. Embora muitos doadores tenham endossado essa iniciativa e assumido compromissos políticos para seu financiamento, a mobilização de recursos tem sido lenta e alguns doadores ainda não

aderiram à iniciativa. Já que um dos princípios fundamentais da iniciativa é que o alívio da dívida seja coordenado entre todos os credores, com participação ampla e equitativa, essa falta de recursos e compromisso ameaça a iniciativa. Os doadores precisam atribuir prioridade ao financiamento da Iniciativa Reforçada para os PPME.

• • •

Falta resolver muitas questões sobre a implementação do alívio da dívida e do novo esquema de cooperação para o desenvolvimento apresentados neste capítulo. Apesar das dificuldades de financiamento da Iniciativa Reforçada para os PPME, alguns observadores recomendam um alívio mais profundo e rápido, argumentando que a dívida considerada "sustentável" no âmbito da iniciativa ainda constitui um ônus enorme.⁷² É preciso agir rapidamente para aliviar a dívida e, ao mesmo tempo, dar tempo suficiente para que o país elabore sua própria estratégia de redução da pobreza. Alguns países duvidam de sua capacidade de avaliar a situação e preparar sua própria estratégia de redução da pobreza. Outros questionam se os doadores podem apoiar a formulação e implementação de estratégias de redução da pobreza sem afetar a identificação do país com a estratégia. Tampouco foram respondidas algumas questões sobre o processo participativo: qual a melhor maneira de consultar os pobres, como encaixar essa participação no contexto do

processo político nacional e como criar sistemas eficazes de informação e monitoramento. Além disso, os países se questionam se os doadores poderão realinhar seus procedimentos e intervenções de acordo com as estratégias de redução da pobreza.⁷³ Todas essas questões refletem a situação da cooperação internacional para o desenvolvimento no início do século XXI. Está ocorrendo uma mudança profunda na maneira em que os países desenvolvidos e em desenvolvimento colaboram na luta contra a pobreza.

Embora muitas questões não tenham sido resolvidas, o rumo certo para a comunidade internacional é evidente. A assistência deve atribuir maior ênfase à parceria

entre doadores e países em desenvolvimento. Deve aplicar mecanismos menos intrusivos que se concentrem nas políticas e gastos gerais. E deve exercer maior seletividade para aplicar os recursos da maneira mais eficaz. É preciso oferecer mais assistência e alívio da dívida a países que tenham programas eficazes de redução da pobreza. A avaliação desses programas pelo doadores deve basear-se num conhecimento das condições que cada país enfrenta e no novo enfoque de redução da pobreza apresentado neste relatório. Para reduzir o ônus dos países pobres muito endividados, os países doadores devem financiar a Iniciativa Reforçada para os PPME com recursos adicionais ao orçamento de cooperação.



Nota Bibliográfica

Este relatório baseia-se numa ampla gama de documentos do Banco Mundial e em inúmeras fontes externas. Os documentos de referência e notas foram preparados por Daron Acemoglu, Michelle Adato, Mary B. Anderson, Michael R. Anderson, Simon Appleton, Gareth Austin, Michael Banton, Pranab Bardhan, Paolo Belli, Timothy Besley, Pilwha Chang, Monique Cohen, Michelle Connolly, Richard C. Crook, Robert A. Dahl, Partha Dasgupta, Shelton Davis, Alain de Janvry, Stefan Dercon, Ann Elwan, Gary S. Fields, Gary Gereffi, Gregory Graff, George Gray-Molina, Lawrence Haddad, John Harriss, Ronald J. Herring, John Hoddinott, Naomi Hossain, Peter P. Houtzager, Rajshri Jayaraman, Noushin Kalati, Marcus Kurtz, Edward E. Leamer, Jennifer Leavy, David Lindauer, Michael Lipton, Frances Lund, Daniel S. Manning, James Manor, Martha Argelia Martinez, Jacob Meerman, Mick Moore, Samuel A. Morley, Kimberly J. Niles, Anthony Oliver-Smith, Jonathan Pattenden, Anan Pawasuthipaisit, Louis Pouliquen, Kameshwar Prasad, James Putzel, Danny Quah, Elisa Reis, James A. Robinson, Francisco Rodriguez, Elisabeth Sadoulet, Sombat Sakuntasathien, Peter K. Schott, Jennefer Sebstad, Saurabh Sinha, Lina Song, Smita Srinivas, Alan Sturla Sverrisson, Robert M. Townsend,

Ben Turok, Ashutosh Varshney, Howard White, Laurence Whitehead, L. Alan Winters, Quentin Wodon, Shahin Yaqub e David Zilberman.

Os documentos de referência estão disponíveis na Internet (www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty) ou através do escritório encarregado do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. As opiniões expressadas nos documentos não representam necessariamente as do Banco Mundial ou deste relatório.

Muitas pessoas, dentro e fora do Banco Mundial, proporcionaram assessoria e orientação à equipe. Comentários e contribuições valiosas foram proporcionados por Taoufik Ben Abdallah, Richard Adams, Nisha Agrawal, Sadiq Ahmed, Martha Ainsworth, George Akerlof, Harold Alderman, Titus Alexander, Jock Anderson, Hutton Archer, Anthony Atkinson, Gareth Austin, Robert Ayres, Malcolm Bale, Namrata Bali, Andrew Balls, Abhijit Banerjee, Pranab Bardhan, Christopher Barham, Douglas Barnes, Tamsyn Barton, Ananya Basu, Kaushik Basu, Amie Batson, Anthony Bebbington, Alan Berg, Timothy Besley, Gordon Betcherman, Andre Beteille, Surjit Bhalla, Vinay Bhargava, Ela Bhatt, Mihir R. Bhatt, Hans Binswanger, Nancy Birdsall, Yonas Biryu, Mark Blackden, Rebecca Blank, David Bloom, Zelco Bogetic, Jan Bojo, Rene

Bonnel, Ed Bos, César Bouillón, François Bourguignon, Samuel Bowles, Carlos A. Primo Braga, John Briscoe, Penelope Brooks, Stephen Brushett, Robin Burgess, Sara Calvo, Sarah Cambridge, Roy Canagarajah, Gerard Caprio, Teresa Carbo, Guy Carrin, Soniya Carvalho, Robert Chambers, Jacques Charmes, Celine Charveriat, Mirai Chatterjee, Mrinal Datta Chaudhuri, Rodrigo Chaves, Sandeep Chawla, Shaohua Chen, Susan Chen, Kenneth Chomitz, Alberto Chong, Ralph Christy, Mariam Claeson, John Clark, Monique Cohen, Paul Collier, Tim Conway, Giovanni Andrea Cornia, Uri Dadush, Dana Dalrymple, Amit Dar, Koen M. Davidse, Adrian Davis, Gloria Davis, Alain de Janvry, Samantha De Silva, Naa dei Nikoi, Angus Deaton, Klaus Deininger, Lionel Demery, Stephen Denning, Stefan Dercon, Mahendra Dev, Shantayanan Devarajan, Ishac Diwan, David Dollar, Philippe Dongier, Donna Dowsett-Coirolo, Jean Drèze, Jean-Luc Dubois, Steven Durlauf, Chris Dye, Tim Dyson, William Easterly, Judith Edstrom, Dag Ehrenpreis, Lars Ekengren, Ibrahim Elbadawi, David P. Ellerman, Diane Elson, Gunnar Eskeland, Wolfgang Fengler, Marco Ferroni, Deon Filmer, Ben Fine, Ariel Fiszbein, Ann Florini, Emmanuel Forestier, Justin Forsyth, Paul Freeman, Jose Furtado, Andreas Galanakis, Emanuela Galasso, Joaquin Garcia, Michel Garenne, Roberta Gatti, Guido Geissler, Alan Gelb, Paul J. Gertler, Coralie Gevers, Ashraf Ghani, Maitreesh Ghatak, Alan Gilbert, Michael Goldberg, Jeff Goldstein, Fr. Xabier Gorostiaga (e seus colegas da Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesus en America Latina), Vincent Gouarne, Heather Grady, Peter Grant, Stefanie Grant, Cheryl Gray, Duncan Green, Margaret Grosh, Sumit Guha, Patrick Guillaumont, Sanjeev Gupta, Davidson R. Gwatkin, Lawrence Haddad, Peter Hakim, Gillette Hall, Kristin Hallberg, Jeffrey Hammer, Lucia Hanmer, Nancy Happe, Caroline Harper, Ricardo Hausmann, Yujiro Hayami, John Healey, Gerry Helleiner, Jesko Hentschel, Alicia Herbert, Norman L. Hicks, John Hoddinott, Robert Holzmann, Peter P. Houtzager, Albert D. Howlett, Chia-Hsin Hu, Gregory Ingram, Keiko Itoh, Vijay Jagannathan, Selim Jahan, K. Jankovsky, Mahieu Jarret, Renana Jhabvala, Emmanuel Jimenez, Ian Johnson, Gerd Johnsson, Ben Jones, Christine Jones, Steen Jorgensen, Sonia Kapoor, Dani Kaufmann, Masahiro Kawai, Allen Kelley, Charles Kenny, Michel Kerf, Christine Kessides, Roger V. Key, Anupam Khanna, Stuti Khemani, Tony Killick, Ronald Kim, Elizabeth King, Stephan Klasen, Jeni G. Klugman, Steve Knack, Grzegorz Kolodko,

Valerie Kozel, Annette Krauss, Alcira Kreimer, Jean-Louis Lamboray, Jack Langenbrunner, Patricia Laverley, Richard Leete, Arianna Legovini, Danny Leipziger, Brian Levy, Maureen Lewis, Michael Lipton, Jennie Litvack, Laszlo Lovei, James Christopher Lovelace, Landis Mackellar, François Régis Mahieu, Nick Manning, Tamar Manuelyan Atinc, Timothy Marchant, Rachel Marcus, Tiffany Marlowe, Ricardo Martin, Will Martin, Antonio Martin del Campo, Keith Maskus, Andrew Mason, Simon Maxwell, Bill Mayville, Elizabeth McAllister, Milla McLachlan, John Mellor, Jean-Roger Mercier, Tom Merrick, Rick Messick, Dilip Mookherjee, William Moomaw, Michael Moore, Mick Moore, Jonathan Morduch, Daniel Morrow, Robert Moulie, Peter Mousley, Ranjana Mukherjee, Joseph Mullen, Rinku Murgai, Edmundo Murrugara, Philip Musgrove, David Nabarro, Mustapha Nabli, Reena Nanavaty, Deepa Narayan, Richard Newfarmer, Juan Pablo Nicolini, Michel Noel, Barbara Nunberg, Veronic Nyhan, Abena D. Oduro, Marcelo Olarreaga, Jonathan Olsson, Azedine Ouerghi, Mead Over, Margaret Owen, Howard Pack, Truman Packard, Sheila Page, Robert Palacios, Ok Pannenberg, Sulekha Patel, Harry Anthony Patrinos, Guillermo Perry, Jean Pesme, Patti Petesch, Guy Pfeffermann, Claire Pierangelo, Jean-Philippe Platteau, Boris Pleskovic, Louis Pouliquen, Alexander Preker, Giovanna Prennushi, William C. Prince, Lant Pritchett, Felicity Proctor, James Putzel, Dagmar Raczynski, Atiqur Rahman, Mamphela Ramphele, James Rauch, Martin Ravallion, Susan Razaz, Thomas Reardon, Ritva Reinikka, Ana L. Revenga, Carolyn Reynolds, Helena Ribe, Michelle Riboud, Peter Roberts, Richard D. Robinson, Alberto Rodriguez, John Roemer, Halsey Rogers, Andrew Rogerson, Jaime Ros, Jaime Saavedra, Elisabeth Sadoulet, David E. Sahn, Joanne Salop, Susana Sanchez, Todd Sandler, Sven Sandstrom, Filomeno Santa Ana, Justine Sass, David Satterthwaite, Dieter Schelling, Anita Schwarz, Christopher Scott, Jennefer Sebstad, Marcelo Selowsky, Amartya Sen, Elena Serrano, Nemat Shafik, Shekhar Shah, Jim Shea, Geoffrey Shepherd, Lynne D. Sherburne-Benz, John D. Shilling, Paul Bennett Siegel, Hilary Silver, William Silverman, Marcia Simoes, John Sinclair, Saurabh Sinha, Richard Skolnick, Tova Maria Solo, Paul Spray, Lyn Squire, T. N. Srinivasan, Nicholas Stern, David Stiedl, David Stifel, Joseph E. Stiglitz, Kalanidhi Subbarao, Parita Videt Suebsaeng, Eric Valdeman Swanson, Vinaya Swaroop, Simon Szreter, Cecilia Tacoli, Kazuo Takahashi, Vito Tanzi (e a equipe do Departamento de Assuntos

Fiscais do FMI), David Tarr, Judith Tendler, Sumeet Thakur, Duncan Thomas, Kirsten Thompson, Robert Thompson, Erik Thorbecke, Mariano Tommasi, Lee Travers, Kerstin Trone, Carrie Tudor, Wendy Tyndale, Zafiris Tzannatos, Christopher Udry, Alberto Valdes, Dominique van de Walle, Julie van Domelen, M. Willem van Eeghen, Wouter van Ginneken, Warren Van Wicklin, Jan Vandemoortele, Krishna Vatsa, Anthony Venables, Mathew A. Verghis, Louis-Charles Viossat, Tara Vishwanath, Milan Vodopivec, Joachim von Amsberg, Jayshree Vyas, Robert Wade, Mike Waghorne, Adam Wagstaff, Michael Walton, Kevin Watkins (e uma equipe da Oxfam), Catherine Watt, Richard Webb, L. Alan Winters, Quentin Wodon, Adrian Wood, John Worley, Gustavo Yamada, Jacob Yaron, Shahid Yusuf, Roberto Zaghera e Elaine Zuckerman.

A equipe recebeu ajuda de estudantes do Programa de Estágios do Washington Center: Anju Aggarwal, Waldo Aleriano, Juan Carlos Arandia, Hector Cabrera, Mario de la Cruz, Celeste de la Huerta, Joaquin de la Torre, Alison Drury, Nilima Gulrajani, Tomoko Hagimoto, Daniel Hernandez Ruiz, Virginia Iglesias, Mika Iwasaki, Alejandra Lua, Felix Marklein, Nadia Montiel, Mark Schlueter e Neil Thompson.

Apesar dos esforços envidados para fazer a lista mais completa possível, algumas pessoas que contribuíram podem ter sido omitidas inadvertidamente. A equipe pede desculpas se isso aconteceu e reitera seu agradecimento a todos que contribuíram.

Notas

Panorama geral

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Sen 1999.
2. Relato de uma visita de Ravi Kanbur, diretor do relatório até maio de 2000.
3. Deve-se assinalar que 1998 é o ano mais recente para o qual dispúnhamos de dados; contudo, as cifras de 1998 são preliminares.
4. Essas cifras dão uma noção das tendências gerais, mas devem ser encaradas com cuidado, tendo em vista as deficiências mencionadas no capítulo 1 e o fato de que as cifras referentes a 1998 são preliminares devido ao número limitado de pesquisas disponíveis.
5. Hanmer e Naschold 1999.
6. Hanmer e Naschold 1999; McGee 1999.
7. Para um exame das relações entre meio ambiente e crescimento, ver o Capítulo 4 de Banco Mundial 2000a.

8. Para mais informações, ver o banco de dados estatísticos do UNICEF em www.unicef.org/statis.

Capítulo 1

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Sen 1999, p. 87.
2. Szekély e outros a ser publicado.
3. Haddad e Kanbur 1990.
4. Ravallion e van de Walle 1991.
5. O hiato de pobreza é a soma dos déficits de renda de todos os pobres (quantia que falta para atingir a linha de pobreza) dividida pela população total. O hiato de pobreza ao quadrado é a soma dos déficits ao quadrado. O índice de pobreza é

$$\frac{1}{N} \sum_{i=1}^Q (\bar{y} - y_i)^\alpha,$$

onde N = população total, \bar{y} = linha de pobreza, y_i = renda do indivíduo i, Q = população total acima da linha de pobreza, e $\alpha = 1$. Para o hiato de pobreza ao quadrado, $\alpha = 2$. Quando $\alpha = 0$, a medida é o coeficiente de contagem. Ver Foster, Greer e Thorbecke (1984) e Foster e Shorrocks (1988).

6. Rowntree 1901.
7. Banco Mundial 1999j.
8. Para mais detalhes, ver a informação sobre estratégias de redução da pobreza em www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm.
9. Mecovi é o Programa para o Melhoramento das Pesquisas e Medição das Condições de Vida na América Latina e Caribe. Ver www.iadb.org/sds/pov.
10. Townsend 1985.
11. Atkinson e Bourguignon a ser publicado; Chen e Ravallion 2000.
12. Banco Mundial 1999t.
13. Banco Mundial 2000l.
14. Demery 1999.
15. Wodon, Ayres, Barenstein, Lee, Peeters, Siaens e Yitzhaki 2000.
16. A incidência da pobreza urbana na Colômbia aumentou constantemente desde 1996.
17. Banco Mundial 2000e.
18. Suryahadi e outros 1999. A pobreza parece ter diminuído de fevereiro de 1996 até o terceiro trimestre de 1997. Há várias estimativas da pobreza na Indonésia, examinadas em detalhes em Suryahadi e outros (1999), mas o resultado é razoavelmente consistente. O aumento na taxa de pobreza do ponto mais baixo (agosto–outubro de 1997) ao mais alto (setembro–dezembro de 1998) é de cerca de 164%, que pode ser considerado como o impacto máximo da crise sobre a pobreza. A taxa de pobreza atingiu o ponto mais alto em meados do segundo semestre de 1998, após um grande aumento no preço do arroz e antes do início da estabilização da inflação geral.
19. Os dados sobre distribuição do consumo em 1996 e 1998 não estão disponíveis. Assim, para obter uma estimativa do consumo, multiplicamos todas as rendas pela parcela do consumo pri-

vado agregado na renda com base nos dados das contas nacionais. Os dados sobre o consumo em 1998 indicam que os procedimentos de estimação em geral produziram coeficientes exatos.

20. Banco Mundial 1999bb.
21. Banco Mundial 1999t.
22. Demery 1999.
23. Lustig 1998.
24. Yao 1999.
25. Minor 1998; Jalan e Ravallion 1999b.
26. Lopez e della Maggiora a ser publicado.
27. Bonilla-Chacin e Hammer 1999.
28. Wagstaff a ser publicado b.
29. Wagstaff a ser publicado b.
30. Banco Mundial 1998t.
31. Banco Mundial 1999t.
32. Filmer e Pritchett 1998.
33. Filmer 1999b; Ghana Statistical Service 1999.
34. Liu, Hsiao e Eggleston 1999.
35. Vella 1997.
36. Banco Mundial a ser publicado a.
37. Filmer 1999b.
38. Banco Mundial 1998t.
39. Na China, os grupos étnicos minoritários perfazem menos de 9% da população, mas representam cerca de 40% dos pobres absolutos (Banco Mundial 2000e).
40. Psacharopoulos e Patrinos 1994.
41. Psacharopoulos e Patrinos 1994.
42. Banco Mundial 1999s.
43. Gragnolati 1999.
44. U.S. Census Bureau 1999.
45. Banco Mundial 1997g. Uma pesquisa realizada em 1994 pelo National Council of Applied Economic Research mostra que nas áreas rurais da Índia quase metade dos membros das castas e tribos que foram objeto de disposições especiais vive abaixo da linha de pobreza; embora constituam cerca de um terço da população, representam 43% dos pobres.
46. Kozel e Parker 2000; PROBE Team 1999; Banco Mundial 1998t, tabela 2; Banco Mundial 1999z, banco de dados subnacionais da Índia.
47. Drèze e Sen 1995.
48. Deaton 2000.
49. Baulch e Hoddinott a ser publicado.
50. Além disso, ao interpretar esses resultados deve-se ter em mente que as pessoas que entram e saem da pobreza com frequência podem ser principalmente aquelas cuja renda mais se aproxima da linha de pobreza. Se assim for, muitos considerados transitória-mente pobres podem ser cronicamente pobres.
51. Jalan e Ravallion 1998b, 1999b.
52. Fields 1999.
53. Falkingham 1999.
54. Okrasa 1999.
55. Braithwaite 1997.
56. Klugman e Braithwaite 1998.

Capítulo 2

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers,

Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

O material de referência para este capítulo é citado nos outros capítulos para evitar repetição.

Capítulo 3

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Lipton e Ravallion 1995.
2. As cifras são em dólares constantes de 1990 ajustados por diferenças na paridade do poder aquisitivo, conforme indicado em Maddison (1995).
3. Bourguignon e Morrisson 1999.
4. Sen 1999.
5. Os efeitos do capital humano sobre o crescimento são examinados em Barro (1997) e Bhargava e outros (2000).
6. Summers 1993. Essa questão é objeto de debate. Benhabib e Spiegel (1994) não constataram efeito do crescimento do capital humano sobre o crescimento da produção; Krueger e Lindahl (1999) argumentam que a falta de associação se deve a um erro de mensuração.
7. Ver, por exemplo, Mankiw, Romer e Weil (1992), que constatam um efeito negativo, às vezes significativo, do crescimento demográfico sobre o crescimento da produção coerente com as previsões do modelo de Solow. Levine e Renelt (1992) encontraram dados que nem sempre comprovam esse resultado, enquanto Kelley e Schmidt (1994) argumentam mais fortemente a favor de um efeito negativo. Young (1995) e Bloom e Williamson (1997) apresentam informações sobre a importância do crescimento demográfico para o crescimento no leste da Ásia.
8. Sobre abertura e crescimento, ver Sachs e Warner (1995) e Frankel e Romer (1999). Um exame crítico dos dados encontra-se em Rodriguez e Rodrik (1999) e uma refutação desse exame em Bhagwati e Srinivasan (1999). Sobre política fiscal e crescimento, ver Easterly e Rebelo (1993). Sobre inflação e crescimento, ver Bruno e Easterly (1998) e Barro (1997). Sobre desenvolvimento financeiro e crescimento, ver Levine (1997).
9. Ver Burnside e Dollar (a ser publicado).
10. Sobre agitação interna, choques nas relações de troca e crescimento, ver Easterly e outros (1993). Sobre volatilidade e crescimento, ver Ramey e Ramey (1995). Sobre crescimento lento dos parceiros comerciais, ver Easterly (2000b).
11. Sobre corrupção e crescimento, ver Mauro (1995). Sobre império da lei e crescimento, ver Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999).
12. Rodrik 1998.
13. Sobre fragmentação étnica e crescimento, ver Easterly e Levine (1997). Sobre a função das instituições, ver Easterly (2000a).
14. Ver Gallup, Sachs e Mellinger (1999).
15. Ros 2000.
16. Banco Mundial 2000p.
17. Banco Mundial 1997c.
18. Banco Mundial 1997a.

19. Royaume du Maroc, Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Statistique 1999; Banco Mundial 2000j.

20. Bruno, Ravallion e Squire 1998; Deininger e Squire 1996b; Ravallion e Chen 1997; Dollar e Kraay 2000.

21. Dollar e Kraay 2000.

22. Li, Squire e Zou 1998.

23. Banco Mundial 1997b.

24. Thorbecke e Jung 1996.

25. Bourguignon e Morrisson 1998.

26. Psacharopoulos e Patrinos 1994.

27. Banerjee e outros 2000.

28. Birdsall e Londoño 1997; Deininger 1999a.

29. Ravallion 1998.

30. Thomas e Wang 1998; Klasen 1999; Dollar e Gatti 1999.

31. Alesina e Rodrik 1994; Persson e Tabellini 1994; Perotti 1996a; Clarke 1995; Deininger e Squire 1998 (com desigualdade de terra). Rodriguez (1999) apresenta um levantamento das comparações entre países.

32. Li e Zou 1998; Forbes a ser publicado.

33. Banerjee e Duflo 2000.

34. Banco Mundial 1993a; Pritchett e Summers 1996; Filmer e Pritchett 1999a; WHO 1999b; van Doorslaer e Wagstaff 1997; Gwatkin e outros 2000; Schalick e outros 2000; Wagstaff 2000; Wagstaff e Watanabe 2000; Kakwani 1993; Jamison e outros 1996; Kim e Moody 1992; Anand e Ravallion 1993.

35. Behrman e Knowles 1997; Oxfam International 1999; Filmer e Pritchett 1999a; Behrman 1987; Hanushek e Kimko a ser publicado; PROBE Team 1999.

36. Strauss e Thomas 1998.

37. Lavy e outros 1996; Thomas, Lavy e Strauss 1996.

38. Pritchett e Summers 1996.

39. Barro 1997; Bhargava e outros 2000; Hamoudi e Sachs 1999.

40. Pritchett e Summers 1996.

41. Sobre desigualdade de renda e saúde média, ver Rodgers (1979), Flegg (1982), Waldmann (1992) e Filmer e Pritchett (1999a).

42. Anand e Ravallion 1993; Bidani e Ravallion 1996.

43. Drèze e Sen 1995.

44. Filmer e Pritchett 1999a.

Capítulo 4

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Rodrik (2000) apresenta indícios de que os governos democráticos são mais propensos a implantar reformas.

2. Ver Collier, Dollar e Stern (2000) para um exame dessas perspectivas.

3. Eichengreen (1999), BID (1997) e Tommasi e Velasco (1996) apresentam exames cuidadosos da experiência com reformas.

4. Tommasi e Velasco 1996.

5. Kornai (2000, p. 24–25) enfatiza esse aspecto e alerta con-

tra avaliações baseadas em resultados de curto prazo. "A transformação da sociedade não é uma corrida de cavalos. O principal indicador do êxito não é quem chega primeiro. A ênfase excessiva na velocidade produz impaciência, agressividade e arrogância. . . A transição do socialismo para o capitalismo . . . é um processo empírico. . . Cada elemento do processo pode ser muito rápido, mais ou menos rápido ou lento. Cada um tem seu ritmo apropriado."

6. Esse aspecto é enfatizado em Banco Mundial e FMI (2000b).

7. Para o México, ver Lustig (1998); para as economias em transição, ver EBRD (1999).

8. Birdsall, Graham e Sabot 1998.

9. BID 1997.

10. Lindauer 1999.

11. Banco Mundial 1996f.

12. Bajpai e Sachs 1999.

13. Easterly 2000b.

14. Berg e Taylor 2000.

15. Tommasi e Velasco (1996) sugerem essa classificação de reformas e proporcionam um exame completo da economia política da reforma.

16. Dollar e Kraay 2000; Gallup, Radelet e Warner 1998. Há um certo debate, porém, em torno dos dados de vários países sobre o impacto distributivo da liberalização do comércio. Ver, por exemplo, Lundberg e Squire (2000).

17. Ver, por exemplo, Morley (1999) e Dollar e Kraay (2000).

18. Banco Mundial 2000l.

19. Haltiwanger e Singh 1999.

20. de Ferranti e outros 2000.

21. Ver Meerman (1997).

22. Sarris 1994; Alderman 1994.

23. Winters 1999.

24. Ver Akiyama e outros (a ser publicado).

25. Sahn, Dorosh e Younger 1997.

26. Sahn, Dorosh e Younger 1997.

27. Banco Mundial 2000l.

28. Banco Mundial 2000l.

29. Kemal 1994.

30. Hanson e Harrison 1999.

31. Freeman 1995.

32. Os estudos são: Vélez, Kugler e Bouillón (1999), Colômbia; Contreras e outros (2000) e Legovini, Bouillón e Lustig (1999), México; e Ruprah e Marcano (1999), Venezuela. Ver Revenga (1997).

33. Berman e Machin 2000.

34. Pessino (1997) argumenta que a regulamentação prejudicou o ajuste do mercado de trabalho na Argentina nos anos 90.

35. Papageorgiou, Choksi e Michaely 1995.

36. Haltiwanger e Vodopivec 1999.

37. CUTS 1999.

38. Parker, Riopelle e Steel 1995.

39. Birdsall e de la Torre (2000) apresentam um exame do excesso de regulamentação na América Latina.

40. Hallberg 1999.

41. Hallberg 1999.

42. Asia Foundation e AKATIGA 1999.

43. SEWA 1997.

44. Haan, Coad e Lardinois 1998.
45. Chisari, Estache e Romero 1999.
46. OIT 2000.
47. Basu 1999a.
48. Exemplos desses programas: Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) no México e Bolsa Escola no Brasil. Tzannatos (1998) mostra que talvez seja preciso aplicar incentivos diferentes para manter na escola crianças de diversas idades.
49. Martin e Maskus (2000) examinam os argumentos econômicos a favor da adoção de normas trabalhistas básicas com ênfase nas implicações para o comércio. Aidt, Schlemmer-Schulte e Tzannatos (2000) proporcionam um exame dos dados sobre os benefícios dos sindicatos e negociações coletivas.
50. Pencavel (1997) examina argumentos de que os ganhos dos trabalhadores sindicalizados são obtidos à custa dos trabalhadores não sindicalizados e não dos lucros.
51. Está cada vez mais evidente que é contraproduutivo utilizar sanções comerciais como mecanismo para obrigar os países a adotarem normas trabalhistas básicas, pois os custos dessas sanções em geral recaem sobre os pobres. Ver em Marcus (2000) um exame dos argumentos.
52. Sable, O'Rourke e Fung 2000.
53. Levine 1997.
54. Bennett, Goldberg e Hunte 1996.
55. Adams 1984; Paxton e Cuevas 1996.
56. Ver von Pischke, Adams e Donald 1984; Yaron, Benjamin e Piprek (1997); Braverman e Guasch (1993).
57. Ver Chaves e Gonzalez-Vega (1996) e Yaron (1992), por exemplo.
58. Morduch 1999c.
59. Chaves e Sánchez 2000; Sánchez 2000.
60. Ver, por exemplo, Khandker (1998) e Morduch (1999b).
61. Hulme e Mosley 1996.
62. Morduch 1999c.
63. Por exemplo, o índice de dependência de subsídios, elaborado em Yaron (1992), mede o nível em que a taxa de juros teria de ser fixada para cobrir todos os custos operacionais se não houver subsídios.

Capítulo 5

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Wagstaff 2000.
2. Ghana Statistical Service 1999; Filmer 1999b.
3. Instituto Nacional de Estadística y Censos 1998.
4. van de Walle 2000a.
5. Barnes, van der Plas e Floor 1997.
6. Levy 1996. Constata-se em geral uma forte correlação entre rodovias e indicadores sociais, embora a direção da causalidade não seja clara (van de Walle 2000b).
7. A receita do governo central representou 5,8% do PIB na China e 12,2% na Índia (Banco Mundial 2000s).
8. Ahmad e Stern (1987) calculam em 60 países o custo adicional de arrecadar uma rupia através do imposto sobre as vendas

na Índia. Devarajan, Suthiwart-Narueput e Thierfelder (2000) calcularam o custo de aumentar o imposto sobre as exportações de Camarões em 1,7 vez a receita arrecadada.

9. A dívida dos 41 países pobres muito endividados em média ultrapassa o seu PIB e é quase o dobro do nível considerado sustentável (van Trotsenburg e MacArthur 1999).

10. UNICEF e Oxfam International 1999.

11. Gupta, Schiff e Clements 1996.

12. Em 18 países pobres muito endividados a parcela dos gastos militares no PIB registrou em média uma redução (0,6%) igual ao aumento da parcela dos gastos em educação e saúde (FMI 1999).

13. A Costa Rica demonstra que um nível baixo de gastos militares não compromete a segurança externa ou interna.

14. A experiência varia entre as regiões. Houve um grande aumento no gasto real per capita em educação e saúde na Ásia, América Latina e Caribe. Na África Subsaariana o gasto per capita diminuiu em educação e aumentou moderadamente em saúde. Nas economias em transição os gastos em educação e saúde diminuíram acentuadamente (Gupta, Clements e Tiongson 1998).

15. Patrinos e Ariasingam 1997.

16. A análise da incidência de benefícios é um instrumento bem estabelecido para compreender quem se beneficia do gasto público, mas tem suas limitações. Os benefícios médios, mesmo quando medidos corretamente, talvez não sejam um indicador confiável da variação no gasto agregado de um programa ou do impacto distributivo de uma redistribuição entre programas. A participação do programa talvez não seja homogênea, fazendo com que o impacto marginal da expansão ou contração do programa seja muito diferente do impacto médio (Lanjouw e Ravallion 1999).

17. van de Walle 1996.

18. Na Croácia, em 1998, mais de 90% do subsídio de energia destinou-se a famílias que não eram pobres. Na Rússia, em 1997, cerca de 74% do subsídio de água destinou-se a consumidores de renda média e alta. Em ambos os casos, os subsídios aumentaram a desigualdade em vez de reduzi-la (Lovei e outros 2000).

19. Banco Mundial 1994e.

20. Lewis 2000.

21. Em alguns casos, o trabalho pode ser uma consequência, e não causa, do fato de a criança não frequentar a escola (Oxfam International 1999).

22. Bredie e Beehary 1998.

23. Oxfam International 1999.

24. Azandossessi 2000; Pouliquen 1999b.

25. Constance 1999.

26. Barnes e Halpern 2000.

27. Barnes, van der Plas e Floor 1997.

28. Em energia, por exemplo, as perspectivas de melhores serviços para muitos pobres no futuro previsível depende da descoberta de fontes mais baratas (Villagran 2000).

29. Programa de Educación, Salud y Alimentación.

30. Nolan e Turbut 1995.

31. Gilson 1998.

32. Nyonator e Kutzin 1999.

33. Gertler e Hammer 1997.

34. Banco Mundial 1996a.

35. Boland e Whittington 2000.

36. Este é o caso do abastecimento de água em Jacarta, Indonésia

- (Boland e Whittington 2000).
37. Lovei e outros 2000.
 38. Barnes, van der Plas e Floor 1997.
 39. Irwin 1997.
 40. Banco Mundial 1998t.
 41. Gertler e Solon 1998.
 42. Filmer, Hammer e Pritchett 1998.
 43. Chomitz e outros (1998) mostram que o diferencial de pagamento necessário para que o pessoal médico trabalhe nas áreas remotas da Indonésia é uma quantia absurda.
 44. Ver www.worldbank.org/html/extdr/hnp/health/ppi/contents.htm.
 45. Girishankar 1999a.
 46. Banco Mundial 1998t; Filmer, Hammer e Pritchett 1998.
 47. van der Gaag 1995.
 48. Banco Mundial 1998t.
 49. Banco Mundial 1998t; Bonilla-Chacin e Hammer 1999.
 50. Filmer, Hammer e Pritchett 1998.
 51. A melhoria das comunicações também tem um impacto positivo sobre o capital social (Pouliquen 1999a).
 52. Banco Mundial 1998aa.
 53. Izaguirre 1999. Mais de 90 países em desenvolvimento abriram o setor de telecomunicações à participação privada em 1990-98.
 54. Osiptel 1996.
 55. Para mais detalhes sobre telecentros no Senegal, ver www.idrc.ca/acacia/engine/eng_6.htm e www.sonatel.sn/c-telece.htm.
 56. Banco Mundial 1994e.
 57. Ernberg 1998.
 58. Talvez seja necessário conceder subsídios nos setores de telecomunicações, água e energia (Wellenius 1997; Barnes e Halpern 2000).
 59. Wellenius 1997.
 60. Wallsten 1999.
 61. Chisari, Estache e Romero 1999.
 62. Ravallion e Wodon a ser publicado.
 63. Gaynor 1996.
 64. Banco Mundial 1995b.
 65. Gaynor 1998.
 66. King e Özler 1998.
 67. Gaynor 1996.
 68. Gaynor 1998.
 69. Jimenez e Paqueo 1996.
 70. Banco Mundial 1995b.
 71. Banco Mundial 1995b.
 72. Oxfam Internacional 1999.
 73. Jimenez e Sawada 1998.
 74. O fato de Educo não ter conseguido melhorar os resultados dos testes de matemática e linguagem talvez se deva à ausência de incentivos diretos aos professores, pais e associações de pais e professores (Jimenez e Sawada 1998).
 75. Essas preocupações incluem crescentes dificuldades para implementar políticas gerais de educação, aplicar objetivos nacionais, evitar a segregação social e promover a equidade se as escolas aceitarem alunos com base na capacidade de pagamento (Banco Mundial 1995b).
 76. Pouliquen 1999b.
 77. O projeto Orangi foi criado em 1980 por Akhter Hameed Khan (Banco Mundial 1992b). Sabedor da compensação entre aurtoria e rapidez da implantação, permitiu que os processos decisórios participativos levassem todo o tempo necessário.
 78. Pouliquen 1999a.
 79. Barwell 1996.
 80. White 1997.
 81. Walker e outros 1999.
 82. Pouliquen 1999a.
 83. Rawlings, Sherburne-Benz e van Domelen a ser publicado.
 84. Sara e Katz 1997.
 85. Tendler e Freedheim 1994.
 86. Desde 1987 o Banco Mundial aprovou financiamento para cerca de 100 projetos multissetoriais de fundo social no valor total de US\$ 3,4 bilhões em mais de 60 países (Parker e Serrano a ser publicado). Muitas outras organizações também estão apoiando os fundos sociais.
 87. Embora a escolha entre investimentos possa ajudar a assegurar a sustentabilidade, a escolha irrestrita é rara em projetos multissetoriais. Contudo, um enfoque verdadeiramente dirigido pela demanda requer um menu aberto de investimentos.
 88. É difícil instilar a propriedade comunitária de infra-estrutura que serve a várias comunidades. Essa infra-estrutura geralmente é mais bem administrada pelo governo local ou de nível mais alto (Malmberg Calvo 1998).
 89. Os fundos sociais são mecanismos de financiamento multissetorial que se concentram em comunidades pobres mas também canalizam doações para governos locais e ONGs. Originalmente eram mecanismos de financiamento de emergência, mas passaram a ser mecanismos de longo prazo para financiamento do desenvolvimento (capítulo 8). Uma falha comum é assumir que os fundos sociais financiam qualquer projeto. Alguns estudos dos fundos sociais indicam que os menus de projetos qualificados nem sempre são inclusivos e que a definição de projeto pode ser muito estrita (Owen e van Domelen 1998; Walker e outros 1999).
 90. Pouliquen 1999a.
 91. Owen e van Domelen 1998.
 92. Carvalho 1999a.
 93. Um estudo realizado no Zimbábue mostra que cerca de 35% da renda rural provém de bens ambientais gratuitos e que a parcela aumenta à medida que a renda diminui (Cavendish 1999).
 94. Uphoff 1998.
 95. Em 1990 o governo da Índia dirigiu uma circular aos governos estaduais recomendando a gestão conjunta de florestas em áreas públicas. Até 1995, 15 estados haviam adotado esses programas, envolvendo comunidades locais na gestão e proteção das florestas em troca do direito de usar certos produtos florestais (Arnold a ser publicado).
 96. Por exemplo, permitir que as comunidades detenham a propriedade das florestas e pastagens nas vizinhanças enquanto o governo detém a propriedade das florestas mais distantes (Murty 1994).
 97. Arnold a ser publicado.
 98. Arnold a ser publicado.
 99. Além disso, taxas muito altas de crescimento demográfico

podem reduzir tanto os benefícios para os membros que seu incentivo a participar diminui.

100. Uphoff 1998.

101. Um projeto florestal no Nepal permitiu que as comunidades assumissem a gestão da floresta, após a aprovação dos planos respectivos, e emitiu certificados assegurando o direito aos benefícios da floresta por um longo prazo (Banco Mundial 1989).

102. A experiência também demonstra que a participação comunitária é maior quando as tecnologias apropriadas permitem um retorno adequado das atividades. Por exemplo, as plantações de árvores para lenha pouco espaçadas, que nem sempre dão bons resultados, despertam baixo nível de participação comunitária. Por outro lado, a participação comunitária é alta quando as árvores são plantadas espaçadamente, permitindo obter renda de outros produtos (cultura intercalar, forragem, sementes ou folhas de valor comercial; Banarjee e outros 1997).

103. A existência de sistemas judiciários eficazes, autônomos e honestos é tão importante quanto a de sistemas de direitos de propriedade apropriados (Ostrom a ser publicado).

104. Banarjee e outros 1997.

105. Carney 1998.

106. Banarjee e outros 1997.

107. As mulheres e crianças em geral são os principais coletores de combustível e forragem para consumo doméstico e venda aos mercados urbanos e, portanto, atuam como administradores das florestas. Os produtos florestais são especialmente importantes nos lugares em que as mulheres e crianças não conseguem obter renda suficiente da agricultura ou emprego assalariado e existem poucas opções (Arnold a ser publicado). Nesses casos, as atividades florestais geralmente apresentam grande intensidade de mão-de-obra e se baseiam na unidade familiar (Arnold 1998).

108. Agarwal 1997.

109. Agarwal 1997.

110. Carney 1998.

111. de Janvry, Gordillo, Platteau e Sadoulet a ser publicado.

112. de Janvry, Gordillo, Platteau e Sadoulet a ser publicado. O título de propriedade facilita o acesso ao crédito e incentiva a adoção de práticas agrícolas mais ecológicas, particularmente nas áreas florestais. Além disso, proporciona um incentivo para investir em técnicas que aumentam a produtividade e melhorar a infraestrutura local (Hoff, Braverman e Stiglitz 1993; Schneider 1995).

113. Deininger e Binswanger 1999. Os direitos de propriedade também são um grande problema dos pobres nas áreas urbanas.

114. de Janvry, Platteau, Gordillo e Sadoulet a ser publicado.

115. Mearns (1999) distingue os direitos de propriedade segundo sejam protegidos pela lei (legalidade estrita), percebidos socialmente como legítimos independentemente da legalidade (legitimidade social) ou exercidos na prática, traduzindo-se em controle efetivo da terra (controle efetivo).

116. Mearns 1999. Sharma e Drèze (1996), porém, constataram que em Palampur, Índia, a posse perdeu muito da sua influência equalizadora. À medida que a agricultura passou a fazer uso mais intenso do capital, aumentou a igualdade entre proprietários e posseiros, refletindo em parte a exclusão dos sem-terra dos contratos de arrendamento e o crescente arrendamento por parte dos grandes proprietários.

117. Parthasarthy as cited in Mearns (1999).

118. de Janvry, Gordillo, Platteau e Sadoulet a ser publicado.

119. Platteau e Baland a ser publicado.

120. Sadoulet, Murgai e de Janvry a ser publicado. Ver o quadro 4.4 no capítulo 4.

121. Mearns 1999.

122. de Janvry, Gordillo, Platteau e Sadoulet a ser publicado.

123. Deininger 1999b.

124. de Janvry, Gordillo, Platteau e Sadoulet a ser publicado.

125. Deininger a ser publicado.

126. de Janvry, Gordillo, Platteau e Sadoulet a ser publicado.

127. Muitos fornecedores locais oferecem serviços de rede mais baratos que os das companhias públicas subsidiadas (Solo 1998a).

128. O número de grandes contratos, arrendamento, concessões e privatizações de gestão da água e saneamento aumentou de 4 em 1993 para 29 em 2000. O investimento privado no setor atingiu seu nível mais alto em 1997: US\$ 8,4 bilhões (Roger 1999).

129. O principal motivo desse desempenho é o bom ajuste entre a dotação institucional, com a aceitação da participação privada, e as garantias proporcionadas aos investidores (Menard e Clarke 2000).

130. Brook Cowen e Tynan 1999.

131. O sistema procurou cobrir os custos mediante subsídios industriais, mas as tarifas resultantes eram tão altas que a maioria das indústrias desistiu. Embora os serviços tenham declinado para todos os usuários, os domicílios pobres (atendidos ou não) foram os mais afetados (Yepes 1999).

132. As reformas de preços devem ser implementadas antes da privatização ou introdução de programas para aumentar a eficiência do serviço (Banco Mundial a ser publicado b).

133. Se forem necessários em países com poucas conexões, os subsídios devem ser usados para as novas conexões, não para consumo. Onde as conexões são generalizadas, como em muitos países da Europa Oriental e ex-União Soviética, as tarifas em bloco podem beneficiar mais os pobres (Lovei e outros 2000).

134. Brook Cowen 1997. As estruturas normativas precisam ser suficientemente rígidas para dar aos investidores e administradores a certeza de que necessitam para julgar a rentabilidade a longo prazo e suficientemente flexíveis para se ajustar às novas condições (Savedoff e Spiller 1999).

135. Embora tenham sido adotados muitos regulamentos para impedir que as companhias abusem de seu poder de monopólio, relativamente pouco se fez para reduzir esse poder (Webb e Ehrhardt 1998).

136. Brook Cowen e Tynan 1999.

137. Banco Mundial 1998o.

Capítulo 6

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Skocpol 1992; Bates 1989; North 1990.

2. Banco Mundial 1997l.

3. Evans e Rauch 1999.
 4. Woo-Cumings 1999; Evans 1999; Cheng, Haggard e Kang 1999.
 5. Collier a ser publicado.
 6. van Rijckeghem e Weder 1997; Adams 1998.
 7. Wade 1985.
 8. Grandvoinnet e Tamesis 2000.
 9. Ablo e Reinikka 1998.
 10. Paul 1998.
 11. Marchés Tropicaux et Méditerranéens 1995.
 12. IRIS-USAID 1996.
 13. Wei 1999a, 1999b.
 14. Tanzi e Davoodi 1997; Gupta, Davoodi e Alonso-Terme 1998; Gray e Kaufmann 1998.
 15. Norton 1998.
 16. Grandvoinnet 2000.
 17. Berkovitz, Pistor e Rischard 1999; Posner 1997.
 18. Bouderbala e Pascon 1970.
 19. Dakolias 1996.
 20. Dakolias 1996.
 21. Garro 1999.
 22. Banco Mundial 1999a.
 23. Dakolias 1996.
 24. Asia Foundation [www.asiafoundation.org].
 25. Mc Clymont e Golub 2000.
 26. Dakolias 1996.
 27. Manning 1999.
 28. Michael Anderson 1999; Manning 1999.
 29. Yost 1999.
 30. Bardhan 1997b.
 31. Bardhan 1997b; R. Adams 1986.
 32. Ranis e Stewart 1994.
 33. Tommasi e Weischelbaum 1999.
 34. Ranis e Stewart 1994.
 35. King e Ozler 1998.
 36. Bardhan 1997b.
 37. Brown e Oates 1987.
 38. Hsiao 1995.
 39. EIU 1999a.
 40. Crook e Sverrisson 1999.
 41. Fisman e Gatti 1999; Treisman 1998.
 42. Banco Mundial 2000l.
 43. Foner 1989.
 44. Ravallion 1999b, a ser publicado; Litvack e Rondinelli 1999.
 45. Bardhan 1997b; Bardhan e Mookherjee 1999; Harriss 1999; Drèze e Sen 1995; Burki, Perry e Dillinger 1999.
 46. Blair 2000.
 47. Manor 1999.
 48. Banco Mundial 1996b.
 49. Owen e van Domelen 1998.
 50. Fox 1995.
 51. Adato e outros 1999.
 52. Banco Mundial 1999b.
 53. Bhatt 2000.
 54. Moore e Putzel 1999.
 55. Skocpol 1992.
 56. Moore e Putzel 1999.
 57. Huntington e Nelson 1976.
 58. Uvin 1995.
 59. Paerregaard 1998.
 60. Bebbington 1996.
 61. Riddell e Robinson 1995.
 62. Brown e Ashman 1996.
 63. Bebbington 1996.
 64. van de Walle a ser publicado; Narayan, Chambers, Shah e Petesch 1999; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000.
 65. Das Gupta, Grandvoinnet e Romani a ser publicado.
 66. Para o Brasil, ver Tendler (1997); para a Coréia, Whang (1981); para Taiwan, Fei, Ranis e Kuo (1979).
 67. Coirolo 2000.
 68. Coirolo 2000.
 69. Sen 1997b.
 70. Sen 1999.
 71. O resultado empírico mostrado na figura 6.6, porém, deve ser considerado com cautela. Pode ser que o maior crescimento leve a instituições de melhor qualidade. Contudo, análises históricas revelam que a criação de instituições básicas (direitos de propriedade, por exemplo) foi essencial no processo de desenvolvimento.
 72. Por exemplo, Sah (1991), Bardhan (1997b), Harriss (1999), Varshney (1999a), Niles (1999) e Moore e Putzel (1999).
 73. Alesina e Rodrik 1994; Barro 1996b; Brunetti 1997; Campos 1994; Bardhan 1999a.
 74. Johnson 1982; Wade 1991; H. Stein 1999; Woo--Cumings 1999.
 75. Acemoglu e Robinson 1999.
 76. Dethier 1999.
 77. Rodrik 1999a.
 78. Collier 1999c; Collier e Gunning 1999.
 79. Sen 1997b; Besley e Burgess 2000.
 80. Diamond, Linz e Lipset 1988; Joseph 1999.
 81. Bardhan e Mookherjee 1999.
 82. Li, Steele e Glewwe 1999. Ver também Castro-Leal e outros (1999).
 83. Przeworski e Limongi 1993; Bratton e van de Walle 1997; Sah 1991; Varshney 1999a.
 84. Burki e Perry 1998.
 85. de Waal 1999.
 86. Drèze e Sen 1995.
 87. Joshi e Moore a ser publicado.
- Capítulo 7**
- Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).
1. Briggs 1998; Hirschman 1984.
 2. Banton 1999.
 3. World Faiths Development Dialogue 2000.
 4. Os exemplos e outros materiais apresentados nesta seção provêm de Banco Mundial (a ser publicado a).
 5. Das Gupta 1995, 1999; Goody 1976, 1990.

6. Banco Mundial a ser publicado a.
7. Gray e Kevane 1996; Deere e Leon 1997; Agarwal 1994; Saito, Mekonen e Spurling 1994.
8. KIHASA e UNDP 1998; Kim 1991.
9. Das Gupta e outros 2000.
10. Banco Mundial a ser publicado a.
11. UNDP 1995.
12. Filmer 1999b.
13. Quisumbing 1994; Chi e outros 1998; Saito e Spurling 1992.
14. Sen e Drèze 1989; Coale 1991; Klasen 1994.
15. Das Gupta e outros 1997; Zeng e outros 1993.
16. Jejeebhoy 1995.
17. Ren 1996; Das Gupta 1995.
18. Hobcraft 1993; Hill e King 1995; Klasen 1999.
19. Joshi e outros 1999.
20. Thomas 1990, 1997.
21. Khandker 1998.
22. Jejeebhoy 1995.
23. Dollar e Gatti 1999.
24. Klasen 1999.
25. Saito, Mekonen e Spurling 1994; Quisumbing 1994; Due e Gladwin 1991.
26. Quisumbing 1996.
27. Udry e outros 1995; Udry 1996.
28. Gopal 1999.
29. Banco Mundial a ser publicado a.
30. Sen 1999; Singh 1999.
31. Jones 1998.
32. Das Gupta e outros 2000; Agarwal 1994.
33. Agarwal 1994; Andors 1983; Das Gupta e outros 2000; Davin 1976, 1995; Uberoi 1999; Wolf 1985.
34. Deere e Leon 1999.
35. Pitt e Khandker 1998.
36. Besley e Coate 1995.
37. Khandker, Khalily e Khan 1996.
38. Rhyne e Holt 1994.
39. Ver Banco Mundial (a ser publicado a).
40. Wade 1987.
41. Psacharopoulos e Patrinos 1994.
42. Contudo, o círculo vicioso da pobreza pode ser provocado apenas pela interação entre imperfeições do mercado e fatores externos. Ver Jalan e Ravallion (1999a).
43. Borjas 1992.
44. Jones 1998.
45. Borjas 1997; Borjas e Sueyoshi 1997; Turok 1999.
46. Davey Smith e outros 1998; Lowell e Wood 1998; Meerman 1999.
47. Os dados empíricos que mais apóiam essa afirmação provêm de comunidades urbanas pobres nos Estados Unidos. Ver, entre outros, Wilson (1996) e Sampson, Morenhoff e Earls (1999).
48. Herbst 1999.
49. van Nieuwkoop e Uquillas 2000.
50. Bardhan 1997a; Coate e Loury 1993.
51. A distinção entre os dois tipos de políticas de ação afirmativa encontra-se em Loury (2000).
52. Coate e Loury 1993; Steele 1999.
53. Holzer e Neumark 1999.
54. Bardhan 1997a.
55. Horowitz 1999.
56. Borjas 1997; Casella e Rauch 1997.
57. Bates 1999.
58. Alesina e La Ferrara 1999.
59. Turton 1997.
60. Ver Alesina, Baqir e Easterly (1998) sobre cidades dos EUA.
61. Collier e Garg 1999.
62. Brouckhoff e Hewett 1998.
63. Varshney 1999b.
64. Anderson 1983.
65. Monnet 1988.
66. Austin 1999; Reno 1998.
67. Gurr e outros 1993.
68. Ver Chua (1998) sobre "etno-nacionalismo" na África do Sul, Cazaquistão, Filipinas, Tailândia e Vietnã.
69. Easterly 2000a.
70. Collier e Hoeffler 2000; Woolcock, Pritchett e Isham 1999.
71. BID 2000, p. 27. Dos 26 países da região, apenas quatro têm dados adequados sobre a população afro-latina: Bolívia, Brasil, Guatemala e Peru.
72. Gittel e Vidal 1998; Narayan 1999.
73. Fine 1999.
74. Woolcock 2000.
75. Kozel e Parker 2000.
76. Barr 1998, 1999. Ver também van Dijk e Rabellotti (1997).
77. Fafchamps e Minten 1999.
78. Grootaert 1999b; Grootaert e Narayan 2000; Grootaert, Oh e Swamy 1999. Para um resumo desses estudos, ver Grootaert (1999a).
79. Narayan e Nyamwaya 1996.
80. Bebbington e Carroll 2000.
81. Fernandez 1994.
82. Singerman 1995.
83. Tandler 1997.
84. Uphoff 1992.
85. Banco Mundial a ser publicado c.
86. Fox 1992; Bebbington 1999.

Capítulo 8

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Deaton 1997; Townsend 1995; Udry 1991.
2. A recorrência dos choques também é chamada de grau de autocorrelação. Deaton (1991) elabora um modelo teórico que mostra o efeito de choques repetidos sobre o comportamento dos estoques de reserva.
3. Algumas reduções da renda são previsíveis, como a escassez de alimentos antes da colheita nas áreas rurais. Esse déficit de alimentos não representa um risco em sentido estrito (embora sua

magnitude seja incerta), mas as famílias tentarão manter o consumo, e isso acarreta alguns custos. Talvez tenham que pedir um empréstimo para construir um silo ou recorrer a uma rede social, atividades que podem ser mais difíceis para os pobres (Sinha e Lipton 1999). Os agricultores pobres podem ser forçados a vender suas colheitas a agricultores mais ricos ou intermediários a preços mais baixos (Search 1999). Do mesmo modo, a queda de renda associada com a velhice geralmente é previsível, mas sua magnitude não o é devido a incertezas no tocante a saúde e esperança de vida. O exame do controle dos riscos inclui o manejo de flutuações previsíveis porque muitos dos instrumentos disponíveis para enfrentar os riscos também ajudam as famílias a atenuar flutuações previsíveis.

4. Townsend 1994.
5. Rosenzweig e Binswanger 1993.
6. Dercon 1999; Kinsey, Burger e Gunning 1998.
7. Rosenzweig e Binswanger 1993.
8. Jalan e Ravallion 1997a.
9. Baulch e Hoddinott a ser publicado.
10. Gaiha e Deolalikar 1993.
11. Maluccio, Haddad e May 1999; Glewwe e Hall 1998.
12. Ravallion 1988.
13. A pobreza extrema foi medida pelo hiato de pobreza ao quadrado (Jalan e Ravallion 1997a).
14. Grootaert, Kanbur e Oh 1997; Jalan e Ravallion 1999c; Lokshin e Ravallion 2000a.
15. Lokshin e Ravallion 2000a.
16. Dercon e Krishnan 2000a.
17. A estrutura tripla de redução do risco, mitigação do risco e enfrentamento é desenvolvida em Holzmann e Jorgensen (2000) e Banco Mundial (2000q). Alguns textos sobre risco usam uma classificação diferente que considera as estratégias anteriores como "controle do risco" e posteriores como "enfrentamento." O controle do risco é visto como todos os esforços para reduzir o efeito sobre a renda (diversificação, migração). O enfrentamento consiste em manter o consumo, seja ao longo do tempo (tomar empréstimo, auto-seguro, poupança) ou entre famílias (partilha do risco, mediante seguro formal ou informal). Ver Alderman e Paxson (1992).
18. As famílias diversificam as fontes de renda não só para enfrentar o risco mas também para aumentar a renda. Mediante o plantio de culturas intercalares e variação sazonal da oferta de trabalho, as famílias aumentam sua renda média e em alguns casos podem reduzir o risco (Dercon 1999).
19. Reardon 1997.
20. Fafchamps, Udry e Czukas 1998.
21. Dercon 1999.
22. Reardon 1997; Dercon e Krishnan 1996.
23. Adams 1995.
24. Adams 1999.
25. Morduch 1990.
26. Dercon 1996.
27. Sinha e Lipton 1999.
28. O modelo teórico de poupança preventiva e acumulação de bens é examinado em Deaton (1991) e Dercon (1999).
29. A covariância entre valores dos bens e renda não é um problema apenas para os pobres. Como mostra a experiência recente

do leste da Ásia, uma crise econômica geralmente coincide com uma queda da bolsa de valores, prejudicando o uso dos ativos financeiros para fins preventivos.

30. Dercon 1999.
31. Fafchamps, Udry e Czukas 1998.
32. Dercon 1998.
33. Lim e Townsend 1998.
34. Jalan e Ravallion 1998a.
35. Morduch 1999a.
36. Dercon 1999. A equalização da utilidade marginal depende da homogeneidade interna da rede.
37. Contudo, se a rede for ampla, é mais difícil fazer cumprir as obrigações recíprocas entre os membros.
38. Morduch 1999a.
39. Dercon 1999; Coate e Ravallion 1993.
40. Ravallion e Chaudhuri 1997; Deaton 1997; Townsend 1995; McDonald, Schiller e Ueda 1999.
41. Jalan e Ravallion 1997a; Townsend 1994.
42. Ver, por exemplo, Kochar (1999) e Jacoby e Skoufias (1997) sobre a Índia, Moser (1998) sobre o Equador e Zâmbia e Dercon (1999) sobre a Etiópia.
43. A migração é uma estratégia para lidar com o risco, mas também serve de seguro e diversificação da renda. Evidentemente, essa migração ocorre por outros motivos que não o controle do risco. Um exame detalhado da função da migração (interna e internacional) foge ao âmbito deste capítulo.
44. Udry 1999.
45. Foster 1995.
46. E. Rose 1999.
47. Foster 1995.
48. Behrman 1988.
49. Behrman e Deolalikar 1990.
50. E. Rose 1999.
51. Dercon e Krishnan 2000b; Behrman e Deolalikar 1990.
52. Sinha e Lipton 1999; Lanjouw e Stern 1991.
53. FAO 1995. Os efeitos da AIDS podem alterar o tratamento dispensado às viúvas. Numa aldeia da Tanzânia as viúvas da AIDS não são mais desapossadas, de modo que podem tomar conta dos órfãos e compensar a redução na oferta de mão-de-obra masculina (Rugalema 1999).
54. Alderman e Gertler 1997.
55. Grootaert 1998.
56. Jacoby e Skoufias 1997.
57. Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000.
58. Foster 1995.
59. Hoddinott e Kinsey 1998.
60. Zimmerman e Carter 1999.
61. Barrett e Carter 1999; Grootaert e Kanbur 1995a.
62. Essa classificação de prioridades reflete uma preocupação no sentido de prevenir as dificuldades e privações que resultam dos choques, especialmente para os pobres. Não implica que todos os riscos devem ser eliminados, porque isso teria um forte incentivo indesejável. No caso extremo, a ausência de risco para a renda provocaria um incentivo a não empreender nenhuma atividade: a ausência do problema do risco moral (Devarajan e Hammer 1997).
63. Essa política tríplice de resposta ao risco é elaborada em Holzmann e Jorgensen (2000).

64. Banco Mundial 1998t.
 65. Zaman 1999.
 66. Banco Mundial 2000q.
 67. Dercon 1999.
 68. Holzmann e Jorgensen 2000.
 69. Cox e Jimenez 1998.
 70. Jensen 1998.
 71. Cox e Jimenez 1998.
 72. Morduch 1999a.
 73. Morduch 1999a; Jensen 1998.
 74. Dercon 1999.
 75. Deaton 1991.
 76. Morduch 1999a; Baulch e Hoddinott a ser publicado.
 77. Dercon 1999.
 78. Dercon 1999.
 79. Sinha e Lipton 1999.
 80. Besley 1995a; Sebstad e Cohen 1999.
 81. Sinha e Lipton 1999.
 82. Walker e Ryan 1990.
 83. Sinha e Lipton 1999.
 84. Risco moral, nesse contexto, significa a possibilidade de que as pessoas assumam um comportamento mais arriscado se o risco for segurado. A seleção adversa refere-se à tendência das pessoas mais expostas a um certo risco a buscarem seguro.
 85. Sinha e Lipton 1999.
 86. Holzmann, Packard e Cuesta 1999.
 87. Lund e Srinivas 1999b.
 88. Holzmann, Packard e Cuesta 1999.
 89. Birdsall e Hecht 1995.
 90. Gertler 2000.
 91. Gertler e Gruber 1997.
 92. Prescott e Pradhan 1999.
 93. Gertler 2000.
 94. Gertler 2000.
 95. Banco Mundial 1998t.
 96. Parte da dificuldade em medir a incidência da invalidez decorre dos problemas de definição. A Organização Mundial da Saúde (OMS 1980) define invalidez como qualquer restrição ou falta (resultante de uma deficiência) da capacidade de realizar uma atividade considerada normal para o ser humano. O que constitui uma atividade "normal" está aberto ao debate. Além disso, muitas pesquisas medem a deficiência em vez da invalidez e há um debate de longa data para determinar se uma deficiência corrigida constitui invalidez. Ver Elwan (1999).
 97. Elwan 1999.
 98. Khan e Durkin 1995.
 99. Andersson, Palha da Sousa e Paredes 1995.
 100. Abu-Habib 1997; Harris-White 1996.
 101. Andersson, Palha da Sousa e Paredes 1995.
 102. Elwan 1999.
 103. Flanagan 1999.
 104. Em comparação, nos países da OCDE o sistema de pensão cobre 85% da força de trabalho (Palacios e Pallares-Miralles 1999).
 105. Palacios e Pallares-Miralles 1999.
 106. Holzmann, Packard e Cuesta 1999.
 107. Banco Mundial 1994b. Em algumas circunstâncias o pilar de contribuição definido também pode ser administrado publicamente.
 108. Holzmann, Packard e Cuesta 1999.
 109. Holzmann, Packard e Cuesta 1999; James 2000.
 110. James 2000.
 111. Flanagan 1999.
 112. Flanagan 1999; Grootaert e Braithwaite 1998; Banco Mundial a ser publicado a.
 113. Um extenso exame das questões e políticas de trabalho infantil pode ser encontrado em Grootaert e Kanbur (1995a), Grootaert e Patrinos (1999) e Fallon e Tzannatos (1998). Ver também o capítulo 4.
 114. Banco Mundial 1995c, 2000q; Dar e Tzannatos 1999.
 115. Banco Mundial 1995c.
 116. Grootaert e Braithwaite 1998.
 117. Banco Mundial 2000q.
 118. van Ginneken 1999.
 119. Banco Mundial 2000q.
 120. Grootaert e Braithwaite 1998.
 121. Ravallion 1991; Baulch e Hoddinott a ser publicado.
 122. Wodon 2000b.
 123. Wodon e Minowa 2000.
 124. Subbarao 1997.
 125. Essa diversidade de objetivos significa que os fundos sociais podem ser um veículo para a provisão de vários programas. Nesse sentido, diferem de algumas intervenções específicas, como as pensões ou seguro médico, examinadas neste capítulo.
 126. Jorgensen e van Domelen 1999; Frigenti, Harth e Huque 1998; Bigio 1998.
 127. Jorgensen e van Domelen 1999; Frigenti, Harth e Huque 1998.
 128. van Domelen e Owen 1998.
 129. Ravallion e Wodon a ser publicado.
 130. Sebstad e Cohen 1999; Lipton 1998.
 131. Sebstad e Cohen (1999) proporcionam muitas fontes que documentam esses diversos usos dos empréstimos.
 132. Zaman 1999.
 133. Sebstad e Cohen 1999.
 134. As funções específicas que os governos, organizações internacionais e ONGs devem desempenhar na provisão do microfinanciamento continuam sendo uma questão em aberto. A experiência varia muito de um país a outro, mas os programas administrados diretamente pelos governos parecem ter taxas mais altas de inadimplência (Morduch 1999a).
 135. Sebstad e Cohen 1999.
 136. Morduch 1999a, 1999c; Zeller 1999.
 137. Subbarao e outros 1997.
 138. Banco Mundial 1999n.
 139. BID 2000. Progres a é a sigla do Programa de Educação, Saúde e Alimentação.
 140. Filmer e outros 1998.

Capítulo 9

Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).

1. Joint Commonwealth Secretariat–World Bank Task Force on the Small States 2000.
 2. Banco Mundial 2000l.
 3. Ver, por exemplo, Lustig (a ser publicado), Banco Mundial (1999j), Poppele, Sumarto e Pritchett (1999), Reyes e Mandap (1999) e Lokshin e Ravallion (2000b).
 4. As estimativas da Indonésia devem ser tratadas com cautela, pois a grande desvalorização da rúpia dificulta a estimação dos preços, particularmente nas áreas rurais.
 5. de Janvry e Sadoulet 2000a.
 6. Ver Lustig (1995).
 7. Lokshin e Ravallion 2000b.
 8. Datt e Hoogeveen 2000.
 9. Jacoby e Skoufias 1997.
 10. Ver, por exemplo, Jalan e Ravallion (1997a) sobre a China e Gaiha e Deolalikar (1993) sobre a Índia.
 11. Behrman, Duryea e Székely 1999.
 12. Binder 1999.
 13. Ver Eichengreen (1999) e BID (1995).
 14. Tommasi 1999.
 15. Morley 1994. As cifras diferem das apresentadas na tabela 9.1 porque são de outra fonte.
 16. Caprio e Klingebiel 1996.
 17. Lustig 1998.
 18. Esses problemas não são exclusivos dos mercados emergentes. Bancos e outros agentes atuaram de maneira irresponsável nos países desenvolvidos. Em 1998, o Banco da Reserva Federal dos EUA foi obrigado a preparar a recuperação do Long-Term Capital Management, um fundo hedge sediado em Connecticut.
 19. De Gregorio, Edwards e Valdés a ser publicado.
 20. Kiguel 1999.
 21. Dornbusch e Edwards 1991.
 22. Banco Mundial 1998f, 2000e.
 23. Ver, por exemplo, Bourguignon e Morrisson (1992), Banco Mundial (1991b), Thorbecke (1991), de Janvry, Fargeix e Sadoulet (1991) e Bruno, Ravallion e Squire (1998).
 24. Ver o exemplo em Lustig (2000).
 25. Ver, por exemplo, o exame feito por Perry e Lederman (1999).
 26. Gupta e outros 1998.
 27. Wodon, Hicks, Ryan e Gonzalez 2000; Hicks e Wodon 2000.
 28. Ravallion 1999c.
 29. Ravallion 1999b, pp. 13–14.
 30. Social Monitoring and Early Response Unit (www.smeru.or.id/about.htm).
 31. Ver nota 5 do capítulo 1.
 32. Davis, Handa e Soto 1999.
 33. Rodrik 1998.
 34. Ver, por exemplo, Banco Mundial (a ser publicado b).
 35. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 1999, tabelas 5 e 12.
 36. Freeman 1999.
 37. Contudo, os padrões variam muito, mesmo dentro de uma região. O Sahel, por exemplo, experimentou um declínio significativo no índice pluviométrico entre 1960 e 1990 em comparação com as três décadas anteriores. Por outro lado, o sudeste da África experimentou um ciclo de 18 a 20 anos de períodos relativamente mais secos e chuvosos e o leste da África não registrou alteração nas tendências ou padrões cíclicos (Benson e Clay 1998).
 38. Gray e outros 1999.
 39. Benson e Clay 1998.
 40. USAID, OFDA 1999. O banco de dados mantido pelo Office of U.S. Foreign Disaster Assistance da USAID inclui todos os fenômenos naturais considerados como catástrofes pelo governo americano, bem como catástrofes não declaradas que provocaram um número substancial de mortos e feridos e danos substanciais na infra-estrutura, produção agrícola e moradias.
 41. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 1993, p. 34.
 42. Anderson e Woodrow 1989.
 43. Funaro-Curtis 1982.
 44. Bhatt 1999b.
 45. Benson 1997a, 1997b, 1997c.
 46. Vos, Velasco e de Labastida 1999.
 47. BID 2000.
 48. Morris e outros 2000.
 49. Reardon e Taylor 1996.
 50. A redução dos bens também foi a estratégia adotada por muitas famílias do Zimbábue após a seca de 1991–92. As famílias foram obrigadas a vender suas cabras (uma forma de poupança utilizada para pagar o ensino secundário) para manter o consumo a curto prazo (Hicks 1993).
 51. Hoddinott e Kinsey 1998, 2000; Owens 2000.
 52. Bonitatibus e Cook 1996.
 53. Ainsworth e Over 1994.
 54. Benson e Clay 1998.
 55. Benson e Clay 1998.
 56. Robinson 1993.
 57. Freeman e MacKellar 1999b. A destruição da infra-estrutura pode ter um efeito assimétrico sobre a produção: a perda de produção provocada pela destruição da infra-estrutura pode ser maior que o aumento da produção causado pela expansão da infra-estrutura (Banco Mundial 1994e).
 58. Kreimer 1999.
 59. Banco Mundial 1999c, 1999e.
 60. Anderson e Woodrow 1989.
 61. O governo da Nicarágua, por exemplo, está considerando o estabelecimento desse sistema (Banco Mundial 2000m).
 62. Benson e Clay 1998.
 63. Levav 1999.
 64. Para um exame dos fundos sociais, ver o capítulo 8.
 65. Davis e Oliver-Smith 1999.
 66. Davis e Oliver-Smith 1999.
 67. Magalhaes e Glantz 1992.
- Capítulo 10**
- Salvo indicação em contrário, todas as citações neste capítulo foram extraídas de "Voices of the Poor" (Narayan, Chambers, Shah e Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher e Koch-Schulte 2000).
1. Ades e Glaeser 1999.
 2. Quah 1999.

3. Scandizzo 1998.
4. Outro motivo é que os países em desenvolvimento talvez não respondam às oportunidades de comércio. Isso sublinha a importância da reforma das políticas e instituições nos países em desenvolvimento para criar uma estrutura de incentivos mais favorável.
5. Banco Mundial e FMI 2000b.
6. Anderson, Hoekman e Strutt 1999.
7. Anderson, Hoekman e Strutt 1999.
8. Goldstein, Kaminsky e Reinhart 2000.
9. Banco Mundial 2000g.
10. Kaul, Grunberg e Stern 1999a; Kanbur, Sandler e Morrison 1999.
11. Cook e Sachs (1999) estimam que menos de 10% da ajuda destinou-se a bens públicos internacionais. Embora seja difícil desagregar os fluxos de ajuda, os 10% foram calculados com base no volume de ajuda destinado a projetos regionais.
12. Ver em Banco Mundial (1999dd) uma comparação e análise dos Protocolos de Kyoto e Montreal.
13. UNAIDS 2000.
14. National Intelligence Council 2000.
15. Projetos de prevenção e programas nacionais no Brasil, Índia, Senegal e Tailândia mostram que a utilização de camisinhas e seringas descartáveis e as práticas sexuais mais seguras podem ter um impacto substancial.
16. Banco Mundial 2000a.
17. Estimativa da International AIDS Vaccine Initiative.
18. WHO 1999b.
19. Esses gastos incluem pesquisa médica.
20. WHO 1999a.
21. Para uma descrição do funcionamento desse fundo, ver Sachs, Kremer e Hamoudi (1999).
22. Byerlee e Heisey 1996; Smale e Heisey 1994.
23. Rosenzweig 1998.
24. Evenson 2000.
25. Pinstrip-Andersen, Pandya-Lorch e Rosengrant 1997; de Janvry e outros 2000.
26. Persley e Doyle 1999.
27. Alston, Pardey e Smith 1998.
28. Contudo, os direitos de propriedade intelectual também podem facilitar a difusão do conhecimento, porque os requerimentos de patente são publicados e às vezes contêm informações valiosas para outros inventores (David 1993). Além disso, as patentes ajudam a criar mercados de informação e conhecimento ao proporcionar mais informações para compradores e vendedores de tecnologia (Primo Braga, Fink e Sepulveda 2000).
29. UNDP 1999a.
30. Banco Mundial 2000s.
31. UNDP 1999a.
32. Breton 1965; Olson 1969.
33. Kanbur, Sandler e Morrison 1999.
34. Ver Woods (1999) e Helleiner (2000a).
35. Blackhurst 1997a; Ohiorhenuan 1998; Michalopoulos 1999.
36. Essa iniciativa foi instituída pela Reunião de Alto Nível sobre Iniciativas Integradas para o Desenvolvimento Comercial dos PMD em outubro de 1997, na qual participaram o FMI, International Trade Center, UNCTAD, PNUD, Banco Mundial e OMC.
37. Banco Mundial e FMI 2000b.

Capítulo 11

1. OCDE, DAC 1996.
2. IDA 1998.
3. Ehrenpreis 1999.
4. Banco Mundial 1990, p. 4.
5. OCDE, DAC 2000.
6. Os países classificados pelo Banco Mundial como de renda baixa em 1997 tinham um PNB per capita de US\$ 785 ou menos.
7. German e Randel 1998.
8. Alesina e Dollar 1998; Alesina e Weder 1999.
9. Ver, por exemplo, Schraeder, Hook e Taylor (1998) e Maizels e Nissanke (1984).
10. Kull, Destler e Ramsay 1997.
11. Ver Boone (1994) e Banco Mundial (1998b).
12. Easterly 1999a.
13. Para um exame do consenso sobre estratégias de desenvolvimento, ver Thorbecke (2000).
14. Williamson 1990.
15. Embora grande parte dos empréstimos para ajuste estrutural, especialmente nos anos 80, enfatize esses princípios, a maioria da ajuda, inclusive empréstimos do Banco Mundial, continuou destinada a projetos tradicionais, especialmente em infra-estrutura, desenvolvimento rural e, cada vez mais, setores sociais e meio ambiente.
16. Ver, por exemplo, IDA (1998).
17. Nelson 1999, p. 22. Ver também Colclough (1996).
18. Kanbur, Sandler e Morrison 1999.
19. van de Walle e Johnston 1996, p. 55.
20. van de Walle e Johnston 1996. Ver também Collier (1997).
21. Wuyts 1996; van de Walle e Johnston 1996; Aryeetey 1996.
22. Feyzioglu, Swaroop e Zhu 1998.
23. Devarajan, Squire e Suthiwart-Narueput 1997.
24. Devarajan e Swaroop 1998.
25. Banco Mundial 1992a; Isham e Kaufmann 1999.
26. Burnside e Dollar a ser publicado; Devarajan, Dollar e Holmgren 2000.
27. Mosley e Eeckhout 2000.
28. Alesina e Dollar 1998. Embora não exista uma relação sistemática entre condicionalidade e reforma, um estudo feito recentemente em 10 países constatou que a condicionalidade pode ser útil no início do processo de reforma se este contar com pleno apoio do governo (Devarajan, Dollar e Holmgren 2000). Nesses casos, o governo usa as condições como uma espécie de mecanismo de "auto-restrição". O problema, porém, é que as instituições não adaptaram as condições aos diversos casos. Esse provavelmente é o motivo pelo qual não aparece uma relação sistemática entre condicionalidade e reforma.
29. Ver Mosley, Harrigan e Toye (1995) e Collier (1997).
30. Ver Banco Mundial (1992a) e Mosley, Harrigan e Toye (1995).
31. Killick, Gunatilaka e Marr 1998.
32. Mosley e Eeckhout 2000.
33. Sobre instituições sociais, ver Collier e Gunning (1999). Sobre capacidade social, ver Temple e Johnson (1998). Sobre fragmentação étnica, ver Easterly e Levine (1997). Sobre desigualdade, ver Bénabou (1996) e Perotti (1996a). Sobre geografia, ver Bloom e Sachs (1998).

34. Temple 1999. Esses fatores provavelmente tiveram um efeito sobre a eficácia da ajuda (ver Hansen e Tarp 2000).
35. Easterly e outros 1993; Rodrik 1998.
36. Ver, por exemplo, OCDE, DAC (1996), Reino Unido, Secretary of State for International Development (1997), World Bank Partnerships Group (1998b) e UNDP (1999b).
37. FMI e IDA 1999.
38. Berg 2000. Ver também Banco Mundial (1994a) e Datta-Mitra (1997).
39. Banco Mundial 1998k.
40. Collier e Dollar 2000.
41. Banco Mundial 1998b.
42. Dollar 2000.
43. IDA 1998. Os fundos da IDA são distribuídos mediante uma classificação de desempenho dos países que combina a "Country Policy and Institutional Assessment" (CPIA, ponderação de 80%) com uma medida do desempenho da carteira de projetos da IDA (20%). Em casos de administração muito deficiente, a classificação pode ser rebaixada para compensar o fato de que os critérios de administração pública representam apenas um quarto da CPIA (Banco Mundial 1999h).
44. Por exemplo, Llavador e Roemer (2000) propõem uma nova estrutura analítica para a distribuição da ajuda, com base na equalização de oportunidades entre os países para obter o crescimento.
45. Benyon 1999.
46. Ver, por exemplo, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney e Brun (1999), Rodrik (1998) e Collier e Gunning (1997).
47. Guillaumont e Chauvet 1999.
48. OCDE 1999.
49. Ver, por exemplo, Seymour e outros (2000) e Buse (1999).
50. Helleiner 2000b; World Bank Partnerships Group 1998a.
51. Suécia, Ministry for Foreign Affairs 1999.
52. Killick 1997.
53. Devarajan, Dollar e Holmgren 2000.
54. Muitas dessas lições são apresentadas em Walt e outros (1999) e Foster (1999).
55. OECD 1999.
56. OECD 1999.
57. Jepma 1991.
58. Chinnock e Collinson 1999.
59. Berg 1993; Banco Mundial 1996e.
60. van Rooy 1998.
61. Gibbs, Fumo e Kuby 1999. Ver também Kruse e outros (1997).
62. Ver Dinamarca, Ministry of Foreign Affairs (2000).
63. Jubilee 2000 Coalition (www.jubilee2000uk.org).
64. Oxfam International 1999; Sachs e outros 1999.
65. Killick, Gunatilaka e Marr 1998.
66. Sachs e outros 1999.
67. Ver, por exemplo, Claessens, Oks e Wijnbergen (1993).
68. Claessens e outros 1997.
69. Easterly 1999c. Novos empréstimos não incluem reescalonamento.
70. Bruno e Easterly 1996.
71. Easterly 1999c.
72. Sachs 2000.
73. As questões indicadas neste parágrafo foram abordadas em consultas realizadas pelo Banco Mundial e FMI com seus parceiros sobre a iniciativa para redução da pobreza. Ver Banco Mundial e FMI (2000a).

Documentos de referência

- Acemoglu, Daron, e James A. Robinson. "On the Political Economy of Institutions and Development."
- Adato, Michelle, Timothy Besley, Lawrence Haddad, and John Hoddinott. "Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory and New Evidence from South Africa."
- Anderson, Mary B. "The Impacts of Natural Disasters on the Poor: A Background Note."
- Anderson, Michael R. "Access to Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Responsive to Poor People in LDCs."
- Appleton, Simon, e Lina Song. "Income and Human Development at the Household Level: Evidence from Six Countries."
- Austin, Gareth. "Background Note on Civil Strife and Poverty in Sub-Saharan Africa."
- Banton, Michael. "Discrimination and Poverty."
- Bardhan, Pranab. "Political Economy, Governance, and Poverty Reduction."
- Centre L.-J. Lebrét. "Attacking Poverty."
- Chang, Pilwha. "Gender and Violence."
- Connolly, Michelle. "The Impact of Removing Licenses and Restrictions to Import Technology on Technological Change."
- Crook, Richard C., e Alan Sturla Sværri. "To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?"
- Dahl, Robert A. "A Note on Politics, Institutions, Democracy and Equality."
- Dasgupta, Partha. "Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life e Evaluating Policy."
- Davis, Shelton, e Anthony Oliver-Smith. "Post-Hurricane Mitch Rehabilitation and Reconstruction Mission."
- de Janvry, Alain, Gregory Graff, Elisabeth Sadoulet, and David Zilberman. "Technological Change in Agriculture and Poverty Reduction."
- Dercon, Stefan. "Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets."
- Elwan, Ann. "Poverty and Disability."
- Fields, Gary S. "Distribution and Development: A Summary of the Evidence for the Developing World."
- Gereffi, Gary, e Martha Argelia Martinez. "Blue Jeans and Local Linkages: The Blue Jeans Boom in Torreón, Mexico."
- Harriss, John. "How Much Difference Does Politics Make? Regime Differences across Indian States and Rural Poverty Reduction."
- Herring, Ronald J. "Political Conditions for Agrarian Reform and Poverty Alleviation."
- Hossain, Naomi, e Mick Moore, with Noushin Kalati, James Manor, and Elisa Reis. "Elites, Poverty and Development."
- Houtzager, Peter P., and Jonathan Pattenden. "Finding the Shape of the Mountain: When 'the Poor' Set the Agenda."
- INADES Formation Tchad. "Synthèse de la consultation de la Banque mondiale sur la pauvreté au Tchad."
- Jayaraman, Rajshri. "Kerala and Uttar Pradesh: A Case Study."
- Kurtz, Marcus. "The Political Economy of Pro-poor Policies in Chile and Mexico."
- Leamer, Edward E., e Peter K. Schott. "Natural Resources as a Source of Latin American Income Inequality."
- Lindauer, David. "Labor Market Reform and the Poor."
- Lund, Frances, e Smita Srinivas. "Learning from Experience: A Framework for Social Protection for Workers in the Informal Economy."
- Lustig, Nora. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics."
- Manning, Daniel S. "The Role of Legal Services Organizations in Attacking Poverty."
- Meerman, Jacob. "Slow Roads to Equality: A Study of Four Hard-Core Minorities—Issues from the Literature Review."
- Moore, Mick, e James Putzel. "Politics and Poverty."
- Moore, Mick, Jennifer Leavy, Peter P. Houtzager, e Howard White. "Polity Qualities: How Governance Affects Poverty."
- Morley, Samuel A. "The Impact of Reforms on Equity in Latin America."
- Niles, Kimberly J. "Economic Adjustment e Targeted Social Spending: The Role of Political Institutions (Indonesia, Mexico, and Ghana)."
- Pawasuthipaisit, Anan, Sombat Sakuntasathien, e Robert M. Townsend. "Report to the Ford Foundation: Impact of the Thai Crisis."
- Pouliquen, Louis. "Infrastructure and Poverty."
- Prasad, Kameshwar, Paolo Belli, e Monica Das Gupta. "Links between Poverty, Exclusion, and Health."
- Quah, Danny. "6 x 10⁹: Some Dynamics of Global Inequality and Growth."
- Rodriguez, Francisco. "Inequality, Economic Growth and Economic Performance."
- Sebstad, Jennefer, e Monique Cohen. "Microfinance, Risk Management and Poverty."
- Sinha, Saurabh, e Michael Lipton. "Damaging Fluctuations, Risk and Poverty: A Review."
- Turok, Ben. "South Africa: From Exclusion to Integration."
- Varshney, Ashutosh. "Democracy and Poverty."
- Whitehead, Laurence, e George Gray-Molina. "The Long-Term Politics of Pro-poor Policies."
- Winters, L. Alan. "Trade, Trade Policy and Poverty: What Are the Links?"
- Wodon, Quentin. "Extreme Poverty and Human Rights: Essays on Joseph Wresinski."
- Yaqub, Shahin. "How Equitable Is Public Spending on Health and Education?"

Bibliografia

- Ablo, Emmanuel e Ritva Reinikka. 1998. "Do Budgets Really Matter?" *Policy Research Working Paper 1926*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Abu-Habib, Lina. 1997. *Gender and Disability: Women's Experiences in the Middle East*. Oxford: Oxfam International.
- Acemoglu, Daron e James A. Robinson. 1999. "On the Political Economy of Institutions and Development." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.; University of California at Berkeley; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Adams, Dale. 1984. "Mobilizing Household Savings through Rural Financial Markets." In: J.D. von Pischke, Dale W. Adams e Gordon Donald, org., *Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use and Abuse*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Adams, Dale W., Douglas Graham e J.D. von Pischke. 1992. "Microenterprise Credit Programmes: Déjà Vu." *World Development* 20(10): 1463–70.
- , org. 1983. *Limitations of Cheap Credit in Promoting Rural Development*. Economic Development Institute. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Adams, Richard. 1986. "Bureaucrats, Peasants, and the Dominant Coalition: An Egyptian Case Study." *Journal of Development Studies* 22: 336–54.
- . 1995. "Sources of Income Inequality and Poverty in Rural Pakistan." Research Report 102. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- . 1998. "The Political Economy of the Food Subsidy System in Bangladesh." *Journal of Development Studies* 35(10): 66–88.
- . 1999. "Nonfarm Income, Inequality, and Land in Rural Egypt." Policy Research Working Paper 2178. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Adato, Michelle, Timothy Besley, Lawrence Haddad e John Hoddinott. 1999. "Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory and New Evidence from South Africa." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. International Food Policy Research Institute e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ades, Alberto e Edward Glaeser. 1999. "Evidence on Growth, Increasing Returns and the Size of the Market." *Quarterly Journal of Economics* 114(3): 1025–46.
- Agarwal, Bina. 1994. "Gender and Legal Rights in Agricultural Land in India." *Economic and Political Weekly* 30: A39–56.
- . 1997. "Environmental Action, Gender Equity and Women's Participation." *Development and Change* 28(1): 1–44.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli e Cecilia Garcia-Peñalosa. 1999. "Inequality and Income Growth: The Perspective of New Growth Theories." *Journal of Economic Literature* 27: 1615–60.
- Ahmad, Ehtisham e Nicholas Stern. 1987. "Alternative Sources of Government Revenue: Illustrations from India, 1979–80." In: *David Newbery e Nicholas Stern, org., The Theory of Taxation for Developing Countries*. Nova York: Oxford University Press.
- Aho, Gilbert Sylvain Lariviere e Frederic Martin, org. 1997. *Manuel d'analyse de la pauvreté: Applications au Bénin*. Quebec: Université Laval, Université Nationale du Bénin e United Nations Development Programme.
- Aidt, Toke, Sabine Schlemmer-Schulte e Zafiris Tzannatos. 2000. "Core Labor Standards and the Freedom of Association." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ainsworth, Martha e Mead Over. 1994. "AIDS and African Development." *World Bank Research Observer* 9(2): 203–40.
- Ainsworth, Martha e Innocent Semali. 1998. "Who Is Most Likely to Die of AIDS? Socioeconomic Correlates of Adult Deaths in Kigera Region, Tanzania." In: *Martha Ainsworth, Lieve Franssen e Mead Over, org., Confronting AIDS: Evidence from the Developing World*. Luxemburgo: European Commission.
- Ainsworth, Martha, Kathleen Beegle e Andrew Nyamete. 1996. "The Impact of Women's Schooling on Fertility and Contraceptive Use: A Study of Fourteen Sub-Saharan African Countries." *World Bank Economic Review* 10: 85–122.
- Akin, John, David K. Guilkey e Hazel E. Denton. 1995. "Quality of Services and Demand for Health Care in Nigeria: A Multinomial Probit Estimation." *Social Science and Medicine* 40(11): 1527–37.
- Akiyama, Takamasa, John Baffes, Jonathan Coulter, Donald F. Larson e Panos Varangis. A ser publicado. "Commodity Market Reform in Africa: Why, How and What." Banco Mundial e Natural Resource Institute, Washington, D.C.
- Alderman, Harold. 1994. "Ghana: Adjustment's Star Pupil?" In: David Sahn, org., *Adjusting to Policy Failure in African Economies*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Alderman, Harold e Paul Gertler. 1997. "Family Resources and Gender Differences in Human Capital Investments: The Demand for Children's Medical Care in Pakistan." In: Lawrence Haddad, John Hoddinott e Harold Alderman, org., *Intra-household Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models, and Policy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Alderman, Harold e Victor Lavy. 1996. "Household Responses to Public Health Services: Cost and Quality Tradeoffs." *World Bank Research Observer* 11(2): 3–22.
- Alderman, Harold e Christina Paxson. 1992. "Do the Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries." Policy Research Working Paper 1008. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Alderman, Harold, Peter Orazem e Elizabeth M. Paterno. 1996. "School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan." Impact Evaluation of Education Reforms Paper 2. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Alderman, Harold, Simon Appleton, Lawrence Haddad, Lina Song e Yisehaq Yohannes. 2000. *Reducing Child Malnutrition: How Far Does Income Growth Take Us?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Alesina, Alberto e David Dollar. 1998. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" NBER Working Paper 6612. National

- Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Alesina, Alberto e Eliana La Ferrara. 1999. "Participation in Heterogeneous Communities." NBER Working Paper 7155. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Alesina, Alberto e Dani Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 109: 465–90.
- Alesina, Alberto e Beatrice Weder. 1999. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" NBER Working Paper 7108. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir e William Easterly. 1998. "Public Goods and Ethnic Divisions." Policy Research Working Paper 2108. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Alston, Julian M., Philip G. Pardey e Vincent H. Smith. 1998. "Financing Agricultural R&D in Rich Countries: What's Happening and Why." *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 42(1): 51–82.
- Alston, Lee J., Gary D. Libecap e Robert Schneider. 1996. "The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier." NBER Working Paper 5405. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Altieri, Miguel A. e Peter Rosett. 1999. "Ten Reasons Why Biotechnology Will Not Ensure Food Security, Protect the Environment and Reduce Poverty in the Developing World." Trabalho apresentado na International Conference on Ensuring Food Security, Protecting the Environment, and Reducing Poverty in Developing Countries: Can Biotechnology Help? Consultative Group on International Agricultural Research e U.S. Academy of Sciences, outubro, Washington, D.C.
- Altimir, Oscar e Luis Becaria. 1998. "Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe." In: Enrique Ganuza, Lance Taylor e Samuel A. Morley, org., *Efectos de los cambios macroeconomicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. México: Mundi-Prensa.
- Amis, Philip. 1994. "Indian Urban Poverty: Labor Markets, Gender, and Shocks." *Journal of International Development* 6(5): 635–43.
- Anand, Sudhir e Ravi Kanbur. 1993. "Inequality and Development: A Critique." *Journal of Development Economics* 41: 19–43.
- Anand, Sudhir e Martin Ravallion. 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services." *Journal of Economic Perspectives* 7: 133–50.
- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Anderson, Jock R. 1998. "Selected Policy Issues in International Agricultural Research: On Striving for International Public Goods in an Era of Donor Fatigue." *World Development* 26(6): 1149–62.
- Anderson, Jock R. e Dana G. Dalrymple. 1999. "World Bank, the Grant Program, and the CGIAR: A Retrospective Review." OED Working Paper Series, no. 1. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Anderson, Kym. 1999. "Agriculture, Developing Countries, and the WTO Millennium Round." Centre for International Economic Studies Discussion Paper 99/28. University of Adelaide, Austrália.
- Anderson, Kym, Bernard Hoekman e Anna Strutt. 1999. "Agriculture and the WTO: Next Steps." Trabalho apresentado na Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Avernoes Conference Centre, 20–22 de junho, Helsingør, Dinamarca.
- Anderson, Mary B. 1999. "The Impacts of Natural Disaster on the Poor: A Background Note." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Cornell University, Ithaca, N.Y.; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Anderson, Mary B. e Peter Woodrow. 1989. *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Colo.: Westview.
- Anderson, Michael R. 1999. "Access to Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Responsive to Poor People in LDCs." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Andersson, Neil, Cesar Palha da Sousa e Sergio Paredes. 1995. "Social Cost of Land Mines in Four Countries: Afghanistan, Bosnia, Cambodia, and Mozambique." *British Medical Journal* 311: 718–21.
- Andors, Phyllis. 1983. *The Unfinished Liberation of Chinese Women, 1949–1980*. Bloomington: Indiana University Press.
- Aoyama, Atsuko. 1999. *Toward a Virtuous Circle: A Nutrition Review of the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Appleton, Simon e Lina Song. 1999. "Income and Human Development at the Household Level: Evidence from Six Countries." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. University of Bath, Department of Economics and International Development; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Appleton, Simon, com Tom Emwanu, Johnson Kagugube e James Muwonge. 1999. "Changes in Poverty in Uganda, 1992–1997." Working Paper 99.22. Oxford University, Centre for the Study of African Economies.
- Aristy, Jaime e Andres Dauhajre. 1998. "Efectos de las politicas macroeconomicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Sustainable Development Department, Washington, D.C.
- Arnold, Michael J.E. 1998. "Forestry and Sustainable Rural Livelihoods." In: Diana Carney, org., *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make? Implementing the Sustainable Rural Livelihoods Approach*. Londres. U.K. Department for International Development.
- . A ser publicado. "Devolution of Control of Common-Pool Resources to Local Communities: Experiences in Forestry." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth. 1963. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care." *American Economic Review* 53: 941–73.
- . 2000. "Observations on Social Capital." In: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin, org., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Arulpragasam, Jehan e Carlo del Ninno. 1996. "Do Cheap Imports Harm the Poor? Rural-Urban Tradeoffs in Guinea." In: David E. Sahn, org., *Economic Reform and the Poor in Africa*. Oxford: Clarendon.

- Aryeetey, Ernest. 1996. "Aid Effectiveness in Ghana." Overseas Development Institute, Londres.
- Asia Foundation e AKATIGA. 1999. *The Impact of Economic Crisis on Indonesian Small and Medium Enterprises*. Jakarta: Asia Foundation.
- Asiimwe, Delius. 1997. "Informal Health Markets and Formal Health Financing Policy in Uganda." London School of Hygiene, Londres; e Makerere Institute of Social Research, Kampala.
- Atkinson, Anthony Barnes. 1981. "On Intergenerational Income Mobility in Britain." *Journal of Post-Keynesian Economics* 3: 194–218.
- . 1998. "Equity Issues in a Globalizing World: The Experience of OECD Countries." Trabalho apresentado numa conferência sobre política económica e equidade, FMI, junho, Washington, D.C.
- Atkinson, Anthony Barnes e François Bourguignon. A ser publicado. "Poverty and Inclusion from a World Perspective." In: Pierre-Alain Muet e Joseph E. Stiglitz, org., *Global Governance, Markets and Equity*. Nova York: Oxford University Press.
- Austin, Gareth. 1999. "Background Note on Civil Strife and Poverty in Sub-Saharan Africa." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. London School of Economics and Political Science; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Azandossessi, Arsène. 2000. "The Struggle for Water in Urban Areas of Nouakchott, Mauritania." *WATERfront* 13. United Nations Children's Fund, Nova York.
- Bajpai, Nirupam e Jeffrey Sachs. 1999. "The Progress of Policy Reform and Variations in Performance at the Sub-National Level in India." Development Discussion Paper 730. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Bale, Malcolm. 1999. "The Rural Poor: A Thematic Approach." Banco Mundial, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- Bale, Malcolm e Tony Dale. 1998. "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries." *World Bank Research Observer* 13(1): 103–21.
- Banarjee, Ajit, Gabriel Campbell, Maria Concepcion J. Cruz, Shelton H. Davis e Augusta Molnar. 1997. "Participation in Forest Management and Conservation." Environment Department Paper 49. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1980. *World Development Report 1980*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1989. "Nepal Hill Community Forestry." South Asia Region, Washington, D.C.
- . 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1991a. *Jordan: Public Expenditure Review*. Washington, D.C.
- . 1991b. "A Symposium Issue on the Analysis of Poverty and Adjustment." *World Bank Economic Review* 5(2): 177–393.
- . 1991c. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1992a. "Effective Implementation: Key to Development Impact." Report of Portfolio Management Task Force. Washington, D.C.
- . 1992b. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1993a. "Area Development Projects." Lessons and Practices 3. Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- . 1993b. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Policy Research Report. Nova York: Oxford University Press.
- . 1993c. *Uganda: Social Sectors. Country Study*. Washington, D.C.
- . 1993d. *World Development Report 1993: Investing in Health*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1994a. *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1994b. *Averting the Old Age Crisis*. Policy Research Report. Nova York: Oxford University Press.
- . 1994c. "Hashemite Kingdom of Jordan: Poverty Assessment." Vol. 1. Report 12675-JO. Washington, D.C.
- . 1994d. "Republic of Turkey—Second Health Project: Essential Health Services and Management Development in Eastern and Southeastern Anatolia." Staff Appraisal Report 12765-TU. Washington, D.C.
- . 1994e. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1995a. "Argentina: Argentina's Poor—A Profile." Sector Report 13318. Washington, D.C.
- . 1995b. *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Washington, D.C.
- . 1995c. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1996a. "Access to Education and Health Care in Uganda." Eastern Africa Department and Poverty and Social Policy Department, Washington, D.C.
- . 1996b. "Democratic and Popular Participation in the Public Field: The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre (1989–1995)." Economic Development Institute, Washington, D.C.
- . 1996c. *Mexico: Rural Poverty*. Washington, D.C.
- . 1996d. *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D.C.
- . 1996e. "Technical Assistance." Lessons and Practices 7. Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- . 1996f. *World Development Report 1996: From Plan to Market*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1997a. *Can the Environment Wait? Priorities for East Asia*. Washington, D.C.
- . 1997b. *China 2020: Sharing Rising Incomes*. Washington, D.C.
- . 1997c. *Clear Water, Blue Skies: China's Environment in the New Century*. Washington, D.C.
- . 1997d. *Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic*. Policy Research Report. Nova York: Oxford University Press.
- . 1997e. *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, no. 17. Washington, D.C.

- . 1997f. "Health, Nutrition and Population." Sector Strategy Paper. Human Development Network, Washington, D.C.
- . 1997g. *India: Achievements and Challenges in Reducing Poverty*. Country Study. Washington, D.C.
- . 1997h. "India: Andhra Pradesh Hazard Mitigation and Emergency Cyclone Recovery Project." Memorandum and Recommendation of the President P7100. Washington, D.C.
- . 1997i. "Romania Poverty and Social Policy Report." Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- . 1997j. *Rural Development: From Vision to Action—A Sector Strategy*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, no. 12. Washington, D.C.
- . 1997k. "Social Funds Portfolio Review." Social Funds Thematic Group, Washington, D.C.
- . 1997l. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1998a. "Africa Region Findings: Listening to Farmers—Participatory Assessment of Policy Reform in Zambia's Agricultural Sector." Report 105. Africa Region, Washington, D.C.
- . 1998b. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Policy Research Report. Nova York: Oxford University Press.
- . 1998c. "Bangladesh Emergency Flood Recovery Project." Report P7264. South Asia Region, Washington, D.C.
- . 1998d. *Bangladesh: From Counting the Poor to Making the Poor Count*. Country Study. Washington, D.C.
- . 1998e. "Cambodia Poverty Assessment." East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit and Human Development Sector Unit, Washington, D.C.
- . 1998f. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington, D.C.
- . 1998g. *El Salvador Rural Development Study*. Country Study. Washington, D.C.
- . 1998h. *Ethiopia: Social Sector Report*. Country Study. Washington, D.C.
- . 1998i. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/1999*. Washington, D.C.
- . 1998j. "Honduras: Hurricane Emergency Project." Memorandum and Recommendation of the President P7280. Washington, D.C.
- . 1998k. *The Impact of Public Expenditure Reviews: An Evaluation*. Washington, D.C.
- . 1998l. "Indonesia: Education in Indonesia, from Crisis to Recovery." Education Sector Unit Report 18651-IND. East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- . 1998m. "Nicaragua Basic Education Project." Staff Appraisal Report. Latin America and the Caribbean Region, Human and Social Development Group, Washington, D.C.
- . 1998n. "Pakistan Public Expenditure Review: Reform Issues and Options." Poverty Reduction and Economic Management Report 18432. East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- . 1998o. "Philippines Local Government Units Urban Water and Sanitation Project." Project Appraisal and Supervision Document. East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- . 1998p. "Philippines Social Expenditure Priorities." Sector Report 18562-PH. East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- . 1998q. "Post-conflict Reconstruction: The Role of the World Bank." Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.
- . 1998r. "Rapid Social Assessments, January–April 1998." In: *Social Impact of the East Asian Financial Crisis*. Washington, D.C.
- . 1998s. "Recent Experience with Involuntary Resettlement: Overview." Report 17538. Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- . 1998t. "Reducing Poverty in India: Options for More Effective Public Services." Report 17881-IN. Washington, D.C.
- . 1998u. "Road Sector Investment Program—Zambia." Africa Technical Department, Washington, D.C.
- . 1998v. "Rwanda Poverty Note: Rebuilding an Equitable Society—Poverty and Poverty Reduction after the Genocide." World Development Sources Report 17792-RW. Washington, D.C.
- . 1998w. "Security, Poverty Reduction and Sustainable Development Challenges for the New Millennium." Social Development Department, Washington, D.C.
- . 1998x. *Social Impact of the East Asian Financial Crisis*. Washington, D.C.
- . 1998y. "Thailand Economic Monitor." Departmental Working Paper 18936. Thailand Resident Unit, Bangkok.
- . 1998z. "The World Bank and Climate Change: East Asia." Global Environment Unit, Washington, D.C.
- . 1998aa. *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1999a. "Access to Justice: The English Experience with Small Claims." PREM Note 40. Poverty Reduction and Economic Management Network, Legal Institutions Thematic Group, Washington, D.C.
- . 1999b. "Africa Region." Community Action Program Working Group Notes. Africa Region, Washington, D.C.
- . 1999c. "Argentina: The Flood Rehabilitation Project." Implementation Completion Report 18769. Washington, D.C.
- . 1999d. "Bolivia: Implementing the Comprehensive Development Framework." Report 19326-BO. Bolivia, Paraguay, and Peru Country Management Unit, Washington, D.C.
- . 1999e. "Brazil: Rio Flood Reconstruction and Prevention Project." Performance Audit Report 19497. Washington, D.C.
- . 1999f. "Cities without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale." Urban Development Division, Washington, D.C.
- . 1999g. "Coping with the Crisis in Education and Health." In: *Thailand Social Monitor 2*. Washington, D.C.
- . 1999h. "Country Assessments and IDA Allocations." Washington, D.C. [www.worldbank.org/ida/idalloc.htm].
- . 1999i. *Global Development Finance 1999*. Washington, D.C.
- . 1999j. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*. Washington, D.C.
- . 1999k. *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets, and Governments*. Policy Research Report. Nova York: Oxford University Press.

- . 1999l. "Honduras: Country Assistance Strategy." Report 19893-HO. Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- . 1999m. *Intensifying Action against HIV/AIDS in Africa: Responding to a Development Crisis*. Washington, D.C.
- . 1999n. "Managing the Social Dimensions of Crises: Good Practices in Social Policy." Human Development Network, Washington, D.C.
- . 1999o. "Moldova: Poverty Assessment Technical Papers." Report 19846. Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- . 1999p. *Peru: Improving Health Care for the Poor*. Country Study. Washington, D.C.
- . 1999q. "Poverty Alleviation in Jordan in the 1990s: Lessons for the Future." Report 19869-JO. Middle East and North Africa Region, Washington, D.C.
- . 1999r. "Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean." Latin America and the Caribbean, Office of the Chief Economist, Regional Studies Program, Washington, D.C.
- . 1999s. *Poverty and Social Development in Peru, 1994–1997*. Washington D.C.
- . 1999t. "Poverty Trends and the Voices of the Poor." Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- . 1999u. "Progress Report to the World Bank's Executive Board." Washington, D.C.
- . 1999v. "Public Expenditure Reviews: Progress and Potential." PREM Note 20. Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Expenditure Thematic Group, Washington, D.C.
- . 1999w. "Republic of Korea: Establishing a New Foundation for Sustained Growth." Washington, D.C.
- . 1999x. "A Review of World Bank Participatory Poverty Assessments." Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- . 1999y. "A Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank." Transportation, Water, and Urban Development Department, Washington, D.C.
- . 1999z. "Sub-national Database of the World's Largest Countries." Sub-national Regional Economics Thematic Group, Washington, D.C.
- . 1999aa. "Turkey: Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study." Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- . 1999bb. "Vietnam—Development Report 2000: Attacking Poverty." Country Economic Memorandum. Washington, D.C.
- . 1999cc. *World Development Indicators 1999*. Washington, D.C.
- . 1999dd. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1999ee. "Zambia: Road Sector Investment Program Supervision Reports." Africa Region, Washington, D.C.
- . 2000a. "Accelerating an AIDS Vaccine for Developing Countries: Recommendations for the World Bank." AIDS Vaccine Task Force, Washington, D.C.
- . 2000b. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.
- . 2000c. "China: Overcoming Rural Poverty." East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- . 2000d. "East Asia and the Pacific Quarterly Brief." Washington, D.C.
- . 2000e. *East Asia: Recovery and Beyond*. Washington, D.C.
- . 2000f. "Ecuador: Crisis, Poverty and Social Services." Washington, D.C.
- . 2000g. *Global Development Finance 2000*. Washington, D.C.
- . 2000h. "Health, Nutrition, Population, and Poverty Country Information Sheets." Health, Nutrition, and Population Department, Washington, D.C.
- . 2000i. "India—Policies to Reduce Poverty and Accelerate Sustainable Development." Sector Report. South Asia Region, Washington, D.C.
- . 2000j. "Kingdom of Morocco: Poverty Update." Human Development Group, Washington, D.C. Draft. 28 June.
- . 2000k. "Maintaining Utility Services for the Poor." Washington, D.C.
- . 2000l. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- . 2000m. "Nicaragua: Rainfall Risk Management." Project Appraisal Document. Washington, D.C.
- . 2000n. "A Note on Economic Reforms and Performance in Sub-Saharan Africa." Africa Region, Office of the Chief Economist, Washington, D.C.
- . 2000o. "Philippines Poverty Assessment." East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- . 2000p. *The Quality of Growth*. Nova York: Oxford University Press.
- . 2000q. "Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Trampoline." Human Development Network, Social Protection Team, Washington, D.C.
- . 2000r. "Water, Sanitation and Poverty." Poverty Reduction Strategy Paper. Washington, D.C.
- . 2000s. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.
- . A ser publicado a. *EnGendering Development*. Policy Research Report. Nova York: Oxford University Press.
- . A ser publicado b. *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington, D.C.
- . A ser publicado c. *Sourcebook on Community-Driven Development in the Africa Region*. Washington, D.C.
- Banco Mundial e FMI. 2000a. "Progress Report on Poverty Reduction Strategy Papers." Trabalho preparado para a reunião do Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries (Development Committee), Banco Mundial e FMI, 31 de março, Washington, D.C.
- . 2000b. "Trade, Development, and Poverty Reduction." Documento preparado para a reunião do Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries (Development Committee), Banco Mundial e FMI, 31 de março, Washington, D.C.

- Banerjee, Abhijit V. e Esther Duflo. 2000. "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- Banerjee, Abhijit V., Paul Gertler e Maireesh Ghatak. 1998. "Empowerment and Efficiency: The Economics of Agrarian Reform." Massachusetts Institute of Technology Working Paper 98-22. Department of Economics, Cambridge, Mass.
- Banerjee, Abhijit V., Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi e Debraj Ray. 2000. "Inequality, Control Rights and Rent Seeking: Sugar Cooperatives in Maharashtra." Boston University; Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.; e Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- Banerji, Arup e Hafez Ghanem. 1997. "Does the Type of Political Regime Matter for Trade and Labor Market Policies?" *Economic Review* 11(1): 171–94.
- Banton, Michael. 1999. "Discrimination and Poverty." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Cambridge University; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab. 1997a. "Method in the Madness? A Political-Economy Analysis of the Ethnic Conflicts in Less Developed Countries." *World Development* 25(9): 1381–98.
- . 1997b. *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*. OECD Development Centre Study. Washington, D.C.: Washington Center Press.
- . 1999a. "Democracy and Development: A Complex Relationship." In: Ian Shapiro e Casiano Hacker-Cordón, org., *Democracy's Values*. Nova York: Cambridge University Press.
- . 1999b. "Political Economy, Governance and Poverty Reduction." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. University of California at Berkeley, Institute of International Studies; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab e Dilip Mookherjee. 1999. "Capture and Governance at Local and National Levels." University of California at Berkeley, Institute of International Studies; e Boston University, Department of Economics.
- Bardhan, Pranab e Christopher Udry. 1999. *Development Microeconomics*. Nova York: Oxford University Press.
- Barham, Christopher. 2000. "The Mexican Fund for Natural Disasters (Fonden)." Box for *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barnes, Douglas F. e Jonathan Halpern. 2000. "The Role of Energy Subsidies." In: *Energy Sector Management Assistance Programme, Energy and Development Report 2000: Energy Services for the World's Poor*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barnes, Douglas F., Robert van der Plas e Willem Floor. 1997. "Tackling the Rural Energy Problem in Developing Countries." *Finance and Development* 34: 11–15.
- Barr, Abigail. 1998. "Enterprise Performance and the Functional Diversity of Social Capital." Working Paper Series, no. 98-1. Oxford University, Institute of Economics and Statistics.
- . 1999. "Collective Action and Bilateral Interaction in Ghanaian Entrepreneurial Networks." Oxford University, Centre for the Study of African Economies.
- Barraclough, Solon e Daniel Moss. 1999. *Toward Greater Food Security in Central America following Hurricane Mitch*. Boston: Oxfam America.
- Barrett, Christopher. 1996. "On Price Risk and the Inverse Farm-Size Productivity Relationship." *Journal of Development Economics* 51(2): 193–215.
- . 1998a. "Food Aid: Is It Development Assistance, Trade Promotion, Both or Neither?" *American Journal of Agricultural Economics* 80(3): 566–71.
- . 1998b. "Immiserized Growth in Liberalized Agriculture." *World Development* 26: 743–53.
- . 1999. "On Vulnerability, Asset Poverty and Subsidiarity." Comments to Ford–Rockefeller Foundation Seminar Series Session, Managing Vulnerability and Shocks within the Agro-Food System, 20 de maio, Nova York.
- Barrett, Christopher e Michael Carter. 1999. "Can't Get Ahead for Falling Behind: New Directions for Development Policy to Escape Poverty and Relief Traps." U.S. Agency for International Development, Washington, D.C.
- Barrett, Christopher e Paul Dorosh. 1996. "Farmers' Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence from Rice in Madagascar." *American Journal of Agricultural Economics* 78: 656–69.
- Barrett, Scott. 1999. "Montreal versus Kyoto: International Cooperation and the Global Environment." In: Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc Stern, org., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- . A ser publicado. "A Theory of Full International Cooperation." *Journal of Theoretical Politics*.
- Barro, Robert J. 1996a. *Health and Economic Growth*. Washington, D.C.: Pan American Health Organization.
- . 1996b. "Institutions and Growth: An Introductory Essay." *Journal of Economic Growth* 1(1): 145–48.
- . 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- . 1999. "Inequality, Growth, and Investment." Harvard University, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- Barro, Robert J. e Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Nova York: McGraw-Hill.
- Barros, Ricardo, Rosane Mendonca e Sonia Rocha. 1995. "Brazil: Welfare, Inequality, Poverty, Social Indicators, and Social Programs in the 1980's." In: Nora Lustig, org., *Coping with Austerity*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Barwell, Ian. 1996. "Transport and the Village: Findings from African Village-Level Travel and Transport Surveys and Related Studies." Africa Region Series Discussion Paper 344. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Basta, Samir S., Alan Berg e Susan Brems. 1986. *Guidelines for Work in Nutrition*. Population, Health, and Nutrition Department. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Basu, Alaka Malwade. 1995. "Poverty and AIDS: The Vicious Circle." Division of Nutritional Sciences Working Paper 95.02. Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Basu, Kaushik. 1998. "Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards." Policy Research Working Paper 2027. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999a. "Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards." *Journal of Economic Literature* 38: 1083–119.

- . 1999b. "International Labor Standards and Child Labor." *Challenge* 42(5): 80–93.
- Basu, Kaushik e Pham Hoang Van. 1998. "The Economics of Child Labor." *American Economic Review* 88: 412–27.
- Bates, Robert H. 1989. *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*. Nova York: Cambridge University Press.
- . 1997. "Political Institutions and Economic Growth in Africa." Development Discussion Paper 583. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- . 1999. "Ethnicity, Capital Formation and Conflict." Center for International Development Working Paper 27. Harvard University, Cambridge, Mass.
- Batson, Amie e Piers Whitehead. 1999. "HIV/AIDS Vaccines: What Motivates Private Investment in R&D?" AIDS Vaccine Task Force Commissioned Paper. Mercer Management e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Baudot Sundberg, Barbara e William Moomaw, org. 1999. *People and Their Planet*. Nova York: St. Martin's.
- Baulch, Bob e John Hoddinott. A ser publicado. "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries." *Journal of Development Studies*.
- Baum, Warren. 1986. *Partners against Hunger*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bebbington, Anthony. 1996. "Organizations and Intensification: Campesino Federations, Rural Livelihoods and Agricultural Technology in the Andes and Amazonia." *World Development* 24(7): 1161–78.
- . 1997. "Social Capital and Rural Intensification: Local Organizations and Islands of Sustainability in the Rural Andes." *Geographical Journal* 163(2): 189–97.
- . 1999. "Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty." *World Development* 27(12): 2021–44.
- Bebbington, Anthony e Thomas Carroll. 2000. "Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor." Social Capital Initiative Working Paper 19. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- Bebbington, Anthony e Thomas Perreault. 1999. "Social Capital, Development and Access to Resources in Highland Ecuador." *Economic Geography* 75(4): 395–418.
- Becker, Gary. 1960. "An Economic Analysis of Fertility." In: Universities-National Bureau Committee for Economic Research, *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. National Bureau of Economic Research Conference Series, no. 11. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Behrman, Jere R. 1987. "Schooling in Developing Countries: Which Countries Are the Over- and Underachievers and What Is the Schooling Impact?" *Economics of Education Review* 6(2): 111–27.
- . 1988. "Intra-Household Allocation of Nutrients in Rural India: Are Boys Favored? Do Parents Exhibit Inequality Aversion?" *Oxford Economic Papers* 40(1): 32–54.
- . 1996. "The Impact of Health and Nutrition on Education." *World Bank Research Observer* 11(1): 23–37.
- Behrman, Jere R. e Anil Deolalikar. 1990. "The Intra-Household Demand for Nutrients in Rural South India: Individual Estimates, Fixed Effects and Permanent Income." *Journal of Human Resources* 24(4): 655–96.
- Behrman, Jere R. e James C. Knowles. 1997. "How Strongly Is Child Schooling Associated with Household Income?" University of Pennsylvania, Philadelphia; e Abt Associates, Cambridge, Mass.
- Behrman, Jere R., Suzanne Duryea e Miguel Székely. 1999. "Aging and Economic Options: Latin America in a World Perspective." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Office of the Chief Economist, Washington, D.C.
- Bellew, Rosemary T. e Elizabeth M. King. 1993. "Educating Women: Lessons from Experience." In: Elizabeth M. King e Anne M. Hill, org., *Barriers, Benefits, and Policies*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Bénabou, Roland. 1996. "Inequality and Growth." In: Ben Bernanke e Julio Rotemberg, org., *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Benhabib, Jess e Mark M. Spiegel. 1994. "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data." *Journal of Monetary Economics* 34(2): 143–73.
- Bennett, Lynn, Mike Goldberg e Pamela Hunte. 1996. "Ownership and Sustainability: Lessons on Group-Based Financial Services from South Asia." *Journal of International Development* 8(2): 271–88.
- Benson, Charlotte. 1997a. "The Economic Impact of Natural Disasters in Fiji." Working Paper 97. Overseas Development Institute, Londres.
- . 1997b. "The Economic Impact of Natural Disasters in the Philippines." Working Paper 99. Overseas Development Institute, Londres.
- . 1997c. "The Economic Impact of Natural Disasters in Vietnam." Working Paper 98. Overseas Development Institute, Londres.
- Benson, Charlotte e Edward Clay. 1998. *The Impact of Drought on Sub-Saharan African Economies: A Preliminary Examination*. World Bank Technical Paper 401. Washington, D.C.
- Benyon, Jonathan. 1999. "Assessing Aid and the Collier/Dollar Poverty Efficient Aid Allocations: A Critique." U.K. Department for International Development, Londres.
- Berg, Elliott J. 1993. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. Nova York: United Nations Development Programme.
- . 2000. "Aid and Failed Reforms: The Case of Public Sector Management." In: Finn Tarp, org., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Berg, Janine e Lance Taylor. 2000. "External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy." Center for Economic Policy Analysis Working Paper Series I, Working Paper 12. New School University, Nova York.
- Berkovitz, Daniel, Katherina Pistor e Jean-François Rischard. 1999. "Economic Development, Legality and the Transplant Effect." University of Pittsburgh; e Max Planck Institute, Rostock, Alemanha.
- Berman, Eli e Stephen Machin. 2000. "Skilled-Biased Technol-

- ogy Transfer: Evidence of Factor-Biased Technological Change in Developing Countries." Boston University, Department of Economics.
- Berry, Sara. 1989. "Social Institutions and Access to Resources." *Africa* 59(1): 41–55.
- Bertrand, Marianne, Douglas Miller e Sendhil Mullainathan. 1999. "Public Policy and Extended Families: Evidence from South Africa." Princeton University, Princeton, N.J.
- Besley, Timothy. 1995a. "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana." *Journal of Political Economy* 103(5): 903–37.
- . 1995b. "Savings, Credit and Insurance." In: Jere R. Behrman e T.N. Srinivasan, org., *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Besley, Timothy e Robin Burgess. 1998. "Land Reform, Poverty Reduction and Growth: Evidence from India." New Series, DERP-13. London School of Economics and Political Science.
- . 2000. "Does Media Make Government More Responsive? Theory and Evidence from Indian Famine Relief Policy." Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines (STICERD), London School of Economics and Political Science.
- Besley, Timothy e Stephen Coate. 1995. "Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral." *Journal of Development Economics* 46: 1–18.
- Bhagwati, Jagdish e T.N. Srinivasan. 1999. "Outward Orientation and Development: Are the Revisionists Right?" Trabalho contribuído ao festschrift em homenagem a Anne Krueger. [www.columbia.edu/cu/economics/].
- Bhalla, Surjit. 2000. "Growth and Poverty in India: Myth and Reality." Oxus Research and Investments, Nova Delhi.
- Bhargava, Alok. 1997. "A Longitudinal Analysis of Infant and Child Mortality Rates in Developing Countries." *Indian Economic Review* 32: 141–53.
- Bhargava, Alok, Dean Jamison, Lawrence Lau e Christopher Murray. 2000. "Modelling the Effects of Health on Economic Growth." World Health Organization, Genebra.
- Bhatt, Ela. 1989. "Toward Empowerment." *World Development* 17(7): 1059–65.
- . 2000. "Notes on the Politics of Poverty Reduction." In: Gudrun Kochendörfer-Lucius e Boris Pleskovic, org., *Inclusion, Justice, and Poverty Reduction*. Berlim: German Foundation for International Development.
- Bhatt, Mihir. 1999a. "Natural Disaster as National Shocks to Poor and Development." Trabalho apresentado no seminário de verão do *World Development Report 2000/2001*, Banco Mundial, julho, Washington, D.C.
- . 1999b. "Vulnerability Matters." Trabalho apresentado no International Decade for Natural Disaster Reduction Programme Forum, United Nations Development Programme, julho, Genebra.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 1995. *Overcoming Volatility: Economic and Social Progress in Latin America, 1995 Report*. Washington, D.C.
- . 1997. *Latin America after a Decade of Reforms*. Washington, D.C.
- . 2000. *Social Protection for Equity and Growth*. Sustainable Development Department, Poverty and Inequality Advisory Unit, Washington, D.C.
- . Vários anos. *Statistical and Social Database*. Washington, D.C. [www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/staweb/statshp.htm].
- Bidani, Benu e Hyeok Jong. 1999. "Explaining the Dynamics of Inequality in Thailand: 1981–1996." Banco Mundial, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- Bidani, Benu e Martin Ravallion. 1996. "Decomposing Social Indicators Using Distributional Data." *Journal of Econometrics* 77(1): 125–40.
- Bigio, Anthony, org. 1998. *Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Economic Development Institute.
- Binder, Melissa. 1999. "Schooling Indicators during Mexico's Lost Decade." *Economics of Education Review* 18(2): 183–99.
- Binswanger, Hans e Shahidur Khandker. 1995. "The Impact of Formal Finance on the Rural Economy of India." *Journal of Development Studies* 32(2): 234–62.
- Biodiversity Support Program. 1993. *African Biodiversity: Foundation for the Future*. Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy. A ser publicado. "New Findings in Economics and Demography: Policy Implications." In: Nancy Birdsall, Allen C. Kelley e Steven Sinding, org., *Population Does Matter: Demography, Growth, and Poverty in the Developing World*. Nova York: Oxford University Press.
- Birdsall, Nancy e Augusto de la Torre. 2000. "Economic Reform in Unequal Latin American Societies." Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy e Robert Hecht. 1995. "Swimming against the Tide: Strategies for Improving Equity in Health." Human Resources Development and Operations Policy Working Paper 55. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy e Robert Z. Lawrence. 1999. "Deep Integration and Trade Agreements: Good for Developing Countries?" In: Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc Stern, org., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- Birdsall, Nancy e Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." *American Economic Review* 87(2): 32–37.
- Birdsall, Nancy, Carol Graham e Richard H. Sabot. 1998. *Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Brookings Institution.
- Birdsall, Nancy, Allen C. Kelley e Steven Sinding, org. A ser publicado. *Population Does Matter: Demography, Growth, and Poverty in the Developing World*. Nova York: Oxford University Press.
- Bisat, Amer, R. Barry Johnston e Vasudevan Sundararajan. 1999. "Sequencing Financial Reform and Liberalization in Five Developing Countries." In: Barry R. Johnston e Vasudevan Sundararajan, org., *Sequencing Financial Sector Reforms: Country Experiences and Issues*. Washington, D.C.: FMI.
- Blackden, Mark e Chitra Bhanu. 1999. *Gender, Growth and Poverty Reduction: Special Program of Assistance for Africa*. World Bank Technical Paper 428. Washington, D.C.

- Blackhurst, Richard. 1997a. "The Capacity of the WTO to Fill Its Mandate." In: Anne Krueger, org., *The WTO as an International Organization*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1997b. "The WTO and the Global Economy." *World Economy* 20: 527–44.
- Blair, Harry. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development* 28(1): 21–39.
- Blair, Harry e Gary Hansen. 1994. "Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs." *Assessment Report 7*. U.S. Agency for International Development, Program and Operations, Washington, D.C.
- Blanchard, Olivier e Andrei Shleifer. 2000. "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia." NBER Working Paper 7616. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Bloom, David E. e Jeffrey D. Sachs. 1998. "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa." *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 207–95.
- Bloom, David E. e Jeffrey G. Williamson. 1997. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia." NBER Working Paper 6268. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Bodart, Claude e Jennie L. Litvack. 1993. "User Fees Plus Quality Equals Improved Access to Health Care: Results of a Field Experiment in Cameroon." *Social Science and Medicine* 37(3): 369–83.
- Boland, John e Dale Whittington. 2000. "Water Tariff Design in Developing Countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs (IBTs) and Advantages of Uniform Price with Rebate (UPR) Designs." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Bonilla-Chacin, Maria e Jeffrey S. Hammer. 1999. "Life and Death among the Poorest." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Bonitatibus, Ester e Jonathan Cook. 1996. "Incorporating Gender in Food Security Policies: A Handbook for Policymakers in Commonwealth Africa." Commonwealth Secretariat, Londres.
- Boone, Peter. 1994. "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth." London School of Economics and Political Science.
- Booth, David, John Milimo, Ginny Bond e Silverio Chimuka. 1995. "Coping with Cost Recovery: A Study of the Social Impact and Responses to Cost Recovery in Basic Services (Health and Education) in Poor Communities in Zambia." Task Force on Poverty Reduction Working Paper 3. Swedish International Development Cooperation Agency, Estocolmo.
- Borjas, George J. 1992. "Ethnic Capital and Intergenerational Mobility." *Quarterly Journal of Economics* 107(1): 123–50.
- . 1997. "To Ghetto or Not to Ghetto: Ethnicity and Residential Segregation." NBER Working Paper 6176. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Borjas, George J. e Glenn T. Sueyoshi. 1997. "Ethnicity and the Intergenerational Transmission of Welfare Dependency." NBER Working Paper 6175. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Bouderbala, Negib e Paul Pascon. 1970. "Le droit et le fait dans la société composite." Essai d'introduction au système juridique marocain BESM 117. Rabat.
- Bourguignon, François. 1999. "Inclusion, Structural Inequality and Poverty: Interplay of Economic and Social Forces." Banco Mundial, Research Advisory Staff, Washington, D.C.; e Delta, Paris.
- Bourguignon, François e Satya Chakravarty. 1998. "Multidimensional Measures of Poverty." Delta Working Paper 98-12. Paris.
- Bourguignon, François e Pierre-Andre Chiappori. 1992. "Collective Models of Household Behavior." *European Economic Review* 36(2–3): 355–64.
- Bourguignon, François e Christian Morrisson, org. 1992. *Adjustment and Equity in Developing Countries: A New Approach*. Paris: OCDE.
- . 1998. "Inequality and Development: The Role of Dualism." *Journal of Development Economics* 57: 233–57.
- . 1999. "The Size Distribution of Income among World Citizens." Delta e Universidade de Paris, Département et laboratoire d'économie théorique et appliquée, Paris.
- Bourguignon, François, Albert Berry e Christian Morrisson. 1981. *The World Distribution of Incomes between 1950 and 1977*. Paris: Ecole Normale Supérieure.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira e Nora Lustig. 1997. "The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America." Proposta de pesquisa. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bourguignon, François, Myra Fournier e Marc Gurgand. 1998. "Distribution, Development and Education: Taiwan, 1979–1994." Banco Mundial, Research Advisory Staff, Washington, D.C..
- Bourguignon, François, Sylvie Lambert e Akiko Suwa-Eisenmann. 1996. "Distribution of Export Price Risk in a Developing Country." CEPR Discussion Paper 1482. Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Boyce, James K. 1987. *Agrarian Impasse in Bengal: Agricultural Growth in Bangladesh and West Bengal 1949–1980*. Oxford: Oxford University Press.
- Braithwaite, Jeanine D. 1997. "The Old and New Poor in Russia." In: Jeni Klugman, org., *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*. Economic Development Institute. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brandsma, Judith e Rafika Chaouali. 1998. "Making Microfinance Work in the Middle East and North Africa." Banco Mundial, Private Sector Development and Finance Group, Washington, D.C.
- Bratton, Michael e Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Nova York: Cambridge University Press.
- Brautigam, Deborah. 1997. "Substituting for the State: Institutions and Industrial Development in Eastern Nigeria." *World Development* 25(7): 1063–80.
- Braverman, Avishay e José-Luis Guasch. 1993. "Administrative Failures in Government Credit Programs." In: Karla Hoff, Avishay Braverman e Joseph E. Stiglitz, org., *The Economics*

- of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. Nova York: Oxford University Press.
- Bredie, Joseph W.B. e Girindre K. Beehary. 1998. *School Enrollment Decline in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper 395. Washington, D.C.
- Brehm, Vicky Mancuso. 2000. "Environment, Advocacy, and Community Participation: MOPAWI in Honduras." *Development in Practice* 10(1): 94–98.
- Breton, Albert. 1965. "A Theory of Government Grants." *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31: 147–57.
- Briggs, Xavier. 1998. "Brown Kids in White Suburbs: Housing Mobility and the Multiple Faces of Social Capital." *Housing Policy Debate* 9(1): 177–221.
- Brockerhoff, Martin e Ellen Brennan. 1998. "The Poverty of Cities in Developing Regions." *Population and Development* 24(1): 75–114.
- Brockerhoff, Martin e Paul Hewett. 1998. "Ethnicity and Child Mortality in Sub-Saharan Africa." Population Council Working Paper 107. Nova York.
- Brook Cowen, Penelope. 1997. "Getting the Private Sector Involved in Water: What to Do in the Poorest of Countries." Viewpoint 103. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Brook Cowen, Penelope e Nicola Tynan. 1999. "Reaching the Urban Poor with Private Infrastructure." Viewpoint 188. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Brown, Charles e Wallace Oates. 1987. "Assistance to the Poor in a Federal System." *Journal of Public Economics* 32: 307–30.
- Brown, David e Darcy Ashman. 1996. "Participation, Social Capital, and Intersectoral Problem Solving: African and Asian Cases." *World Development* 24(9): 1467–79.
- Brunetti, Aymo. 1997. "Political Variables in Cross-Country Analysis." *Journal of Economic Surveys* 11(2): 163–90.
- Bruno, Michael e William Easterly. 1996. "Inflation's Children: Tales of Crises That Beget Reforms." NBER Working Paper 5452. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- . 1998. "Inflation Crises and Long-Run Growth." *Journal of Monetary Economics* 41: 3–26.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion e Lyn Squire. 1998. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." In: Vito Tanzi e Ke-young Chu, org., *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Budlender, Debbie. 1999. "The South African Women's Budget Initiative." Trabalho apresentado no "workshop on pro-poor, gender-, and environment-sensitive budgets", United Nations Development Programme em parceria com o United Nations Development Fund for Women, Community Agency for Social Enquiry, 28–30 de junho, Nova York.
- Bunce, Valerie. 1999. "The Political Economy of Post-Socialism." *Slavic Review* 58(4): 756–93.
- Burki, Shahid Javed e Guillermo Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry e William Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Burnside, Craig e David Dollar. A ser publicado. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review*.
- Burr, Chandler. 2000. "Grameen Village Phone: Its Current Status and Future Prospects." OIT, Genebra. [www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/grameen.htm].
- Burt, Ronald. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Buse, Kent. 1999. "Keeping a Tight Grip on the Reins: Donor Control over Aid Coordination and Management in Bangladesh." *Health Policy and Planning* 14(3): 219–28.
- Byerlee, Derek e Paul Heisey. 1996. "Past and Potential Impacts of Maize Research in Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment." *Food Policy* 21(3): 255–77.
- Caldwell, John. 1986. "Routes to Low Morality in Poor Countries." *Population and Development Review* 12: 171–220.
- Caldwell, John, Sally Findley, Pat Caldwell, Gigi Santow, Wendy Cosford, Jennifer Braid e Daphne Broers-Freeman, org. 1990. "What We Know about Health Transition: The Cultural, Social and Behavioural Determinants of Health." *Health Transition Series* 2(1). Australian National University, National Centre for Epidemiology and Population Health, Canberra.
- Campos, Jose Edgardo. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Campos, Nauro. 1994. "Why Does Democracy Foster Economic Development? An Assessment of the Empirical Literature." University of Southern California, Los Angeles.
- Cao, Yuanzheng, Yingyi Qian e Barry Weingast. 1998. "From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style." CEPR Discussion Paper 1838. Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Caprio, Gerard e Daniela Klingebiel. 1996. "Bank Insolvencies: Cross-Country Experience." Policy Research Working Paper 1620. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Carbonnier, Gilles. 1998. *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature*. War-Torn Societies Project Occasional Paper 2. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- Cardoso, Eliana. 1992. "Inflation and Poverty." NBER Working Paper 4006. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Carney, Diana, org. 1998. *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make? Implementing the Sustainable Rural Livelihoods Approach*. Londres: U.K. Department for International Development.
- Carter, Michael R. e Rene Salgado. A ser publicado. "Land Market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- Carvalho, Soniya. 1999a. "Social Funds." Trabalho apresentado no Center for Urban Development Studies, Harvard University, 12 de outubro, Cambridge, Mass.
- . 1999b. "What Are Social Funds Really Telling Us?" Trabalho apresentado na International Conference on Poverty

- Reduction and Evaluation, Banco Mundial, 5–7 de junho, Washington, D.C.
- Case, Anne e Angus Deaton. 1998. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *Economic Journal* 108(450): 1330–61.
- Casella, Alessandra e James E. Rauch. 1997. "Anonymous Market and Group Ties in International Trade." NBER Working Paper 6186. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Castro-Leal, Florencia, Julia Dayton, Lionel Demery e Kalpana Mehra. 1999. "Public Social Spending in Africa: Do the Poor Benefit?" *World Bank Research Observer* 14(1): 49–72.
- Cavendish, William. 1999. "Empirical Regularities in the Poverty-Environment Relationship of African Rural Households." Working Paper Series, no. WPS/99.21. Oxford University, Centre for the Study of African Economies.
- Centre L-J. Leuret. 1999. "Attacking Poverty." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). 1989. "Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso en el Perú, 1961–1982." Serie distribución del ingreso 8. Santiago.
- . 1991. "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90." Santiago, Chile.
- . 1993. "Antecedentes estadísticos de la distribución de ingreso en los años 80." Serie distribución del ingreso 13. Santiago.
- . 1995. *Human Settlements: The Shelter of Development*. Santiago.
- . 1997a. *Social Panorama of Latin America 1996*. Santiago.
- . 1997b. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago.
- . 1999a. *Economic Indicators*. Santiago.
- . 1999b. *Social Panorama of Latin America 1998*. Santiago.
- CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research), System Review Secretariat. 1998. "The International Research Partnership for Food Security and Sustainable Agriculture." Third System Review of the Consultative Group on International Agricultural Research. Washington, D.C.
- Chambers, Robert. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. Essex: Longman Scientific and Technical.
- . 1995. "Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?" Institute for Development Studies Discussion Paper 347. Sussex University, Brighton.
- Chang, Pilwha. 1999a. "Gender and Violence." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Asian Center for Women's Studies, Seul; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Impact of Economic and Financial Crisis on Women in South Korea." Asian Center for Women's Studies, Seul.
- Chaves, Rodrigo e Claudio Gonzalez-Vega. 1996. "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia." *World Development* 24(1): 65–78.
- Chaves, Rodrigo e Susana Sánchez. 2000. "Romania: Financial Markets, Credit Constraints, and Investment in Rural Areas." Report 19412-RO. Banco Mundial, Romania Country Unit, Washington, D.C.
- Chen, Shaohua e Martin Ravallion. 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Policy Research Working Paper. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cheng, Tun-Jeng, Stephan Haggard e David Kang. 1999. "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy." In: Yilmaz Akyuz, org., *East Asian Development: New Perspectives*. Londres: Frank Cass.
- Chi, Truong, Thi Ngoc, Lisa Leimar Price e Mahabub M. Hossain. 1998. "Impact of IPM Training on the Male and Female Farmers' Knowledge and Pest Control Behavior: A Case Study of Vietnam." Working Paper. International Rice Research Institute, Manila.
- Chin, Christine B.N. 1997. "Walls of Silence and Late -Twentieth-Century Representations of the Foreign Female Domestic Worker: The Case of Filipina and Indonesian Female Servants in Malaysia." *International Migration Review* 31: 353–85.
- Ching, Panfila. 1996. "User Fees, Demand for Children's Health Care and Access across Income Groups: The Philippine Case." *Social Science and Medicine* 41(1): 37–46.
- Chinnock, Jeffrey e Sarah Collinson. 1999. Purchasing Power: Aid Untying, Targeted Procurement and Poverty Reduction. Londres: ActionAid. [www.actionaid.org].
- Chisari, Omar, Antonio Estache e Carlos Romero. 1999. "Winners and Losers from the Privatization and Regulation of Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina." *World Bank Economic Review* 13: 357–78.
- Chomitz, Kenneth. 1999. "Environment-Poverty Connections in Tropical Deforestation." Trabalho apresentado no seminário do *World Development Report 2000/2001*, Banco Mundial, julho, Washington, D.C.
- Chomitz, Kenneth e David Gray. 1996. "Roads, Land Use, and Deforestation: A Spatial Model Applied to Belize." *World Bank Economic Review* 10(3): 487–512.
- Chomitz, Kenneth, com Gunawan Setiadi, Azrul Azwar, Nusye Ismail e Wadiyarti. 1998. "What Do Doctors Want? Developing Incentives for Doctors to Serve in Indonesia's Rural and Remote Areas." Policy Research Working Paper 1888. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chong, Alberto e Jesko Hentschel. 1999. "The Benefits of Bundling." Banco Mundial, Poverty Division, Washington, D.C.
- Chua, Amy L. 1998. "Markets, Democracy and Ethnicity: Toward a New Paradigm for Law and Development." *Yale Law Journal* 108(1): 1–107.
- Claessens, Stijn, Daniel Oks e Sweder van Wijnbergen. 1993. "Interest Rates, Growth, and External Debt: The Macroeconomic Impact of Mexico's Brady Deal." Policy Research Working Paper 1147. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Claessens, Stijn, Enrica Detragiache, Ravi Kanbur e Peter Wickham. 1997. "Highly Indebted Poor Countries' Debt: A Review of the Issues." *Journal of African Economies* 6(2): 231–54.
- Clark, Diana e Chang-Tai Hsieh. 1999. "Schooling and Labor Market Impact of the 1968 Nine-Year Education Program in Taiwan." University of California at Berkeley.
- Clarke, George R.G. 1995. "More Evidence on Income Distribution and Growth." *Journal of Development Economics* 47: 403–27.
- Coale, Ansley. 1991. "Excess Female Mortality and the Balance of the Sexes: An Estimate of the Number of 'Missing Fe-

- males'." *Population and Development Review* 17: 517–23.
- Coate, Stephen e Glenn Loury. 1993. "Will Affirmative Action Policies Eliminate Negative Stereotypes?" *American Economic Review* 83: 1220–40.
- Coate, Stephen e Martin Ravallion. 1993. "Reciprocity without Commitment: Characterization and Performance of Informal Insurance Arrangements." *Journal of Development Economics* 40: 1–24.
- Cohen, John M. 1995. "Ethnicity, Foreign Aid and Economic Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Kenya." Discussion Paper 520. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Coirolo, Luis. 2000. Comunicação pessoal. Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- Colclough, Christopher. 1996. "Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution Are Correct?" *World Development* 24(4): 589–610.
- Coleman, Brett E. 1999. "The Impact of Group Lending in Northeast Thailand." *Journal of Development Economics* 60: 105–41.
- Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95–120.
- . 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Colletta, Nat, Markus Kostner e Ingo Wiederhofer. 1996a. Case Studies in *War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda*. World Bank Discussion Paper 331. Africa Technical Department Series. Washington, D.C.
- . 1996b. *The Transition from War to Peace in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Collier, Paul. 1997. "The Failure of Conditionality." In: Catherine Gwin e Joan Nelson, org., *Perspectives on Aid and Development*. Policy Essay 22. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- . 1998. "Social Capital and Poverty." Social Capital Initiative Working Paper 4. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- . 1999a. "Ethnicity, Politics, and Economic Performance." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 1999b. "On the Economic Consequences of Civil War." *Oxford Economic Papers* 51(1): 168–83.
- . 1999c. "The Political Economy of Ethnicity." In: Boris Pleskovic e Joseph E. Stiglitz, org., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2000. "Implications of Ethnic Diversity." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . A ser publicado. "Consensus-Building, Knowledge, and Conditionality." In: Boris Pleskovic e Joseph E. Stiglitz, org., *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Collier, Paul e David Dollar. 1999. "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the DAC Targets." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 2000. "Aid Allocation and Poverty Reduction." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Collier, Paul e Ashish Garg. 1999. "On Kin Groups and Wages in the Ghanaian Labour Market." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 61: 133–52.
- Collier, Paul e Jan Willem Gunning. 1997. *Trade Shocks in Developing Countries: Theory and Evidence*. Oxford: Clarendon.
- . 1999. "Explaining African Economic Performance." *Journal of Economic Literature* 37: 64–111.
- Collier, Paul e Anke Hoeffler. 1998. "On the Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 50: 563–73.
- . 2000. "Greed and Grievance in Civil War." Policy Research Working Paper 2355. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Collier, Paul, David Dollar e Nicholas Stern. 2000. "Fifty Years of Development." Trabalho apresentado na Annual World Bank Conference on Development Economics in Europe, Banco Mundial, 26–28 junho, Paris.
- Colson, Elizabeth. 1999. "Gendering Those Uprooted by Development." In: Doreen Marie Indra, org., *Engendering Forced Migration: Theory and Practice*. Oxford: Berghahn Books.
- Conning, Jonathan e Michael Kevane. 1999. "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets." Williams College, Department of Economics, Williamstown, Mass.
- Connolly, Michelle. 1999. "The Impact of Removing Licenses and Restrictions to Import Technology on Technological Change." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Constance, Paul. 1999. "What Price Water?" *IDB America* (July–August): 3–5.
- Contreras, Dante, David Bravo, Tomás Rau e Sergio Urzúa. 2000. "Income Distribution in Chile, 1990–1998: Learning from Microeconomic Simulations." Universidad de Chile, Departamento de Economía, Santiago.
- Cook, Lisa D. e Jeffrey Sachs. 1999. "Regional Public Goods in International Assistance." In: Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc Stern, org., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- Coppin, Addington e Reed Neil Olsen. 1998. "Earnings and Ethnicity in Trinidad and Tobago." *Journal of Development Studies* 34(3): 116–34.
- Cornia, Giovanni Andrea. 1999. "Liberalization, Globalization and Income Distribution." WIDER Working Paper 157. United Nations University, Helsinque.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly e Frances Stewart. 1987. *Adjustment with a Human Face*. Nova York: Oxford University Press.
- Cowell, Frank. 1995. *Measuring Inequality*. Nova York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Cox, Donald e Emmanuel Jimenez. 1998. "Risk Sharing and Private Transfers: What about Urban Households?" *Economic Development and Cultural Change* 46(3): 621–37.
- Cox, Donald, Emanuela Galasso e Emmanuel Jimenez. 2000. "Inter-Country Comparisons of Private Transfers." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Cox Edwards, Alejandra. 2000. "Pension Projections for Chilean Men and Women: Estimates from Social Security Contribu-

- tions." Documento de referência para o World Bank Policy Research Report *EnGendering Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Crook, Richard C. e Alan Sturla Sverrisson. 1999. "To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?" Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. U.K. Department for International Development, Londres; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- CSIR (Council of Scientific and Industrial Research). 1998. "Knowledge in Development: Multi-Media, Multi-Purpose Community Information Centers as Catalysts for Building Innovative Knowledge-Based Societies." Documento de referência para o *World Development Report 1998*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Currie, Janet e Ann Harrison. 1997. "Sharing the Costs: The Impact of Trade Reform on Capital and Labor in Morocco." *Journal of Labor Economics* 15: 44–71.
- CUTS (Consumer Unity and Trust Society). 1999. "Conditions Necessary for the Liberalization of Trade and Investment to Reduce Poverty." Final report to U.K. Department for International Development, Londres.
- Dahl, Robert A. 1999. "A Note on Politics, Institutions, Democracy and Equality." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dakolias, Maria. 1996. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*. World Bank Technical Paper 319. Washington, D.C.
- Daly, Mary, Greg Duncan, George Kaplan e John Lynch. 1998. "Macro-to-Micro Links in the Relation between Income Inequality and Mortality." *Milbank Quarterly* 76(3): 315–39.
- Dar, Amit e Zafiris Tzannatos. 1999. "Active Labor Market Policies." Social Protection Discussion Paper 9901. Banco Mundial, Human Development Network, Washington, D.C.
- Das Gupta, Monica. 1995. "Lifecycle Perspectives on Women's Autonomy and Health Outcomes." *American Anthropologist* 97(3): 481–91.
- . 1999. "Lifeboat versus Corporate Ethic: *Social and Demographic Implications of Stem and Joint Families*." *Social Science and Medicine* 49(2): 173–84.
- . 2000. "Social Exclusion and Poverty: Preliminary Thoughts for *World Development Report 2001*." In: Gudrun Kochendörfer-Lucius e Boris Pleskovic, org., *Inclusion, Justice, and Poverty Reduction*. Berlin: German Foundation for International Development.
- Das Gupta, Monica e Li Shuzhuo. 1999. "Gender Bias and the Marriage Squeeze in China, South Korea and India, 1920–1990: The Effects of War, Famine and Fertility Decline." *Development and Change* 30(3): 619–52.
- Das Gupta, Monica, Helene Grandvoinet e Mattia Romani. A ser publicado. "State-Community Synergies in Development: Laying the Basis for Collective Action." Policy Research Working Paper. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Das Gupta, Monica, Jiang Zhenghua, Xie Zhenming e Li Bohua. 1997. "The Status of Girls in China." Proceedings of the Symposium of Chinese Scholars on the Demography of China. International Union for the Scientific Study of Population, outubro, Pequim.
- Das Gupta, Monica, Sunhwa Lee, Patricia Uberoi, Danning Wang, Lihong Wang e Xiaodan Zhang. 2000. "State Policy and Women's Autonomy in China, South Korea and India, 1950–2000: Lessons from Contrasting Experience." Documento de referência para o World Bank Policy Research Report *EnGendering Development*. Também apresentado na reunião anual da Population Association of America, março, Los Angeles.
- Dasgupta, Partha. 1999. "Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life and Evaluating Policy." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Cambridge University; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Datt, Gaurav. 1998. "Poverty in India and Indian States: An Update." Discussion Paper 47. International Food Policy Research Institute, Food Consumption and Nutrition Division, Washington, D.C.
- . 1999. "Has Poverty in India Declined since the Economic Reforms?" *Economic and Political Weekly* 34(50).
- Datt, Gaurav e Hans Hoogeveen. 2000. "El Niño or El Peso? Crisis, Poverty and Income Distribution in the Philippines." Banco Mundial, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- Datt, Gaurav, and Martin Ravallion. 1998. "Farm Productivity and Rural Poverty in India." *Journal of Development Studies* 34: 62–85.
- Datta-Mitra, Jayati. 1997. *Fiscal Management in Adjustment Lending*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Davey Smith, George, James D. Neaton, Deborah Wentworth, Rose Stamler e Jeremiah Stamler. 1998. "Mortality Differences between Black and White Men in the USA: Contribution of Income and Other Risk Factors among Men Screened for the MRFIT." *Lancet* 351(9107): 934–36.
- David, Paul. 1993. "Intellectual Property Institutions and the Panda's Thumb: Patents, Copyrights, and Trade Secrets in Economic Theory and History." In: Mitchel B. Wallerstein, Roberta A. Schoen e Mary E. Moge, org., *Global Dimensions of Intellectual Property Rights in Science and Technology*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Davin, Delia. 1976. *Womenwork: Women and the Party in Revolutionary China*. Oxford: Clarendon.
- . 1995. "Women, Work and Property in the Chinese Peasant Household of the 1980s." In: Diane Elson, org., *Male Bias in the Development Process*. Nova York: Manchester University Press.
- Davis, Benjamin, Sudhanshu Handa e Humberto Soto. 1999. "Crisis, Poverty, and Long-Term Development: Examining the Mexican Case." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Davis, Shelton e Anthony Oliver-Smith. 1999. "Post-Hurricane Mitch Rehabilitation and Reconstruction Mission." Documento de referência para o World Development Report 2000/2001. Banco Mundial, Washington, D.C.
- de Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill e Luis Servén. 2000. *Securing Our Future in a Global Economy. Latin Amer-*

- ican and Caribbean Studies Series*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Gregorio, José, Sebastian Edwards e Rodrigo Valdés. A ser publicado. "Controls on Capital Inflows: Do They Work?" *Journal of Development Economics*.
- de Haan, Arjan. 1997. "Poverty and Social Exclusion: A Comparison of Debates on Deprivation." Poverty Research Unit Working Paper 2. Sussex University, Brighton.
- de Janvry, Alain e Elisabeth Sadoulet. 1999a. "Asset Positions and Income Strategies among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities in Poverty Reduction." University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics; e Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 1999b. "Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970–94." Trabalho apresentado na conferência sobre proteção social e pobreza, Banco Interamericano de Desenvolvimento, fevereiro, Washington, D.C.
- . 1999c. "Rural Poverty and the Design of Effective Rural Development Strategies." University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics; e Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 2000a. "Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970–1994." In: Nora Lustig, org., *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- . 2000b. "Making Investment in the Rural Poor into Good Business: New Perspectives for Rural Development in Latin America." Trabalho apresentado no Social Equity Forum, reunião anual da Assembléia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Corporação Interamericana de Investimentos, 24–25 de março, New Orleans.
- de Janvry, Alain, Andre Fargeix e Elisabeth Sadoulet. 1991. "Political Economy of Stabilization Programs: Feasibility, Growth and Welfare." *Journal of Policy Modeling* 13: 317–45.
- de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org. A ser publicado. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- de Janvry, Alain, Gregory Graff, Elisabeth Sadoulet e David Zilberman. 2000. "Technological Change in Agriculture and Poverty Reduction." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics; e Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- de Janvry, Alain, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Gordillo e Elisabeth Sadoulet. A ser publicado. "Access to Land and Land Policy Reforms." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet, Benjamin Davis e Gustavo Gordillo de Anda. 1996. "Ejido Sector Reforms: From Land Reform to Rural Development." In: Laura Randall, org., *Reforming Mexico's Agrarian Reform*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- de la Rocha, Mercedes. 1995. "The Urban Family and Poverty in Latin America." *Latin American Perspectives* 22(2): 12–31.
- De Silva, Samantha. 1999. "Community Contracting in Bank-Funded Projects: A Review of Stakeholder Experience." Banco Mundial, Human Development Network, Washington, D.C.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nova York: Harper and Row.
- . A ser publicado. *The Mystery of Capital*.
- de Waal, Alex. 1991. "Emergency Food Security in Western Sudan: What Is It For?" In: S. Maxwell, org., *To Cure All Hunger: Food Policy and Food Security in Sudan*. Londres: Intermediate Technology Development Group.
- . 1999. "Democratic Political Processes and the Fight against Famine." University of London, School of Oriental and African Studies, International Africa Institute.
- Deaton, Angus. 1991. "Savings and Liquidity Constraints." *Econometrica* 59(5): 1221–48.
- . 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- . 2000. "Enrollment of Children in School in the 42nd (1986–87) and 52nd (1995–96) Rounds of the NSS." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deaton, Angus e Alessandro Tarozzi. 1999. "Prices and Poverty in India." Princeton University, Princeton, N.J.
- Deere, Carmen Diana e Magdalena Leon. 1997. "Women and Land Rights in the Latin American Neoliberal Counter Reforms." Women in International Development Working Paper 264. Michigan State University, East Lansing.
- . 1999. "Institutional Reform of Agriculture under Neoliberalism: The Impact of the Women's and Indigenous Movements." Discurso na conferência Land in Latin America: New Context, New Claims, New Concepts, Centre for Latin American Research and Documentation, Centre for Resource Studies e Wageningen Agricultural University, 26–27 de maio, Amsterdam.
- . A ser publicado. *Gender, Property and Empowerment: Land, State and Market in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Deininger, Klaus. 1999a. "Asset Distribution, Inequality, and Growth." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 1999b. "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experiences from Brazil, Colombia, and South Africa." Policy Research Working Paper 2040. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999c. "Negotiated Land Reform: Brazil, Colombia, South Africa." Versão preliminar. Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . A ser publicado. "Negotiated Land Reform as One Way of Land Access: Initial Experiences from Colombia, Brazil and South Africa." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- Deininger, Klaus e Hans Binswanger. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy." *World Bank Research Observer* 14(2): 247–76.

- Deininger, Klaus e Gershon Feder. 1998. "Land Institutions and Land Markets." Policy Research Working Paper 2014. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, Klaus e Bart Minten. 1996. "Poverty, Policies and Deforestation: The Case of Mexico." *Economic Development and Cultural Change* 47: 313–44.
- Deininger, Klaus e Pedro Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality, and Growth." Policy Research Working Paper 2375. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, Klaus e Lyn Squire. 1996a. "Measuring Income Inequality: A New Database." Development Discussion Paper 537. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- . 1996b. "A New Data Set Measuring Income Inequality." *World Bank Economic Review* 10(3): 565–91.
- . 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth." *Journal of Development Economics* 57: 259–87.
- Delion, Jean. 1999. "Producer Organizations: Donor Partnerships in Project Implementation." Banco Mundial, Africa Region, Washington, D.C.
- Demery, Lionel. 1999. "Poverty Dynamics in Africa: An Update." Banco Mundial, Africa Region, Poverty Reduction and Social Development Unit, Washington, D.C.
- Demery, Lionel e Lyn Squire. 1996. "Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa: An Emerging Picture." *World Bank Research Observer* 11: 39–59.
- Demirgüç-Kunt, Asli e Enrica Detragiache. 1998. "Financial Liberalization and Financial Fragility." Policy Research Working Paper 1917. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dercon, Stefan. 1996. "Risk, Crop Choice and Savings: Evidence from Tanzania." *Economic Development and Cultural Change* 44(3): 485–514.
- . 1998. "Wealth, Risk, and Activity Choice: Cattle in Western Tanzania." *Journal of Development Economics* 55: 1–42.
- . 1999. "Income Risk, Coping Strategies and Safety Nets." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Katholieke Universiteit Leuven; Oxford University, Centre for the Study of African Economies; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dercon, Stefan e Pramila Krishnan. 1996. "Income Portfolios in Rural Ethiopia and Tanzania: Choices and Constraints." *Journal of Development Studies* 32(6): 850–75.
- . 1998. "The Urban Labour Market during Structural Adjustment: Ethiopia 1990–1997." Centre for the Study of African Economies Working Paper Series, no. 98-9. Oxford University.
- . 1999. "Vulnerability, Seasonality and Poverty in Ethiopia." Oxford University, Centre for the Study of African Economies.
- . 2000a. "In Sickness and in Health: Risk Sharing within Households in Rural Ethiopia." *Journal of Political Economy* 108(4).
- . 2000b. "Vulnerability, Seasonality and Poverty in Ethiopia." *Journal of Development Studies*.
- Dervis, Kemal, Jaime de Melo e Sherman Robinson. 1982. *General Equilibrium Models for Development Policy*. Nova York: Cambridge University Press.
- Desai, Meghnad. 1991. "Human Development: Concepts and Measurement." *European Economic Review* 35: 350–57.
- Deshpande, Ashwini. 2000. "Does Caste Still Define Disparity? A Look at Inequality in Kerala, India." *American Economic Review* 90: 322–25.
- Dethier, Jean-Jacques. 1999. "Governance and Economic Performance: A Survey." Discussion Paper on Development Policy 5. Universität Bonn, Zentrum für Entwicklungsforschung.
- Devarajan, Shantayanan e Jeffrey Hammer. 1997. "Public Expenditures and Risk Reduction." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 1998. "Risk Reduction and Public Spending." Policy Research Working Paper 1869. Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Devarajan, Shantayanan e Vinaya Swaroop. 1998. "The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance." Policy Research Working Paper 2022. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Devarajan, Shantayanan, David Dollar e Torgny E. Holmgren, org. 2000. *Aid and Reform in Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Devarajan, Shantayanan, Lyn Squire e Sethaput Suthiwart-Narueput. 1997. "Beyond Rate of Return: Reorienting Project Analysis." *World Bank Research Observer* 12(1): 35–46.
- Devarajan, Shantayanan, Sethaput Suthiwart-Narueput e Karen Thierfelder. 2000. "The Marginal Cost of Taxation in Developing Countries." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Devarajan, Shantayanan, Danyang Xie e Heng-fu Zou. 1998. "Should Public Capital Be Subsidized or Provided?" *Journal of Monetary Economics* 41(2): 319–31.
- DFID (U.K. Department for International Development). 1999. *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*. Londres.
- Diamond, Larry. 1996. "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy* 7(3).
- Diamond, Larry, Juan J. Linz e Seymour Martin Lipset, org. 1988. *Democracy in Developing Countries*. Londres: Adaman-tine.
- Dinamarca, Ministry of Foreign Affairs. 2000. *Impact Study of Danish NGOs*. Copenhagen.
- Diop, François, Abdo Yazbeck e Ricardo Bitran. 1995. "The Impact of Alternative Cost Recovery Schemes on Access and Equity in Niger." *Health Policy and Planning* 10(3): 223–40.
- Dollar, David. 2000. "Has Aid Efficiency Improved in the 1990s?" Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Dollar, David e Roberta Gatti. 1999. "Gender Inequality, Income and Growth: Are Good Times Good for Women?" Policy Research Report on Gender and Development Working Paper Series, no. 1. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dollar, David e Aart Kraay. 2000. "Growth Is Good for the Poor." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Dollar, David, Raymond Fisman e Roberta Gatti. 1999. "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government." Policy Research Report on Gender and De-

- velopment Working Paper Series, no. 4. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dornbusch, Rudiger e Sebastian Edwards. 1991. *Macroeconomics of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dow, William, Paul Gertler, Robert Shoeni, John Strauss e Duncan Thomas. 1997. "Health Care Prices, Health and Labor Outcomes: Experimental Evidence." Rand, Santa Monica, Calif.
- Downing, Thomas. 1996. "Mitigating Social Impoverishment When People Are Involuntarily Displaced." In: Christopher McDowell, org., *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-Induced Displacement*. Oxford: Berghahn Books.
- Drèze, Jean. 1999. "Militarism, Development and Democracy." Palestra na Maharaja Sayajirao University of Baroda, outubro, Baroda, Índia.
- Drèze, Jean e Bhatia Bela. 1998. "For Democracy and Development." Delhi School of Economics, Center of Development Economics; e Cambridge University, Centre of South Asian Studies.
- Drèze, Jean e Haris Gazdar. 1997. "Uttar Pradesh: The Burden of Inertia." In: Jean Drèze e Amartya Sen, org., *Indian Development: Selected Regional Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Drèze, Jean e Amartya Sen. 1995. *India: Economic Development and Social Opportunity*. Nova Délhi: Oxford University Press.
- . 1999. "Public Action and Social Security: Foundations and Strategy." In: Ehtisham Ahmad, Jean Drèze, John Hills e Amartya Sen, org., *Social Security in Developing Countries*. Nova York: Oxford University Press.
- Drèze, Jean, Peter Lanjouw e Naresh Sharma. 1998. "Economic Development in Palanpur, 1957–93." In: Peter Lanjouw e Nicholas Stern, org., *Economic Development in Palanpur over Five Decades*. Oxford: Clarendon.
- Dube, Shyama Charan. 1997. "Ethnicity: Myth, History and Politics." In: Arvind M. Shah, Baburao S. Baviskar e E.A. Ramaswamy, org., *Social Structure and Change*. Vol. 4. Nova Délhi: Sage.
- Due, Jean e Christina Gladwin. 1991. "Impacts of Structural Adjustment Programs on African Women Farmers and Female-Headed Households." *American Journal of Agricultural Economics* 73(5): 1431–39.
- Duflo, Esther. 2000a. "Child Health and Household Resources in South Africa: Evidence from the Old Age Pension Program." *American Economic Review* 90(2).
- . 2000b. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- Durlauf, Steven. 1996. "A Theory of Persistent Income Inequality." *Journal of Economic Growth* 1(1): 75–93.
- Duryea, Suzanne. 1998. "Children's Advancement through School in Brazil: The Role of Transitory Shocks to Household Income." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Research Department, Washington, D.C.
- Dushkin, Lelah. 1972. "Scheduled Caste Politics." In: Michael Mahar, org., *The Untouchables in Contemporary India*. Tucson: University of Arizona Press.
- Dyson, Tim. 1996. *Population and Food: Global Trends and Future Prospects*. Nova York: Routledge.
- Easterly, William. 1999a. "The Ghost of the Financing Gap: Testing the Growth Model used in the International Financial Institutions." *Journal of Development Economics* 60(2): 423–38.
- . 1999b. "Happy Societies: The Middle-Class Consensus and Economic Development." Policy Research Working Paper 2346. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999c. "How Did Highly Indebted Poor Countries Become Highly Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief." Policy Research Working Paper 2225. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2000a. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 2000b. "The Lost Decades . . . and the Coming Boom? Policies, Shocks, and Developing Countries' Stagnation, 1980–98." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Easterly, William e Stanley Fischer. 1999. "Inflation and the Poor." Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, 28–30 de abril, Washington, D.C.
- . 2000. "Inflation and the Poor." Policy Research Working Paper 2335. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Easterly, William e Aart Kraay. 1999. "Small States, Small Problems?" Policy Research Working Paper 2139. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Easterly, William e Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 62(11): 1203–50.
- . 2000. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Easterly, William e Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32: 417–58.
- Easterly, William, Roumeen Islam e Joseph E. Stiglitz. 1999. "Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Easterly, William, Norman Loayza e Peter Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" *Journal of International Economics* 43: 287–311.
- Easterly, William, Carlos A. Rodríguez e Klaus Schmidt-Hebbel. 1994. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*. Nova York: Oxford University Press.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett e Lawrence Summers. 1993. "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks." *Journal of Monetary Economics* 32: 459–83.
- Eastwood, Robert e Michael Lipton. 1998. "Demographic Transition and Poverty: Effects via Economic Growth, Distribution, Conversion." Sussex University, Department of Economics, Brighton.
- . 1999. "The Impacts of Changes in Human Fertility on Poverty." *Journal of Development Studies* 36(1): 1–30.

- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1998. *Transition Report 1998: The Financial Sector in Transition*. Londres.
- . 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. Londres.
- Eccles, Stephen e Catherine Gwin. 1999. *Supporting Effective Aid: A Framework for Future Concessional Funding of Multilateral Development Banks*. Policy Essay 23. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Echeverri-Gent, John. 1988. "Guaranteed Employment in an Indian State: The Maharashtra Experience." *Asian Survey* (28): 1294–310.
- Economic and Political Weekly Research Foundation. 1998. "Marathwada Earthquake: Efforts at Participatory Rehabilitation and the Role of Community Participation Consultants." Mumbai.
- Edwards, Sebastian. 1994. "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America." NBER Working Paper 4772. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- . 1999. "How Effective Are Capital Controls?" NBER Working Paper 7413. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Ehrenpreis, Dag. 1999. "Development Cooperation in Support of Poverty Reduction." Trabalho apresentado no seminário de pesquisa sobre pobreza, Banco Mundial, 6–8 de julho, Washington, D.C.
- Eichengreen, Barry. 1999. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- EIU (Economist Intelligence Unit). 1999a. *Business Latin America*. Londres.
- . 1999b. Country Report on Indonesia. Londres.
- Ekbo, Anders e Jan Bojo. 1999. "Poverty and Environment: Evidence of Links and Integration into the Country Assistance Strategy Process." Environment Group Discussion Paper 4. Banco Mundial, Africa Region, Washington, D.C.
- Ellis, Frank. 1999. "Rural Livelihood Diversity in Developing Countries: Analysis, Policy, Methods." U.K. Department for International Development, Londres.
- Elwan, Ann. 1999. "Poverty and Disability." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- English, Philip. 1998. "Mauritius: Reigniting the Engines of Growth—A Teaching Case Study." Banco Mundial, Economic Development Institute, Washington, D.C.
- Ernberg, Johan. 1998. "Universal Access for Rural Development: From Action to Strategies." Trabalho apresentado no International Telecommunication Union Seminar on Multipurpose Community Telecentres, 7–9 de dezembro, Budapeste.
- Escobar, Javier, Jaime Saavedra e Maximo Torero. 1998. "Los activos de los pobres en el Peru." Documento de trabajo 26. Grupo de Analisis para el Desarrollo, Lima.
- Esman, Milton e Norman Uphoff. 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Esteban, Joan-Maria e Debraj Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization." *Econometrica* 62(4): 819–51.
- Estes, Richard. 1988. *Trends in World Social Development: The Social Progress of Nations, 1970–1987*. Nova York: Praeger.
- . 1996. "Social Development Trends in Asia, 1970–1994: The Challenge of a New Century." *Social Indicators Research* 37(2).
- . 1998. "Trends in World Social Development, 1970–1995: Development Challenges for a New Century." *Journal of Developing Societies* 14(1).
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1119–32.
- . 1999. "Transferable Lessons? Reexamining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies." In: Yilmaz Akyuz, org., *East Asian Development: New Perspectives*. Londres: Frank Cass.
- Evans, Peter e James Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64(5): 748–65.
- Evenson, Robert. 2000. "Crop Genetic Improvement and Agricultural Development." Consultative Group on International Agricultural Research, Washington, D.C.
- Fafchamps, Marcel e Bart Minten. 1999. "Social Capital and the Firm: Evidence from Agricultural Trade." Social Capital Initiative Working Paper 17. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- Fafchamps, Marcel, Christopher Udry e Katherine Czukas. 1998. "Drought and Saving in West Africa: Are Livestock a Buffer Stock?" *Journal of Development Economics* 55: 273–305.
- Fajnzylber, Pablo e Daniel Lederman. 1999. "Economic Reforms and Total Factor Productivity Growth in Latin America and the Caribbean (1950–1995): An Empirical Note." Policy Research Working Paper 2114. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman e Norman Loayza. 1998. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999. *Income Inequality and Violent Crime*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Falkingham, Jane. 1999. "Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-Being in Central Asia." Centre for the Analysis of Social Exclusion Paper 20. London School of Economics and Political Science.
- Fallon, Peter e Zafiris Tzannatos. 1998. *Child Labor: Issues and Directions for the World Bank*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação). 1995. *The Effects of HIV/AIDS on Farming Systems in Eastern Africa*. Roma.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan, Yangyuth Chalamwong e Chica Hongladarom. 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Fei, John C.H., Gustav Ranis e Shirley W.Y. Kuo. 1979. *Growth with Equity: The Taiwan Case*. Nova York: Oxford University Press.
- Fernandez, Aloysius. 1994. *The Myrada Experience: Alternative Management Systems for Savings and Credit for the Rural Poor*.

- Bangalore: Myrada.
- Fernández-Arias, Eduardo e Peter Montiel. 1997. *Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Ferreira, Francisco e Julia A. Litchfield. 1998. "Education or Inflation? The Roles of Structural Factors and Macroeconomic Instability in Explaining Brazilian Inequality in the 1980s." STICERD Discussion Paper 41. London School of Economics and Political Science, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines.
- Ferreira, Francisco e Ricardo Paes de Barros. 1999a. "Climbing a Moving Mountain: Explaining the Declining Income Inequality in Brazil from 1976 to 1996." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- . 1999b. "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976–96." Policy Research Working Paper 2210. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ferreira, Francisco, Peter Lanjouw e Marcelo Neri. 2000. "A New Poverty Profile for Brazil Using PPV, PNAD and Census Data." Texto para discussão 418. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.
- Feyisetan, Bamikale e Martha Ainsworth. 1996. "Contraceptive Use and the Quality, Price, and Availability of Family Planning in Nigeria." *World Bank Economic Review* 10: 159–87.
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop e Min Zhu. 1998. "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid." *World Bank Economic Review* 12(1): 29–58.
- Fields, Gary S. 1987. "Measuring Inequality Change in an Economy with Income Growth." *Journal of Development Economics* 26: 357–74.
- . 1991. "Growth and Income Distribution." In: George Psacharopoulos, org., *Essays on Poverty, Equity, and Growth*. Nova York: Pergamon.
- . 1999. "Distribution and Development: A Summary of the Evidence for the Developing World." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Cornell University, Ithaca, N.Y.; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Filmer, Deon. 1999a. *Educational Attainment and Enrollment Profiles: A Resource Book Based on an Analysis of Demographic and Health Surveys Data*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999b. "The Structure of Social Disadvantage in Education: Gender and Wealth." Policy Research Report on Gender and Development Working Paper Series, no. 5. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Filmer, Deon e Lant Pritchett. 1998. *Educational Enrollment and Attainment in India: Household Wealth, Gender, Village and State Effects*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999a. "The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries." *Population and Development Review* 25(1): 85–120.
- . 1999b. "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?" *Social Science and Medicine* 49: 1309–23.
- Filmer, Deon, Jeffery Hammer e Lant Pritchett. 1998. "Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain." Policy Research Working Paper 1874. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Filmer, Deon, Elizabeth King e Lant Pritchett. 1999. *Gender Disparity in South Asia: Comparisons between and within Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Filmer, Deon, Haneen Sayed, Boediono, Jiyono, Nanik Suwaryani e Bambang Indriyanto. 1998. "The Impact of Indonesia's Economic Crisis on Basic Education: Findings from a Survey of Schools." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Fine, Ben. 1999. "The Developmental State Is Dead: Long Live Social Capital?" *Development and Change* 30: 1–19.
- Fiscella, Kevin e Peter Franks. 1997. "Poverty or Income Inequality as Predictor of Mortality: Longitudinal Cohort Study." *British Medical Journal* 314(7096): 1724–27.
- Fisman, Raymond e Roberta Gatti. 1999. "Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.; e Columbia Business School, Nova York.
- Fiszbein, Ariel, George Psacharopoulos, Samuel Morley, Haeduck Lee e Bill Wood. 1993. "La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del decenio de 1980." Latin America and the Caribbean Technical Department Report 27. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Flanagan, Kerry. 1999. "Aging and Poverty: A Policy for the Elderly Poor." Banco Mundial, Social Protection Department, Washington, D.C.
- Flegg, A. 1982. "Inequality of Income, Illiteracy, and Medical Care as Determinants of Infant Mortality in Developing Countries." *Population Studies* 36(3): 441–58.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). 1995. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.
- . 1999. "Military Spending Continues to Stabilize: Some Countries Increase Social Spending." International Monetary Fund Survey. Washington, D.C.
- . 2000. *Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*. Washington, D.C.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) e IDA (International Development Association). 1999. *Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues*. Washington, D.C.: International Development Association.
- FMI (Fundo Monetário Internacional), OCDE (Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento), ONU (Nações Unidas) e Banco Mundial. 2000. *2000: A Better World for All—Progress towards the International Development Goals*. Washington, D.C. [www.paris21.org/betterworld/].
- Foley, Gerald. 1997. "Rural Electrification in Costa Rica: A Case Study." Joint United Nations Development Programme and World Bank Energy Sector Management Assistance Programme, Washington, D.C.
- Foley, Michael e Bob Edwards. 1999. "Is It Time to Disinvest in Social Capital?" *Journal of Public Policy* 19: 141–73.
- Foner, Eric. 1989. *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863–1877*. Nova York: Harper and Row.
- Forbes, Kristin. A ser publicado. "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth." *American Economic Review*.
- Foster, Andrew. 1995. "Prices, Credit Markets and Child Growth in Low-Income Rural Areas." *Economic Journal* 105: 551–70.

- Foster, Andrew e Mark Rosenzweig. 1995. "Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture." *Journal of Political Economy* 103(6): 1176–209.
- Foster, James E. e Anthony Shorrocks. 1988. "Poverty Orderings." *Econometrica* 56(1): 173–77.
- Foster, James E., Joel Greer e Erik Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica* 52(3): 761–66.
- Foster, Mick. 1999. *Lessons of Experience from Sector-Wide Approaches in Health*. Genebra: World Health Organization.
- Fox, Jonathan. 1992. "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations." *Development and Change* 23(2): 1–36.
- . 1995. "Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability." *Journal of Development Studies* 32: 1–30.
- . 1996. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico." *World Development* 24(6): 1089–103.
- Fox, Jonathan e John Gershman. 1999. "Investing in Social Capital? Comparative Lessons from Ten World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines." University of California at Santa Cruz, Department of Latin American and Latino Studies.
- Frankel, Jeffrey e David Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89: 379–99.
- Frankenberg, Elizabeth, Duncan Thomas e Kathleen Beegle. 1999. "The Real Costs of Indonesia's Economic Crisis: Preliminary Findings from the Indonesia Family Life Surveys." Labor and Population Working Paper Series, no. 99-04. Rand, Santa Monica, Calif.
- Freeman, Paul. 1999. "The Indivisible Face of Disaster." In: Banco Mundial, *Investing in Prevention: A Special Report on Disaster Risk Management*. Washington, D.C.
- Freeman, Paul e Landis MacKellar. 1999a. "Economic Impacts of Natural Disasters." Quadro para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Impact of Natural Disasters on Infrastructure." Quadro para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Freeman, Richard. 1995. "Are Your Wages Set in Beijing?" *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 15–32.
- Frigenti, Laura e Alberto Harth, with Rumana Huque. 1998. "Local Solutions to Regional Problems: The Growth of Social Funds and Public Works and Employment Projects in Sub-Saharan Africa." Banco Mundial, Africa Region, Water and Urban 2 Division and Institutional and Social Policy Division, Washington, D.C.
- Fukuyama, Francis. 1993. *The End of History and the Last Man*. Nova York: Avon Books.
- . 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nova York: Free Press.
- Funaro-Curtis, Rita. 1982. *Natural Disasters and the Development Process: A Discussion of Issues*. Arlington, Va.: Evaluation Technologies.
- Gaiha, Raghav e Anil Deolalikar. 1993. "Persistent, Expected and Innate Poverty: Estimates for Semi-arid Rural South India, 1975–1984." *Cambridge Journal of Economics* 17(4): 409–21.
- Galanter, Marc. 1972. "The Abolition of Disabilities: Untouchability and the Law." In: Michael Mahar, org., *The Untouchables in Contemporary India*. Tucson: University of Arizona Press.
- Galasso, Emanuela e Martin Ravallion. 2000. "Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program." Policy Research Working Paper 2316. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Galeotti, Marzio e Alessandro Lanza. 1999. "Desperately Seeking (Environmental) Kuznets." Documento de trabalho. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milão.
- Gallup, John Luke. 1997. "Ethnicity and Earnings in Malaysia." Discussion Paper 593. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Gallup, John Luke, Steven Radelet e Andrew Warner. 1998. "Economic Growth and the Income of the Poor." Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Gallup, John Luke, Jeffrey Sachs e Andrew Mellinger. 1999. "Geography and Economic Development." *International Regional Science Review* 22(2): 179–232.
- Gardner, L. Bruce. 1995. "Policy Reform in Agriculture: An Assessment of the Results of Eight Countries." University of Maryland, Department of Agricultural and Resource Economics, College Park.
- Garro, Alejandro. 1999. "Access to Justice for the Poor in Latin America." In: Juan E. Mendez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sergio Pinheiro, org., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame.
- Gatti, Roberta. 1999. "Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs." Policy Research Working Paper 2216. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gaynor, Cathy. 1996. "Decentralization of Primary Education: Implications at School and Community Level—The Case of Nigeria and Tanzania." Banco Mundial, Economic Development Institute, Washington, D.C.
- . 1998. *Decentralization of Education: Teacher Management*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gereffi, Gary e Martha Argelia Martinez. 1999. "Blue Jeans and Local Linkages: The Blue Jeans Boom in Torreón, Mexico." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- German, Tony e Judith Randel. 1998. "Targeting the End of Absolute Poverty: Trends in Development Cooperation." In: Judith Randel e Tony German, org., *The Reality of Aid, 1998/1999: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*. Londres: Earthscan.
- Gertler, Paul. 2000. "Insuring the Economic Costs of Illness." In: Nora Lustig, org., *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution e Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Gertler, Paul e Paul Glewwe. 1989. *The Willingness to Pay for Education in Developing Countries: Evidence from Rural Peru*. Living Standards Measurement Study Working Paper 54. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Gertler, Paul e Jonathan Gruber. 1997. "Insuring Consumption against Illness." NBER Working Paper 6035. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Gertler, Paul e Jeffrey Hammer. 1997. "Policies for Pricing Publicly Provided Health Services." Policy Research Working Paper 1762. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gertler, Paul e Orville Solon. 1998. "Who Benefits from Social Health Insurance in Low-Income Countries?" University of California at Berkeley, Haas School of Business.
- Gertler, Paul e Jacques van der Gaag. 1990. *The Willingness to Pay for Medical Care: Evidence from Two Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Ghana Statistical Service. 1999. "Poverty Trends in Ghana in the 1990s." Relatório preparado pelo governo de Gana para a décima reunião do grupo consultor, 23–24 de novembro, Accra.
- Ghatak, Maitreesh. 1999. "Group Lending, Local Information and Peer Selection." *Journal of Development Economics* 60(1): 27–50.
- Gibbs, Christopher, Claudia Fumo e Thomas Kuby. 1999. *Non-governmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gilbert, Alan. 1998a. "A Home Is for Ever? Residential Mobility and Home Ownership in Self-Help Settlements." *Environment and Planning* 31(6): 1073–91.
- . 1998b. "Market Efficiency and the Secondary Housing Market in Third World Cities." Relatório para o U.K. Department for International Development. Londres.
- Gilbert, Alan, Oscar O. Camacho, Rene Coulomb e Andres Necochea. 1993. *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America*. Tucson: University of Arizona Press.
- Gilson, Lucy. 1998. "The Lessons of User Fee Experience in Africa." In: Alison Beattie, Jan Doherty, Lucy Gilson, Eytayo Lambo e Paul Shaw, org., *Sustainable Health Care Financing in Southern Africa: Papers from an EDI Health Policy Seminar held in Johannesburg, South Africa, June 1996*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Girishankar, Navin. 1999a. "Reforming Institutions for Service Delivery." Policy Research Working Paper 2039. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Securing the Public Interest under Pluralistic Institutional Design." Banco Mundial, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- Girishankar, Navin e Nicholas P. Manning. 1999. "Toolkit for Assessing Constraints on Frontline Delivery in Decentralized Settings." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Gittell, Ross e Avis Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Glaeser, Edward, David Laibson e Bruce Sacerdote. 2000. "The Economic Approach to Social Capital." NBER Working Paper 7728. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Glewwe, Paul. 1991. "Investigating the Determinants of Household Welfare in Côte d'Ivoire." *Journal of Development Economics* 35: 307–37.
- Glewwe, Paul e Dennis de Tray. 1989. *The Poor in Latin America during Adjustment: A Case Study of Peru*. Living Standards Measurement Study Working Paper 56. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Glewwe, Paul e Gilette Hall. 1998. "Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks than Others? Hypothesis Tests Based on Panel Data from Peru." *Journal of Development Economics* 56: 181–206.
- Glewwe, Paul, Michele Gragnolati e Hassan Zaman. 2000. "Who Gained from Vietnam's Boom in the 1990s? An Analysis of Poverty and Inequality Trends." Policy Research Working Paper 2275. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gokcekus, Omer, Ranjana Mukherjee e Nick Manning. 2000. "Institutional Arrangements Affect Performance." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Goldstein, Anne. 1999. "Thinking Outside Pandora's Box." Documento de referência para o World Bank Policy Research Report *EnGendering Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Goldstein, Morris, Graciela Kaminsky e Carmen Reinhart. 2000. *Assessing Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Gonzales de Olarte, Efraín e Pilar Gavilano Llosa. 1999. "Does Poverty Cause Domestic Violence? Some Answers from Lima." In: Andrew Morrison e Maria Loreto Biehl, org., *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels e Henk-Jan Dirven. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goody, Jack. 1976. *Production and Reproduction: A Comparative Study of the Domestic Domain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1990. *The Oriental, the Ancient and the Primitive: Systems of Marriage and the Family in the Pre-industrial Societies of Eurasia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gopal, Gita. 1999. *Gender-Related Legal Reform and Access to Economic Resources in Eastern Africa*. World Bank Discussion Paper 405. Washington, D.C.
- Gragnolati, Michele. 1999. "Children's Growth and Poverty in Rural Guatemala." Policy Research Working Paper 2193. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Graham, Carol. 1992. "Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund." *World Development* 20: 1233–51.
- . 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- . 1996. *Gender Issues in Poverty Alleviation: Recent Experiences with Demand-Based Programs in Latin America, Africa and Eastern Europe*. Development and Technical Cooperation Department. Geneva: OIT.
- Grandin, Barbara e P. Lembuya. 1992. "Amboseli National Park, the Surrounding Group Ranches and Community Conservation." African Wildlife Foundation, Nairobi.

- Grandvoinet, Helene. 2000. "Rule of Law and Poverty Reduction: Some Issues." In: Asbjørn Kjønsstad and Peter Robson, org., *Poverty and Law*. Londres: Hart.
- Grandvoinet, Helene e Pauline Tamesis. 2000. "Fighting Corruption: The Case of the Philippines." In: Helene Grandvoinet, Irene Hors e Pauline Tamesis, org., *Fighting Corruption: Comparative Country Case Studies in Five Developing Countries*. Paris: OCDE, Development Center; e PNUD.
- Granovetter, Mark. 1994. "Business Groups." In: Neil Smelser e Richard Swedberg, org., *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gray, Cheryl e Daniel Kaufmann. 1998. "Corruption and Development." *Finance and Development* 35(3): 7–10.
- Gray, Leslie e Michael Kevane. 1996. *Land Tenure Status of African Women*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gray, William, Christopher Landsea, Paul Mielke e Kenneth Berry. 1999. "Summary of 1999 Atlantic Tropical Cyclone Activity and Verification of Author's Seasonal Activity Prediction." Colorado State University, Atmospheric Science Faculty, Fort Collins.
- Greenland, David J. 1997. "International Agricultural Research and the CGIAR System: Past, Present, and Future." *Journal of International Development* 9: 449–58.
- Greenwald, Bruce C. e Joseph E. Stiglitz. 1990. "Asymmetric Information and the New Theory of the Firm: Financial Constraints and Risk Behavior." NBER Working Paper 3359. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Greif, Avner. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies." *Journal of Political Economy* 102: 912–50.
- Grimard, Franque. 1997. "Household Consumption Smoothing through Ethnic Ties: Evidence from Côte d'Ivoire." *Journal of Development Economics* 53: 391–422.
- Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Nova York: Cambridge University Press.
- . 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Grootaert, Christiaan. 1997. "Social Capital: The Missing Link?" In: Banco Mundial, *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Washington, D.C.
- . 1998. "Child Labor in Côte d'Ivoire: Incidence and Determinants." Policy Research Working Paper 1905. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999a. "Does Social Capital Help the Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia." Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- . 1999b. "Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia." Local Level Institutions Working Paper 6. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- Grootaert, Christiaan e Jeanine Braithwaite. 1998. "Poverty Correlates and Indicator-Based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union." Policy Research Working Paper 1942. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Grootaert, Christiaan e Ravi Kanbur. 1995a. "Child Labor: A Review." Policy Research Working Paper 1454. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1995b. "The Lucky Few amidst Economic Decline: Distributional Change in Côte d'Ivoire as Seen through Panel Data Sets." *Journal of Development Studies* 31(4): 603–19.
- Grootaert, Christiaan e Deepa Narayan. 2000. "Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia." Local Level Institutions Working Paper 9. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- Grootaert, Christiaan e Harry Anthony Patrinos, org. 1999. *The Policy Analysis of Child Labor: A Comparative Study*. Nova York: St. Martin's.
- Grootaert, Christiaan, Ravi Kanbur e Gi-Taik Oh. 1997. "The Dynamics of Welfare Gains and Losses: An African Case Study." *Journal of Development Studies* 33(5): 635–57.
- Grootaert, Christiaan, Gi-Taik Oh e Anand Swamy. 1999. "Social Capital and Development Outcomes in Burkina Faso." Local Level Institutions Working Paper 7. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Regional and Sectoral Studies Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Grosh, Margaret e Paul Glewwe, org. 2000. *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries: Lessons from 15 Years of the Living Standards Measurement Study*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Guillaumont, Patrick e Lisa Chauvet. 1999. *Aid and Performance: A Reassessment*. Clermont-Ferrand: Centre d'Études et Recherches sur le Développement International.
- Guillaumont, Patrick, Sylviane Guillaumont Jeanneney e Jean-François Brun. 1999. "How Instability Lowers African Growth." *Journal of African Economies* 8(1): 87–107.
- Gupta, Dipankar, org. 1991. *Social Stratification*. New Delhi: Oxford University Press.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi e Rosa Alonso-Terme. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" IMF Working Paper 98/76. FMI, Washington, D.C.
- Gupta, Sanjeev, Jerald Schiff e Benedict Clements. 1996. "Worldwide Military Spending, 1990–95." IMF Working Paper 96/64. FMI, Washington, D.C.
- . 1998. "Public Spending on Human Development." *Finance and Development* 35(3): 10–13.
- Gupta, Sanjeev, Calvin McDonald, Christian Schiller, Marijin Verhoeven, Zelco Bogetic e G. Schwartz. 1998. "Mitigating the Social Cost of the Economic Crisis and the Reform Programs in Asia." Paper on Policy Analysis and Assessment 98/7. FMI, Washington, D.C.
- Gurr, Ted Robert, Barbara Harff, Monty G. Marshall e James R. Scarritt. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, D.C.: Institute of Peace Press.
- Gwatkin, Davidson R., Michel Guillot e Patrick Heuveline. 2000. *The Burden of Disease among the Global Poor: Current Situation, Future Trends, and Implications for Strategy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Gwatkin, Davidson R., Shea Rutstein, Kiersten Johnson, Rohini Pande e Adam Wagstaff. 2000. *Socioeconomic Differences in Health, Nutrition and Population*. Washington, D.C.: Banco Mundial. [www.worldbank.org/poverty/health/data/index.htm].
- Haan, Hans Christian, Adrian Coad e Inge Lardinois. 1998. *Municipal Solid Waste Management: Involving Micro and Small Enterprises*. Turim: OIT.
- Haddad, Lawrence e Ravi Kanbur. 1990. "Are Better-off Households More Unequal or Less Unequal?" Policy Research and External Affairs Working Paper 373. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Haddad, Lawrence e Thomas Reardon. 1993. "Gender Bias in the Allocation of Resources within Households in Burkina Faso: A Disaggregated Outlay Equivalent Analysis." *Journal of Development Studies* 29(2): 260–76.
- Haddad, Lawrence, Marie J. Ruel e James L. Garrett. 1999. "Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence." Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 63. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Haggard, Stephan. 1998. "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy." *Journal of Development Studies* 34: 87–111.
- Haggard, Stephan e Steven B. Webb. 1993. "What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?" *World Bank Research Observer* 8(2): 143–68.
- Haggard, Stephan, Eliza Willis e Christopher da C.B. Garman. 1999. "Politics of Decentralization in Latin America." *Latin American Research Review* 34(1): 7–56.
- Hallberg, Kristin. 1999. *Small and Medium-Scale Enterprises: A Framework for Intervention*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Haltiwanger, John e Manisha Singh. 1999. "Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment." *World Bank Economic Review* 13(1): 23–66.
- Haltiwanger, John e Milan Vodopivec. 1999. "Gross Worker and Job Flows in a Transition Economy: An Analysis of Estonia." Policy Research Working Paper 2082. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hammer, Jeffrey. 1997. "Economic Analysis for Health Projects." *World Bank Research Observer* 12(1): 47–72.
- Hamoudi, Amar e Jeffrey Sachs. 1999. "Economic Consequences of Health Status: A Review of Evidence." Harvard University, Center for International Development, Cambridge, Mass.
- Hanmer, Lucia. 1994. "What Happens to Welfare When User Fees Finance Health Care? The Impact of Gender on Policy Outcomes: Theory and Evidence from Zimbabwe." Institute of Social Studies Working Paper Series, no. 180. Haia, Países Baixos.
- Hanmer, Lucia e Felix Naschold. 1999. "Are the International Development Targets Attainable?" Overseas Development Institute, Portland House, Londres.
- Hansen, Henrik e Finn Tarp. 2000. "Aid Effectiveness Disputed." In: Finn Tarp, org., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Hanson, Gordon e Ann Harrison. 1999. "Trade and Wage Inequality in Mexico." *Industrial and Labor Relations Review* 52(2): 271–88.
- Hanushek, Eric e Dennis D. Kimko. A ser publicado. "Schooling, Labor Force Quality and the Growth of Nations." *American Economic Review*.
- Haque, Nadeem Ul e Jahangir Aziz. 1997. "The Quality of Governance: 'Second Generation' Civil Service Reform in Africa." *Journal of African Economics* 8(1): 68–106.
- Haque, Nadeem Ul e Ali Khan. 1997. "Institutional Development: Skill Transference through a Reversal of 'Human Capital Flight' or Technical Assistance." IMF Working Paper 97/89. FMI, Washington, D.C.
- Harberger, Arnold. 1998. "A Vision of the Growth Process." *American Economic Review* 88: 1–32.
- Harrison, Ann e Gordon Hanson. 1999. "Who Gains from Trade Reform? Some Remaining Puzzles." NBER Working Paper 6915. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Harriss, John. 1999. "How Much Difference Does Politics Make? Regime Differences across Indian States and Rural Poverty Reduction." London School of Economics and Political Science.
- Harrison, John, Janet Hunter e Colin M. Lewis. 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge.
- Harris-White, Barbara. 1996. "The Political Economy of Disability and Development, with Special Reference to India." United Nations Research Institute for Social Development Discussion Paper 73. Genebra.
- Harrold, Peter et al. 1995. *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Paper 302. Washington, D.C.
- Harvey, Pharis J., Terry Collingsworth e Bama Athreya. 1998. "Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy." *International Labor Rights Fund*, Washington, D.C.
- Hashemi, Syed M. e Sidney R. Schuler. 1997. "Sustainable Banking with the Poor: A Case Study of the Grameen Bank." John Snow Inc. Research and Training Institute Working Paper 10. Arlington, Va.
- Hausmann, Ricardo e Michael Gavin. 1995. "Overcoming Volatility in Latin America." Seminar Series, 95–34. FMI, Washington, D.C.
- Heath, Julia A. 1998. "The Financing and Provisioning of Education and Health Services in Developing Countries: A Review Article." *Economics of Education Review* 17(3): 359–62.
- Heggie, Ian G. e Piers Vickers. 1998. *Commercial Management and Financing of Roads*. World Bank Technical Paper 409. Washington, D.C.
- Helleiner, Gerry K. 2000a. "Developing Countries in Global Economic Governance and Negotiation Processes." Trabalho preparado para o projeto New Roles and Functions for the United Nations and the Bretton Woods Institutions do World Institute for Development and Economic Research. University of Toronto, Department of Economics.
- . 2000b. "External Conditionality, Local Ownership, and Development." In: Jim Freedman, org., *Transforming Development*. Toronto: University of Toronto Press.
- Heller, Patrick. 1996. "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Ker-

- ala, India." *World Development* 24(6): 1055–71.
- Hellman, Joel, Geraint Jones, Daniel Kaufmann e Mark Schankerman. 2000. "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies." Policy Research Working Paper 2312. World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance; e European Bank for Reconstruction and Development, the Chief Economist's Office, Washington, D.C.
- Hentschel, Jesko e Jesse Bump. 2000. "Urban Income Poverty: Some Cross-Country Comparisons." Banco Mundial, Poverty Group, Washington, D.C.
- Herbst, Jeffrey. 1999. "The Role of Citizenship Laws in Multi-ethnic Societies: Evidence from Africa." In: Richard Joseph, org., *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Herrera, Javier. 1999. *Dynamique de la pauvreté et de l'inégalité au Pérou, 1997–1998*. Paris: Institute for Resource Development/DIAL.
- Herring, Ronald J. 1999. "Political Conditions for Agrarian Reform and Poverty Alleviation." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Herring, Ronald J. e Rex Edwards. 1983. "Guaranteeing Employment to the Rural Poor: Social Functions and Class Interests in Employment Guarantee Schemes in Western India." *World Development* 11: 575–92.
- Hertel, Thomas e Will Martin. 1999a. "Developing Country Interests in Liberalizing Manufactures Trade." Purdue University, Agricultural Economics Department, West Lafayette, Ind.; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Would Developing Countries Gain from Inclusion of Manufactures in the WTO Negotiations?" Trabalho apresentado na conferência sobre a OMC e a Rodada do Milênio, 20–21 de setembro, Genebra.
- Herzog, Henry W. 1997. "Ethnicity and Job Tenure in a Segmented Labour Market: The Case for New Zealand." *Australian Economic Review* 30(2): 167–84.
- Hicks, David. 1993. *An Evaluation of the Zimbabwe Drought Relief Program, 1992–1993: The Roles of Household-Level Response and Decentralized Decision Making*. Harare: World Food Programme.
- Hicks, Norman e Quentin Wodon. 2000. "Economic Shocks, Safety Nets, and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America." XII Seminario Regional de Política Fiscal: Compendio de Documentos 2000, CEPAL, Santiago.
- Hill, Anne e Elizabeth King. 1995. "Women's Education and Economic Well-Being." *Feminist Economics* 1(2): 1–26.
- Hino, Toshiko. 1993. "Community Participation in 'Programme de restructuration de l'hydraulique villageoise' in Côte d'Ivoire." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hirsch, Aaron. 1999. "Report on the Internet Center in Wa, Northern Ghana." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hirschman, Albert. 1968. *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nova York: Greenwood.
- . 1984. *Getting Ahead Collectively: Grass-Roots Organizations in Latin America*. Nova York: Pergamon.
- Hobcraft, John. 1993. "Women's Education, Child Welfare and Child Survival: A Review of the Evidence." *Health Transition Review* 3: 159–75.
- Hoddinott, John e Lawrence Haddad. 1995. "Does Female Income Share Influence Household Expenditures? Evidence from Côte d'Ivoire." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57(1): 77–96.
- Hoddinott, John e Bill Kinsey. 1998. "Child Growth in the Time of Drought." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- . 2000. "Adult Health in Time of Drought." Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 79. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Hoff, Karla, Avishay Braverman e Joseph E. Stiglitz, org. 1993. *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. Nova York: Oxford University Press.
- Holzer, Harry e David Neumark. 1999. "Assessing Affirmative Action." NBER Working Paper 7323. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Holzmann, Robert e Steen Lau Jorgensen. 1999. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Understandings for the Social Protection Sector Strategy Paper." *Social Protection Discussion Paper* 9904. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2000. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond." Social Protection Discussion Paper 0006. Banco Mundial, Human Development Network, Washington, D.C.
- Holzmann, Robert, Truman Packard e Jose Cuesta. 1999. "Extending Coverage in Multipillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda." Trabalho apresentado na conferência do Banco Mundial sobre novas idéias sobre segurança na velhice, 14–15 de setembro, Washington, D.C.
- Hopenhayn, Hugo e Juan Pablo Nicolini. 1999. "Heterogeneity and Optimal Unemployment Insurance." Trabalho apresentado na conferência sobre proteção social e pobreza, Banco Interamericano de Desenvolvimento, fevereiro, Washington, D.C.
- Horowitz, Donald. 1999. "Structure and Strategy in Ethnic Conflict: A Few Steps toward Synthesis." In: Boris Pleskovic e Joseph E. Stiglitz, org., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Horton, Sue e Dipak Mazumdar. 1999. "Vulnerable Groups and Labor: The Aftermath of the Asian Financial Crisis." Trabalho apresentado no seminário do Banco Mundial e OIT sobre crise econômica, emprego e mercado de trabalho no leste e sudeste da Ásia.
- Hossain, Mahabub. 1988. "Credit for Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank of Bangladesh." Research Report 65. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Hossain, Naomi e Mick Moore, com Noushin Kalati, James Manor e Elisa Reis. 1999. "Elites, Poverty and Development." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hotchkiss, David. 1993. "The Role of Quality in the Demand for Health Care in Cebu, Philippines." University of North Carolina, Department of Economics, Chapel Hill.

- Houtzager, Peter P. e Jonathan Pattenden. 1999. "Finding the Shape of the Mountain: When 'the Poor' Set the Agenda." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. U.K. Department for International Development, Londres; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hoy, M. e Emmanuel Jimenez. 1997. "The Impact on the Urban Environment of Incomplete Property Rights." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Hsiao, William. 1995. "The Chinese Health Care System: Lessons for Other Nations." *Social Science and Medicine* 41(8): 1047-55.
- Hulme, David e Paul Mosley. 1996. *Finance against Poverty*. Nova York: Routledge.
- Humana, Charles. 1992. *World Human Rights Guide*. Nova York: Oxford University Press.
- Humplick, Frannie e Azadeh Moini-Araghi. 1996a. "Decentralized Structures for Providing Roads." Policy Research Working Paper 1658. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1996b. "Is There an Optimal Structure for Decentralized Provision of Roads?" Policy Research Working Paper 1657. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Huntington, Samuel e Joan Nelson. 1976. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hutchinson, Paul. A ser publicado. "Combating Illness." In: Ritva Reinikka e Paul Collier, org., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms and Government*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- IDA (International Development Association). 1998. *Additions to IDA Resources: Twelfth Replenishment—A Partnership for Poverty Reduction*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2000. "Uganda: Poverty Reduction Strategy Paper and Joint World Bank-IMF Staff Assessment of the PRSP." Banco Mundial, Washington, D.C.
- IDRC (International Development Research Centre). 1998. *Acacia Page*. [www.idrc.ca/acacia/engine/eng_6.htm].
- IFC (International Finance Corporation) e FIAS (Foreign Investment Advisory Service). 1997. *Foreign Direct Investment. Lessons of Experience 5*. Washington, D.C.
- Imber, Mark. 1996. "The Environment and the United Nations." In: John Vogler e Mark Imber, org., *The Environment and International Relations*. Londres: Routledge.
- INADES Formation Tchad. 1999. "Synthèse de la consultation de la Banque Mondiale sur la pauvreté au Tchad." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Independent Review Team of Zambia's Health Sector. 1997. *Comprehensive Review of the Zambian Health Reforms. Vol. 1, Main Report*. Genebra: OMS.
- Independent Task Force. 1999. *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*. Patrocinado pelo Council on Foreign Relations. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 1992. *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1992*. México.
- . 1994. *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1994*. México.
- . 1996. *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1996*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1998. *Encuesta de condiciones de vida*. Quito, Equador.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos Argentina. 1991. "Census." [www.indec.mecon.ar/default.htm].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 1993. *World Disaster Report 1993*. Genebra.
- . 1999. *World Disaster Report 1999*. Genebra.
- International Institute for Environment and Development. 1992. "Special Issue on Applications of Wealth Ranking." Rapid Rural Appraisal Note 15. Londres.
- International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries. 1999. "Dealing with Commodity Price Volatility in Developing Countries: A Proposal for a Market-Based Approach." Banco Mundial, Washington, D.C.
- IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector) e USAID (U.S. Agency for International Development). 1996. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. Washington, D.C.: USAID.
- Irwin, Timothy. 1997. "Price Structures, Cross-Subsidies and Competition in Infrastructure." Viewpoint 108. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Isham, Jonathan. 1999. "The Effect of Social Capital on Technology Adoption: Evidence from Rural Tanzania." Trabalho apresentado na reunião anual da American Economic Association, janeiro, Nova York.
- Isham, Jonathan e Daniel Kaufmann. 1999. "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects." *Quarterly Journal of Economics* 114(1): 149-84.
- Isham, Jonathan, Deepa Narayan e Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data." *World Bank Economic Review* 9(2): 175-200.
- Izaguirre, Ada Karina. 1999. "Private Participation in Telecommunications: Recent Trends." Viewpoint 204. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Jacoby, Hanan G. e Emmanuel Skoufias. 1997. "Risk, Financial Markets and Human Capital in a Developing Country." *Review of Economic Studies* 64(3): 311-35.
- Jalan, Jyotsna e Martin Ravallion. 1997a. "Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China." *Journal of Development Economics* 58: 61-81.
- . 1997b. "Spatial Poverty Traps?" Policy Research Working Paper 1862. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1998a. "Behavioral Responses to Risk in Rural China." Policy Research Working Paper 1978. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1998b. "Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China." Policy Research Working Paper 1936. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999a. "China's Lagging Poor Areas." *American Economic Review* 89: 301-05.
- . 1999b. *Do Transient and Chronic Poverty in Rural China Share Common Causes?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 1999c. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program." Policy Research Working Paper 2149. Banco Mundial, Washington, D.C.
- James, Estelle. 2000. "Old-Age Protection for the Uninsured: What Are the Issues?" In: Nora Lustig, org., *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution e Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Jamison, Dean T., Julio Frenk e Felicia Knaul. 1998. "International Collective Action in Health: Objectives, Functions, and Rationale." *Lancet* 351: 514–17.
- Jamison, Dean T., Jia Wang, Kenneth Hill e Juan-Luis Londoño. 1996. "Income, Mortality and Fertility Control in Latin America: Country-Level Performance, 1960–90." Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- Jayaraman, Rajshri. 1999. "Kerala and Uttar Pradesh: A Case Study." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Jejeebhoy, Shireen. 1995. *Women's Education, Autonomy, and Reproductive Behavior: Experience from Developing Countries*. Nova York: Oxford University Press.
- Jensen, Robert. 1998. "Public Transfers, Private Transfers, and the 'Crowding Out' Hypothesis: Theory and Evidence from South Africa." John F. Kennedy School of Government Faculty Working Paper R98-08. Harvard University, Cambridge, Mass.
- Jepma, Catrinus J. 1991. *The Tying of Aid*. Paris: OCDE.
- Jha, Prabhat e David Nalor. 1999. *A Fine Balance: Private and Public Health Care in Urban India*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jimenez, Emmanuel. 1986. "The Public Subsidization of Education and Health in Developing Countries: A Review of Equity and Efficiency." *World Bank Research Observer* 1(1): 111–29.
- . 1987. *Pricing Policy in the Social Sectors*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Jimenez, Emmanuel e Marlane Lockheed. 1995. *Public and Private Secondary Education in Developing Countries: A Comparative Study*. World Bank Discussion Paper 309. Washington, D.C.
- Jimenez, Emmanuel e Vicente Paqueo. 1996. "Do Local Contributions Affect the Efficiency of Public Primary Schools?" *Economics of Education Review* 15(4): 377–86.
- Jimenez, Emmanuel e Yasuyuki Sawada. 1998. "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's Educo Program." Impact Evaluation of Education Reforms Paper 8. Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Jodha, Nerpat S. 1986. "Common Property Resources and the Rural Poor in Dry Regions of India." *Economic and Political Weekly* 21(27): 1169–81.
- Johansen, Frida. 1993. *Poverty Reduction in East Asia: The Silent Revolution*. World Bank Discussion Paper 203. Washington, D.C.
- Johnson, Chalmers A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann e Pablo Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy." *American Economic Review* 88(2): 387–92.
- Joint Commonwealth Secretariat–World Bank Task Force on the Small States. 2000. "Small States: Meeting Challenges in the Global Economy." Washington, D.C.
- Jones, Patricia. 1998. "Skill Formation and Inequality in Poor Countries: How Much Do Ethnic Neighborhoods Matter?" *Journal of African Economies* 7(1): 62–90.
- Jorgensen, Steen Lau e Julie van Domelen. 1999. "Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds." Trabalho apresentado na conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre proteção social e pobreza, 4–5 de fevereiro, Washington, D.C.
- Joseph, Richard. 1999. *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Joshi, A. e Mick Moore. A ser publicado. "Rights, Institutions and Poverty." In: Alison L. Booth e Paul Mosley, org., *The New Poverty Strategies: What Have They Achieved?* Londres: Macmillan.
- Joshi, Heather, Elizabeth Cooksey, Richard Wiggins, Andrew McCulloch, Georgia Verropoulou e Lynda Clarke. 1999. "Diverse Family Living Situations and Child Development: Multilevel Analysis Comparing Longitudinal Evidence from Britain and the United States." *International Journal of Law, Policy and the Family* 13(3): 292–314.
- Kabeer, Naila e Subrahmanian Ramya. 1996. "Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-Aware Planning." Discussion Paper 357. Institute of Development Studies, Sussex University, Brighton.
- Kähkönen, Satu e Louis Pouliquen. 1999. "Institutions and Rural Infrastructure Delivery." Banco Mundial, Department of Regional Economic and Social Policy, Washington, D.C.
- Kakwani, Nanak. 1993. "Performance in Living Standards: An International Comparison." *Journal of Development Economics* 41: 307–36.
- . 1999. "Poverty and Inequality during the Economic Crisis in Thailand." *National Economic and Social Development Board /Asian Development Bank. Indicators of Well-Being and Policy Analysis* 3(1).
- Kakwani, Nanak e Jaroenjit Pothong. 1998. "Impact of Economic Crisis on the Standard of Living in Thailand." National Economic and Social Development Board /Asian Development Bank. *Indicators of Well-Being and Policy Analysis* 2(4).
- Kakwani, Nanak e Nicholas M. Prescott. 1999. "Impact of Economic Crisis on Poverty and Inequality in Korea." Banco Mundial, East Asia and Pacific Region, Human Development Sector Unit, Washington, D.C.
- Kalton, Graham. 1983. *Compensating for Missing Survey Data*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kanbur, Ravi. 1986. "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis." CEPR Discussion Paper 132. Centre for Economic Policy Research, Londres.
- . A ser publicado. "Income Distribution and Development." In: Anthony B. Atkinson e François Bourguignon, org., *Handbook of Income Distribution*. Nova York: North

- Holland-Elsevier.
- Kanbur, Ravi e Nora Lustig. 1999. "Why Is Inequality Back on the Agenda?" Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics Working Paper 99-14. Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Kanbur, Ravi e Lyn Squire. 1999. "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions." Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics Paper 99-24. Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Kanbur, Ravi e Todd Sandler, com Kevin M. Morrison. 1999. *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Policy Essay 25. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Katakura, Yoko e Alexander Bakalian. 1998. "PROSANEAR: People, Poverty and Pipes." United Nations Development Programme–World Bank Water and Sanitation Program, Washington, D.C.
- Katz, Travis e Jennifer Sara. 1998. "Rural Water Supply: Global Study." United Nations Development Programme–World Bank Water and Sanitation Program, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel e Shang-jin Wei. 1999. "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?" NBER Working Paper 7093. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper 2196. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Pablo Zoido-Lobaton e Young Lee. 2000. "Governance and Anticorruption: Empirical Diagnostic Study for Ecuador." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg e Marc Stern. 1999a. "Defining Global Public Goods." In: Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc Stern, org., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- , org. 1999b. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- Kawachi, Ichiro e Lisa Berkman. 2000. "Social Cohesion, Social Capital and Health." In: Lisa Berkman e Ichiro Kawachi, org., *Social Epidemiology*. Nova York: Oxford University Press.
- Kayani, Rogati e Andrew Dymond. 1997. *Options for Rural Telecommunications Development*. World Bank Technical Paper 359. Washington, D.C.
- KDP (Kecamatan Development Project) Secretariat. 1999. "Kecamatan Development Project: First Annual Report." Government of Indonesia, National Coordination Team, Jakarta.
- Kelley, Allen C. e Robert M. Schmidt. 1994. *Population and Income Change: Recent Evidence*. World Bank Discussion Paper 249. Washington, D.C.
- Kemal, A.R. 1994. "Structural Adjustment, Employment, Income Distribution and Poverty." *Pakistan Development Review* 33: 901–11.
- Kennedy, Bruce, Ichiro Kawachi, Roberta Glass e Deborah Prothrow-Stith. 1998. "Income Distribution, Socioeconomic Status, and Self-Rated Health in the United States: Multilevel Analysis." *British Medical Journal* 317: 917–21.
- Kenny, Charles. 1999. "Access to Telecommunications and Informatics Is of Great Benefit to the Poor, and This Has to Mean Public Access." Quadro para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kessides, Christine. 1997. "World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices." Banco Mundial, Urban Development Division, Washington, D.C.
- Khan, Naila e Maureen Durkin. 1995. "Framework: Prevalence." In: P. Zinkin e H. McConachie, org., *Disabled Children and Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khandker, Shahidur R. 1998. *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. Nova York: Oxford University Press.
- Khandker, Shahidur R., Baqui Khalily e Zahed Khan, org. 1996. *Credit Programs for the Poor: Household and Intrahousehold Impacts and Program Sustainability*. Washington, D.C.: Banco Mundial e Bangladesh Institute of Development Studies.
- Kiguel, Miguel. 1999. "The Argentine Currency Board." Documento de Trabajo 152. Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- KIHASA (Korea Institute for Health and Social Affairs) e PNUD. 1998. *Korea: Human Development Report 1998*. Seul.
- Killick, Tony. 1997. "Principals, Agents, and the Failings of Conditionality." *Journal of International Development* 9(4): 483–95.
- Killick, Tony, com Rumani Gunatilaka e Ann Marr. 1998. *Aid and the Political Economy of Policy Change*. Londres: Overseas Development Institute.
- Kim, Elim. 1991. *A Study of the Family Law and Its Reform Movement*. Seul: Korean Women's Development Institute.
- Kim, Jooseop, Harold Alderman e Peter Orazem. 1998. "Can Private Schools Subsidies Increase Schooling for the Poor? The Quetta Urban Fellowship Program." Impact Evaluation of Education Reforms Paper 11. Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Kim, Kwangkee e Philip Moody. 1992. "More Resources, Better Health? A Cross-National Perspective." *Social Science and Medicine* 34(8): 837–42.
- King, Elizabeth e Peter Orazem. 1999. "Evaluating Education Reforms: Four Cases in Developing Countries." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- King, Elizabeth e Berk Ozler. 1998. "What's Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform." Impact Evaluation of Education Reforms Paper 9. Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Kinsey, Bill, Kees Burger e Jan W. Gunning. 1998. "Coping with Drought in Zimbabwe: Survey Evidence on Responses of Rural Households to Risk." *World Development* 26(1): 89–110.
- Klasen, Stephan. 1994. "'Missing Women' Reconsidered." *World Development* 22(7): 1061–71.
- . 1999. "Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions." Policy Research Report on Gender and Development Working Paper Series, no. 7. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Klees, Rita, Joana Godinho e Mercy Lawson Doe. 1999. "Health, Sanitation, and Hygiene in Rural Water Supply and Sanitation Projects and Other World Bank–Financed Projects." Banco Mundial, Europe and Central Asia Regional Studies Pro-

- gram, Washington, D.C.
- Klitgaard, Robert. 1990. *Tropical Gangsters*. Nova York: Basic Books.
- . 1997. "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." Relatório preparado para o Operations Evaluation Department. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Klugman, Jeni e Jeanine Braithwaite. 1998. "Poverty in Russia during the Transition: An Overview." *World Bank Research Observer* 3(1): 37–58.
- Knack, Stephen e Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7: 207–27.
- . 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112: 1251–88.
- Knack, Stephen e Nick Manning. 2000. "Policy Volatility and Poverty." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Kochar, Anjini. 1995. "Explaining Household Vulnerability to Idiosyncratic Income Shocks." *American Economic Association Papers and Proceedings* 85(2): 159–64.
- . 1999. "Smoothing Consumption by Smoothing Income: Hours-of-Work Responses to Idiosyncratic Agricultural Shocks in Rural India." *Review of Economics and Statistics* 81(1): 50–61.
- Kohli, Atul. 1987. *The State and Poverty in India: The Politics of Reform*. Nova York: Cambridge University Press.
- Kormendi, Roger e Philip McGuire. 1985. "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence." *Journal of Monetary Economics* 16(2): 141–63.
- Kornai, János. 2000. "Ten Years after 'the Road to a Free Economy': The Author's Self-Evaluation." Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, 18–20 de abril, Washington, D.C.
- Kozel, Valerie e Barbara Parker. 2000. "Integrated Approaches to Poverty Assessment in India." In: Michael Bamberger, org., *Integrating Quantitative and Qualitative Research in Development Projects*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kreimer, Alcira. 1999. "Learning Lessons from the Earthquake in Turkey." Quadro para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kreimer, Alcira e Edward Echeverria. 1991. "Case Study: Housing Reconstruction in Mexico City." In: Alcira Kreimer e Mohan Munasinghe, org., *Managing Natural Disaster and the Environment: Selected Materials from the Colloquium on the Environment and Natural Disaster Management*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kreimer, Alcira, Edward Echeverria e Martha Preece. 1991. "Case Study: Reconstruction after North China's Earthquake." In: Alcira Kreimer e Mohan Munasinghe, org., *Managing Natural Disaster and the Environment: Selected Materials from the Colloquium on the Environment and Natural Disaster Management*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kreimer, Alcira, Margaret Arnold, Christopher Barham, Paul Freeman, Roy Gilbert, Frederick Krimgold, Rodney Lester, John D. Pollner e Tom Vogt. 1999. *Managing Disaster Risk in Mexico: Market Incentives for Mitigation Investment*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kremer, Michael. 1999. "Purchase Pre-commitments for New Vaccines: Rationale and a Proposed Design." Harvard University, Department of Economics, Cambridge, Mass.; e Brookings Institution, Washington, D.C.
- Krishna, Anirudh, Norman Uphoff e Milton Esman, org. 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian.
- Krueger, Alan B. e Michael Lindahl. 1999. "Education for Growth in Sweden and the World." *Swedish Economic Policy Review* 6(2): 289–339.
- Krueger, Anne O. 1993. "East Asia: Lessons for Growth Theory." Trabalho apresentado no Fourth Annual East Asian Seminar on Economics, National Bureau of Economic Research, 17–19 de junho, San Francisco.
- Krugman, Paul. 1998. "Saving Asia: It's Time to Get Radical." *Fortune* 138: 75–80.
- Kruse, Sten-Erik, Timo Kyllönen, Satu Ojanperä, Roger C. Riddell e Jean Vielajus. 1997. "Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study." Relatório preparado para a OCDE, Development Assistance Committee Expert Group on Evaluation, Paris.
- Kull, Steven, I.M. Destler e Clay Ramsay. 1997. "The Foreign Policy Gap: How Policymakers Misread the Public." University of Maryland, Center for International and Security Studies, College Park.
- Kunreuther, Howard. 1999. "Incentives for Mitigation Investments and More Effective Risk Management: The Need for Public-Private Partnerships." University of Pennsylvania, Operations and Information Department, Philadelphia.
- Kurtz, Marcus. 1999. "The Political Economy of Pro-poor Policies in Chile and Mexico." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lachaud, Jean-Pierre. 1999. "Pauvreté ménage et genre en Afrique sub-Saharienne: Nouvelles dimensions analytiques." Université Montesquieu-Bordeaux IV, Centre d'Économie du Développement, Bordeaux.
- Lago, Ricardo. 1991. "The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985–1990." In: Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards, org., *Macroeconomics of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lal, Deepak, I. Natarajan e Rakesh Mohan. 2000. "Economic Reforms and Poverty Alleviation: A Tale of Two Surveys." University of California at Los Angeles, Department of Economics.
- Lamontagne, Jacques. 1999. "National Minority Education in China: A Nationwide Survey across Counties." In: Gerard A. Postiglione, org., *China's National Minority Education: Culture, Schooling and Development*. Londres: Falmer.
- Lampietti, Julian, Anthony Kolb, Sumila Gulyani e Vahram Avnessian. 2000. "Pricing Services to Protect the Poor: Lessons from Armenia." Banco Mundial, Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- Lanjouw, Jean Olson. 1997. "Demystifying Poverty Lines." Series on Poverty Reduction. United Nations Development Programme, Nova York.

- Lanjouw, Peter e Martin Ravallion. 1999. "Benefit Incidence and the Timing of Program Capture." *World Bank Economic Review* 13(2): 257–74.
- Lanjouw, Peter e Nicholas Stern. 1991. "Poverty in Palanpur." *World Bank Economic Review* 5(1): 23–56.
- Larrain, Felipe e Andres Velasco. 1999. "Exchange Rate Policy for Emerging Markets: One Size Does Not Fit All." Harvard University, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- Lavy, Victor e Jean-Marc Germain. 1994. *Quality and Cost in Health Care Choice in Developing Countries*. Living Standards Measurement Study Working Paper 105. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lavy, Victor, John Strauss, Duncan Thomas e Philippe de Vreyer. 1996. "Quality of Care, Survival and Health Outcomes in Ghana." *Journal of Health Economics* 15: 333–57.
- Leamer, Edward E. e Peter K. Schott. 1999. "Natural Resources as a Source of Latin American Income Inequality." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Legovini, Arianna, César Bouillon e Nora Lustig. 1999. "Can Education Explain Income Inequality Changes in Mexico?" Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Lembuya, Peter. 1992. *Amboseli National Park, the Surrounding Group Ranches and Community Conservation*. Nairóbi: African Wildlife Foundation.
- Lensink, Robert e Howard White. 1998. "Does the Revival of International Private Capital Flows Mean the End of Aid? An Analysis of Developing Countries' Access to Private Capital." *World Development* 26: 1221–34.
- Leonard, David. 1987. "Political Realities of African Management." *World Development* 15: 899–910.
- Lepkowski, James, Graham Kalton e Daniel Kazprysk. 1989. "Weighting Adjustments for Partial Non-response in the 1984 SIPP Panel." Trabalho apresentado na seção sobre métodos de pesquisa, reunião da American Statistical Association.
- Levav, Itzhak. 1999. "The Indivisible Face of Disaster." In: Banco Mundial, *Investing in Prevention: A Special Report on Disaster Risk Management*. Washington, D.C.
- Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and an Agenda." *Journal of Economic Literature* 35(2): 688–726.
- Levine, Ross e David Renelt. 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Regressions." *American Economic Review* 84(4): 942–63.
- Levison, Deborah, Richard Anker, Shahid Ashraf e Sandya Barge. A ser publicado. "Is Child Labor Really Necessary in India's Carpet Industry?" In: Richard Anker e outros, org., *Economics of Child Labor in Selected Industries of India*. Nova Délhi: Hindustan.
- Levy, Hernan. 1996. "Morocco Impact Evaluation Report: Socio-Economic Influence of Rural Roads—A Study of Rural Roads Financed under the World Bank's Fourth Highway Project." Banco Mundial, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- Levy, Margaret. 1996. "Social and Unsocial Capital: A Review Essay on Robert Putnam's *Making Democracy Work*." *Politics and Society* 24(1): 45–55.
- Lewis, Maureen. 2000. "Informal Health Payments in Eastern Europe and Central Asia: Issues, Trends, and Policy Implications." Banco Mundial, Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- Lewis, Maureen, Gunnar S. Eskeland e Ximena Traa-Valerezo. A ser publicado. "Challenging El Salvador's Rural Health Care Strategy." Policy Research Working Paper 2164. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Li, Guo, Diane Steele e Paul Glewwe. 1999. "Distribution of Government Education Expenditures in Developing Countries." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Li, Hongyi e Heng-fu Zou. 1998. "Income Inequality Is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence." *Review of Development Economics* 2(3): 318–34.
- Li, Hongyi, Lyn Squire e Heng-fu Zou. 1998. "Explaining International Inequality and Intertemporal Variations in Income Inequality." *Economic Journal* 108: 26–43.
- Liang, Xiaoyan. 1996. "Bangladesh Female Secondary School Assistance Project." Banco Mundial, Human Development Department, Washington, D.C.
- Lim, Young-Jae e Robert Townsend. 1998. "General Equilibrium Models of Financial Systems: Theory and Measurement in Village Economies." *Review of Economic Dynamics* 1: 59–118.
- Lin, Justin Yifu. 1995. "Commentary: Food Policy in China—In Retrospect and Prospect." *IFPRI Report* 17(3). International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Lindauer, David. 1999. "Labor Market Reform and the Poor." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.; Wellesley College, Wellesley, Mass.; e Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Lindauer, David e Barbara Nunberg, org. 1996. *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*. Aldershot: Avebury.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Canberra: Australian National University Press.
- . 1996. *Defining and Measuring Poverty: Conceptual Issues*. Nova York: United Nations Development Programme.
- . 1998. *Successes in Anti-Poverty*. Genebra: OIT.
- Lipton, Michael e Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Policy." In: Jere R. Behrman e T.N. Srinivasan, org., *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Amsterdam: North Holland.
- Little, Roderick. 1988. "Missing-Data Adjustments in Large Surveys." *Journal of Business and Economic Statistics* 6(3): 287–96.
- Litvack, Jennie e Carol Bodart. 1993. "User Fees Plus Quality Equals Improved Access to Health Care: Results of a Field Experiment in Cameroon." *Social Science and Medicine* 37(3): 369–83.
- Litvack, Jennie e Dennis A. Rondinelli, org. 1999. *Market Reform in Vietnam: Building Institutions for Development*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Litvack, Jennie e Jessica Seddon, org. 1999. "Decentralization Briefing Notes." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.

- Liu, Yuanli, William C. Hsiao e Karen Eggleston. 1999. "Equity in Health and Health Care: The Chinese Experience." *Social Science and Medicine* 49: 1349–56.
- Livi-Bacci, Massimo. 1997. "Population, Constraint, and Adaptation: A Historical Outlook." In: Robert Dorfman e Peter Rogers, org., *Science with a Human Face: Festschrift in Honour of Roger Randall Revelle*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Llavador, Humberto G. e John E. Roemer. 2000. "An Equal-Opportunity Approach to the Allocation of International Aid." Yale University, Department of Political Science, New Haven, Conn.
- Lockheed, Marlaine e Qinghua Zhao. 1993. "The Empty Opportunity: Local Control of Secondary Schools and Student Achievement in the Philippines." Policy Research Working Paper 825. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lockheed, Marlaine, Dean T. Jamison e Lawrence Lau. 1980. "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey." *Economic Development and Cultural Change* 29: 37–134.
- Lokshin, Michael e Martin Ravallion. 2000a. "Short-Lived Shocks with Long-Lived Impacts? Household Income Dynamics in a Transition Economy." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 2000b. "Welfare Impact of Russia's 1998 Financial Crisis and the Response of the Public Safety Net." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Londoño, Juan Luis e Miguel Székely. 1997. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970–1995*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Lopez, Ramon e Carla della Maggiora. A ser publicado. "Rural Poverty in Peru: Stylized Facts and Analytics for Policy." In: Ramon Lopez e Alberto Valdes, org., *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lopez, Ramon e Alberto Valdes. A ser publicado. "Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence and Policy." In: Ramon Lopez e Alberto Valdes, org., *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lopez, Ramon, T. Thomas e Vinod Thomas. 1998. "Economic Growth and the Sustainability of Natural Resources." University of Maryland, Department of Agricultural and Resource Economics, College Park.
- Lora, Eduardo e Felipe Barrera. 1997. *Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión, ya no son como antes*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Office of the Chief Economist, Washington, D.C.
- Loury, Glenn C. 2000. "Social Exclusion and Ethnic Groups: The Challenge to Economics." Discussion Paper Series, no. 106. Boston University, Institute for Economic Development.
- Lovei, Laszlo, Eugene Gurenko, Michael Haney, Philip O'Keefe e Maria Shkaratan. 2000. "Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union." Banco Mundial, Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- Lowell, Peggy A. e Charles H. Wood. 1998. "Skin Color, Racial Identity and Life Chances in Brazil." *Latin American Perspectives* 25(3): 90–109.
- Luckham, Robin. 1999. "Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State." *Third World Quarterly* 20(1): 27–50.
- Lund, Frances e Smita Srinivas. 1999a. "Learning from Experience: A Framework for Social Protection for Workers in the Informal Economy." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Learning from Experience: A Gendered Approach to Social Protection for Workers in the Informal Economy." Documento de referência para o seminário sobre proteção social das mulheres no setor informal, OIT, 6–8 de dezembro, Genebra.
- Lundberg, Mattias e Lyn Squire. 2000. "Inequality and Growth: Lessons for Policy." Banco Mundial, Global Development Network, Washington, D.C.
- Lundberg, Shelley, Robert A. Pollak e Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32(3): 463–80.
- Lustig, Nora. 1988. "From Structuralism to Neoliberalism: The Search for a Heterodox Paradigm." In: Patricio Meller, org., *The Latin American Development Debate*. Boulder, Colo.: Westview.
- . 1997. "The Safety Nets Which Are Not Safety Nets: Social Investment Funds in Latin America." Trabalho apresentado na conferência do Harvard Institute for International Development e United Nations Development Programme, novembro, Cambridge, Mass.
- . 1998. *Mexico: The Remaking of an Economy*. 2d ed. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- . A ser publicado. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics." *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1).
- , org. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- , org. A ser publicado. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lustig, Nora e Darryl McLeod. 1997. "Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence." In: Sebastian Edwards e Nora Lustig, org., *Labor Markets in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lustig, Nora e Miguel Székely. 1998. *Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Maddison, Angus. 1987. "Growth and the Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment." *Journal of Economic Literature* 25(2): 649–98.
- . 1995. "Monitoring the World Economy, 1820–92." OCDE, Development Centre, Paris.
- Magalhães, Antonio e Michael H. Glantz. 1992. *Socioeconomic Impacts of Climate Variations and Policy Responses in Brazil*. Brasília: Fundação Grupo Esquel Brasil.
- Mahar, J. Michael, org. 1972. *The Untouchables in Contemporary India*. Tucson: University of Arizona Press.

- Maizels, Alfred e Machiko K. Nissanke. 1984. "Motivations for Aid to Developing Countries." *World Development* 12: 879-900.
- Mallick, Ross. 1998. *Development, Ethnicity and Human Rights in South Asia*. Nova Délhi: Sage.
- Malmberg Calvo, Christina. 1998. *Options for Managing and Financing Rural Transport Infrastructure*. World Bank Technical Paper 411. Washington, D.C.
- Malthus, Thomas. 1985 [1798]. *An Essay on the Principle of Population*. Londres: Penguin Classics.
- Maluccio, John, Lawrence Haddad e Julian May. 1999. "Social Capital and Income Generation in South Africa, 1993-98." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer e David N. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 107(2): 407-37.
- Manning, Daniel S. 1999. "The Role of Legal Services Organizations in Attacking Poverty." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization. Directions in Development Series*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Marchés Tropicaux et Méditerranéens. 1995. "Une évaluation de la crise des transports en Afrique sub-saharienne." 2612: 2629-31.
- Marr, Ana. 1999. "The Poor and Their Money: What Have We Learned?" ODI Poverty Briefing 4. Overseas Development Institute, Londres.
- Marshall, Adriana. 1998. "State Intervention, the Labor Market, and Inequality in Argentina." In: Albert Berry, org., *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*. Londres: Lynne Rienner.
- Martin, Will e Keith E. Maskus. 2000. "Core Labor Standards and Competitiveness: Implications for Global Trade Policy." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.; e University of Colorado, Boulder.
- Maskus, Keith E. 1997. "Should Core Labor Standards Be Imposed through International Trade Policy?" Policy Research Working Paper 1817. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999. "Comments on Core Labor Standards and International Trade Policy." Trabalho apresentado no simpósio do Banco Mundial, 20 de janeiro, Washington, D.C.
- . 2000. "Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection, and Core Labor Standards." Working Paper 00-1. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Massey, Douglas e Karin Espinosa. 1997. "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis." *American Journal of Sociology* 102(4): 939-99.
- Matin, Imran, David Hulme e Stuart Rutherford. 1999. "Financial Services for the Poor and Poorest: Deepening Understanding to Improve Provision." Finance and Development Research Program Working Paper 9. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681-712.
- . 1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure." *Journal of Public Economics* 69: 263-79.
- Maveneke, Taparandava N. 1998. "Local Participation as an Instrument for Natural Resources Management under the Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources (CAMPFIRE) in Zimbabwe." Trabalho apresentado no seminário internacional sobre gestão de recursos comunitários, Banco Mundial, 10-14 de maio, Washington, D.C.
- Mc Clymont, Mary e Stephen Golub, org. 2000. *Many Roads to Justice: The Law-Related Work of Ford Foundation Grantees around the World*. Washington, D.C.: Ford Foundation.
- McCulloch, Andrew e Heather Joshi. 1999. "Child Development and Family Resources: An Exploration of Evidence from the Second Generation of the 1958 British Birth Cohort." Working Paper 99-115. University of Essex, Institute for Social and Economic Research.
- McDonald, Calvin, Christian Schiller e Kenichi Ueda. 1999. "Income Distribution, Informal Safety Nets, and Social Expenditures in Uganda." IMF Working Paper 99/163. FMI, Washington, D.C.
- McGee, Rosemary. 1999. "Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges? Uganda Country Study." Christian Aid, Londres.
- McGuire, Paul B., John Conroy e Thapa Ganesh. 1998. *Getting the Framework Right: Policy and Regulation for Microfinance in Asia*. Brisbane: Foundation for Development Cooperation.
- McKernan, Signe-Mary. 1996. "The Impact of Micro-Credit Programs on Self-Employment Profits: Do Non-credit Program Aspects Matter?" Brown University, Providence, R.I.
- Meade, Donald C. e Carl Liedholm. 1998. "The Dynamics of Micro and Small Enterprises in Developing Countries." *World Development* 26(1): 61-74.
- Mearns, Robin. 1999. "Access to Land in Rural India." Policy Research Working Paper 2123. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Meerman, Jacob. 1997. *Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Operations Evaluation Department.
- . 1999. "Slow Roads to Equality: A Study of Four Hard-Core Minorities—Issues from the Literature Review." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Meier, Gerald M. e Dudley Seers, org. 1984. *Pioneers in Development*. Nova York: Oxford University Press.
- Mejía, J. Antonio e Rob Vos. 1997. "Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory, 1980-95." Working Paper Series, no. I-4. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Mellor, John W. 1999. "Pro-poor Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction." Abt Associates, Bethesda, Md.
- Menard, Claude e George Clarke. 2000. "Reforming Water Supply in Abidjan, Côte d'Ivoire: A Mild Reform in a Turbulent Environment." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.

- Michalopoulos, Constantine. 1999. "Developing Countries' Participation in the World Trade Organization." *World Economy* 22(1): 117–44.
- Milanovic, Branko. 1998. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1999. "True World Income Distribution, 1988 and 1993." Policy Research Working Paper 2244. Banco Mundial, Washington, D.C.
- MIMAP (Micro Impacts of Macroeconomic Adjustment Policies). 1999a. "After the Crisis: A Look at the Elementary and Secondary Enrolment in the Philippines." *MIMAP Indicators* 6(2). [www.pins.ph.net/mimap/v620699c.htm].
- . 1999b. "An Analysis of the Social Impact of the Financial Crisis in the Philippines." *MIMAP Research Results* 6(1). [www.pins.ph.net/mimap/v610399a.htm].
- . 1999c. "National Statistics Office (NSO) in MIMAP Database." [www.pins.ph.net/mimap/eindune.htm].
- Mingat, Alain e Jee-Peng Tan. 1998. "The Mechanics of Progress in Education: Evidence from Cross-Country Data." Policy Research Working Paper 2015. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ministerio de Economía de Argentina. 1998. *Informe económico* 28. Buenos Aires.
- Minot, Nicholas W. 1998. "Generating Disaggregated Poverty Maps: An Application to Vietnam." MSSD Discussion Paper 25. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- MNA Live Database. "Human Development Indicators: Country at a Glance." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Moctezuma, Esteban. 1999. Discurso do Ministro de Desenvolvimento Social do México, Conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre Proteção Social e Pobreza, fevereiro, Washington, D.C.
- Molinas, Jose R. 1998. "The Impact of Inequality, Gender, External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation." *World Development* 26(3): 413–31.
- Monnet, Jean. 1988. *Memoires*. Paris: Fayard.
- Moock, Peter. 1994. "Education and Agricultural Productivity." *International Encyclopedia of Education* 1. Oxford: Pergamon.
- Moomaw, William e Mark Tullis. 1999. "Population, Affluence or Technology? An Empirical Look at National Carbon Dioxide Production." In: Barbara Sundberg Baudot e William Moomaw, org., *People and Their Planet*. Nova York: St. Martin's.
- Moore, Mick e James Putzel. 1999. "Politics and Poverty." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Sussex University, Brighton; London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Moore, Mick, Jennifer Leavy, Peter P. Houtzager e Howard White. 1999. "Polity Qualities: How Governance Affects Poverty." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Morduch, Jonathan. 1990. "Risk, Production, and Saving: Theory and Evidence from Indian Households." Harvard University, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- . 1999a. "Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" *World Bank Research Observer* 14(2): 187–207.
- . 1999b. "Does Microfinance Really Help the Poor? Evidence from Flagship Programs in Bangladesh." Princeton University, Department of Economics, Princeton, N.J.
- . 1999c. "The Microfinance Promise." *Journal of Economic Literature* 37(4): 1569–614.
- . 1999d. "The Role of Subsidies in Microfinance: Evidence from the Grameen Bank." *Journal of Development Economics* 60(1): 229–48.
- Morley, Samuel A. 1994. *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence and Future Prospects*. Policy Essay 13. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- . 1999. "Impact of Reforms on Equity in Latin America." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Morley, Samuel e Carola Alvarez. 1992. "Recession and the Growth of Poverty in Argentina." Working Paper 92-W02. Vanderbilt University, Nashville, Tenn.
- Morris, David. 1979. *Measuring the Conditions of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. Oxford: Pergamon.
- Morris, Saul, Oscar Neidecker-Gonzales, Calogero Carletto, Marcial Munguia e Quentin Wodon. 2000. "Impact of Hurricane Mitch in the Poorest Communities of Honduras." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Morrison, Andrew e Maria Beatriz Orlando. 1999. "Social and Economic Costs of Domestic Violence: Chile and Nicaragua." In: Andrew Morrison e Maria Loreto Biehl, org., *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Moser, Caroline. 1998. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies." *World Development* 26(1): 1–19.
- Mosley, Paul e Marion J. Eeckhout. 2000. "From Project Aid to Programme Assistance." In: Finn Tarp, org., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan e John Toye. 1995. *Aid and Power*. Londres: Routledge.
- Mukherjee, M. e G.S. Chatterjee. 1974. "On the Validity of NSS Estimates of Consumption Expenditure." In: T.N. Srinivasan e P.K. Bardhan, org., *Poverty and Income Distribution in India*. Calcutá: Indian Statistical Institute.
- Murthi, Mamta, Anne-Catherine Guio e Jean Drèze. 1995. "Mortality, Fertility and Gender Bias in India: A District-Level Analysis." Development Economic Research Discussion Paper 61. London School of Economics and Political Science.
- Murty, Mamta. 1994. "Management of Common Property Resources: Limits to Voluntary Collective Action." *Environmental and Resource Economics* 4(6).
- Musgrove, Philip. 1996. *Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns*. World Bank Discussion Paper 339. Washington, D.C.
- Mwabu, Germano, Martha Ainsworth e Andrew Nyamete. 1993. "Quality of Medical Care and Choice of Medical Treatment in Kenya: An Empirical Analysis." Africa Technical Department Technical Paper 9. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Narayan, Deepa. 1998. "Participatory Rural Development." In: Ernst Lutz, org., *Agriculture and the Environment*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999. "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty." Policy Research Working Paper 2167. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa e David Nyamwaya. 1996. "Learning from the Poor: A Participatory Poverty Assessment in Kenya." Environment Department Paper 034. Participation Series. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa e Lant Pritchett. 1999. "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania." *Economic Development and Cultural Change* 47(4): 871–97.
- Narayan, Deepa e Talat Shah. 1999. "Gender Inequity, Poverty and Social Capital." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah e Patti Petchsch. 1999. "Global Synthesis: Consultations with the Poor." Trabalho apresentado no Global Synthesis Workshop, Banco Mundial, Poverty Group, 22–23 de setembro, Washington, D.C.
- . 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Nova York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa, com Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher e Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Nova York: Oxford University Press.
- National Intelligence Council. 2000. "The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States." National Intelligence Estimate 99-17D. Washington, D.C.
- Nelson, Joan. 1999. *Reforming Health and Education: The World Bank, the Inter-American Development Bank, and Complex Institutional Change*. Policy Essay 26. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Nepal, Department of Roads. 1997. "Environmental Management Guidelines." Geo-Environment Unit, Kathmandu.
- Newman, John, Steen Jorgensen e Menno Pradhan. 1991. *Workers' Benefits from Bolivia's Emergency Social Fund*. Living Standards Measurement Study Working Paper 77. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ng, Francis e Sandy Yeats. 1996. "Open Economies Work Better! Did Africa's Protectionist Policies Cause Its Marginalization in World Trade?" Policy Research Working Paper 1636. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Nigerian Economic Society. 1997. *Poverty Alleviation in Nigeria. Selected Papers for the 1997 Annual Conference*. University of Ibadan.
- Niles, Kimberly J. 1999. "Economic Adjustment and Targeted Social Spending: The Role of Political Institutions (Indonesia, Mexico, and Ghana)." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. U.K. Department for International Development, Londres; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Nolan, Brian e Vincent Turbat. 1995. *Cost Recovery in Public Health Services in Sub-Saharan Africa*. Economic Development Institute Technical Materials. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nova York: Cambridge University Press.
- . 1994. "Economic Performance through Time." *American Economic Review* 84(3): 359–68.
- Norton, Seth. 1998. "Poverty, Property Rights and Human Well-Being: A Cross-National Study." *Cato Journal* 18(2): 233–450.
- Nyonator, Frank e Joseph Kutzin. 1999. "Health for Some? The Effects of User Fees in the Volta Region of Ghana." *Health Policy and Planning* 14(4): 329–41.
- Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37: 1120–49.
- Ocampo, Jose Antonio e Lance Taylor. 1998. "Trade Liberalization in Developing Economies: Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices, and Income Distribution." Center for Economic Policy Analysis Working Paper 8. New School for Social Research, Nova York.
- Odaka, Konosuke e Juro Teranishi. 1998. *Markets and Government: In Search of Better Coordination*. Tóquio: Maruzen.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1996. Trade, Employment, and Labor Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade. Paris.
- . 1999. *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*. Londres: Overseas Development Institute.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), DAC (Development Assistance Committee). 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris.
- . 1997. *DAC Guidelines on Conflict, Peace, and Development Cooperation*. Paris.
- . 1999. *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee—1998 Report*. Paris.
- . 2000. "Development Cooperation: 1999 Report." *DAC Journal* 2000 1(1).
- Ohiorhenuan, John. 1998. "Capacity Building Implications of Enhanced African Participation in Global Rules-Making and Arrangements." Trabalho preparado para o projeto Africa and the World Trading System, African Economic Research Consortium, Nairóbi.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2000. "International Labour Standards and Human Rights." [www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm].
- Okrasa, Włodzimierz. 1999. "Who Avoids and Who Escapes from Poverty during the Transition? Evidence from Polish Panel Data, 1993–96." Policy Research Working Paper 2218. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Olinto, Pedro, Benjamin Davis e Klaus Deininger. 1999. "Did the Poor Benefit from Land Market Liberalization in Mexico? Panel-Data Evidence of the Impact of the *Ejido* Reforms." Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Region and Development Research Group; e International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Olson, Mancur. 1969. "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *American Economic Review Papers and Proceedings* 59: 479–87.
- . 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Conn.: Yale

- University Press.
- Olsson, Jonathan. 2000. "Mitigation Is the Cornerstone of Emergency Management in the United States." Box for *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- OMS (Organização Mundial da Saúde). 1980. *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*. Genebra.
- . 1998. TB: *A Crossroad—WHO Report on the Global Tuberculosis Epidemic 1998*. Genebra.
- . 1999a. *Removing Obstacles to Healthy Development: WHO Report on Infectious Diseases*. Genebra.
- . 1999b. *World Health Report 1999: Making a Difference*. Genebra.
- ONU (Nações Unidas). 1998. *Poverty Reduction Strategies: A Review*. Nova York.
- OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde). 1998. *Health in the Americas 1998*. Washington, D.C.
- "Openness, Macroeconomic Crisis and Poverty." 1999. Relatório de um diálogo e consulta sobre o *World Development Report 2000/2001*, World Bank Institute e Institute of Strategic and International Studies. Malásia, Kuala Lumpur.
- Osiptel (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones). 1996. *La Apertura del mercado de las telecomunicaciones en el Peru*. Lima.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Investing in Capital, Institutions, and Incentives." In: Christopher Clague, org., *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- . A ser publicado. "The Puzzle of Counterproductive Property Rights Reforms: A Conceptual Analysis." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor, L. Schroeder e S. Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, Colo.: Westview.
- Over, Mead. 1998. "The Effects of Societal Variables on Urban Rates of HIV Infection in Developing Countries: An Exploratory Analysis." In: Martha Ainsworth, Lieve Fransen e Mead Over, org., *Confronting AIDS: Evidence from the Developing World*. Luxemburgo: European Commission.
- Owen, Daniel e Julie van Domelen. 1998. "Getting an Earful: A Review of Beneficiary Assessments of Social Funds." Social Protection Discussion Paper 9816. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Owens, Trudy. 2000. "The Determinants of Income Growth in Rural Households and the Role of Aid: A Case Study of Zimbabwe." Tese de doutorado. Oxford University.
- Oxfam International. 1999. *Education Now: Break the Cycle of Poverty*. Oxford.
- Oxford Analytica. 1998a. "Central America: Hurricane Impact." 10 November. [www.oxfam.com/index.html].
- . 1998b. "Indonesia: Ethnic-Chinese Plight." 15 July. [www.oxfam.com/index.html].
- . 1999. "Indonesia: New Management." 25 October. [www.oxfam.com/index.html].
- Pack, Howard. 1999. "Poverty-Reducing Policy Reform." Trabalho apresentado no seminário do *World Development Report 2000/2001*, Banco Mundial, julho, Washington, D.C.
- Paerregaard, Karsten. 1998. "Alleviating Poverty in Latin America: Can Local Organizations Be of Any Help?" Working Paper 9810. Center for Development Research, Copenhagen.
- Palacios, Robert e Montserrat Pallares-Miralles. 1999. "International Patterns of Pension Provision." Discussion paper. Banco Mundial, Social Protection Department, Washington, D.C.
- Palley, Thomas. 1999. "The Economic Case for International Labor Standards: Theory and Some Evidence." American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), Washington, D.C.
- Pande, Rohini. 1999. "Minority Representation and Policy Choices: The Significance of Legislator Identity." London School of Economics and Political Science.
- Papageorgiou, Demetris, Armeane Choksi e Michael Michaely. 1995. "Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: The Lessons of Experience." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Park, Kyung Ae. 1990. "Women and Revolution in China: The Sources of Constraints on Women's Liberation." *Korea and World Affairs* 14(4).
- Parker, Andrew e Rodrigo Serrano. A ser publicado. *Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Parker, Edith A., Amy J. Schulz, Barbara A. Israel e Rose Hollis. 1998. "Detroit's East Side Village Health Worker Partnership: Community-Based Lay Health Advisor Intervention in an Urban Area." *Health Education and Behaviour* 25(1): 24–45.
- Parker, Roland, Randall Riopelle e William Steel. 1995. *Small Enterprises Adjusting to Liberalization in Five African Countries*. World Bank Discussion Paper 271. Washington, D.C.
- Parthasarthy, Gupta. 1991. "Lease Market, Poverty Alleviation and Policy Options." *Economic and Political Weekly* 26(13): A31–38.
- Patrinos, Harry Anthony e David Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Patten, Richard e Jay Rosengard. 1991. *Progress with Profits: The Development of Rural Banking in Indonesia*. San Francisco: ICS Press.
- Paugam, Serge, org. 1996. *L'Exclusion l'état des savoirs*. Paris: Editions La Découverte.
- Paul, Samuel. 1998. "Making Voice Work: The Report Card on Bangalore's Public Services." Policy Research Working Paper 1921. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Paul, Samuel e M. Shan. 1997. "Corruption in Public Service Delivery." In: Sanjivi Guhan e S. Paul, org., *Corruption in India: Agenda for Action*. Nova Délhi: New Delhi Press.
- Pawasuthipaisit, Anan, Sombat Sakuntasathien e Robert M. Townsend. 1999. "Report to the Ford Foundation: Impact of the Thai Crisis." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Paxton, Julia e Carlos Cuevas. 1996. *A Worldwide Inventory of Microfinance Institutions*. Sustainable Banking with the Poor Project. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Pearce, David e outros. 1996. "The Social Costs of Climate Change." In: James Bruce, Hoesung Lee e Erik Haites, org., *Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change—Contribution of Working Group III to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Nova York: Cambridge University Press.
- Pencavel, John. 1997. "The Legal Framework for Collective Bargaining in Developing Countries." In: Sebastian Edwards e Nora Lustig, org., *Labor Markets in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Perotti, Roberto. 1992. "Income Distribution: Politics and Growth." *American Economic Review* 82: 311–16.
- . 1993. "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth." *Review of Economic Studies* 60: 755–76.
- . 1996a. "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say." *Journal of Economic Growth* 1: 149–87.
- . 1996b. "Redistribution and Non-consumption Smoothing in an Open Economy." *Review of Economic Studies* 63: 411–33.
- Perry, Guillermo e Daniel Lederman. 1999. *Adjustments after Speculative Attacks in Latin America and Asia: A Tale of Two Regions?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Persley, Gabrielle J. e John J. Doyle. 1999. "Biotechnology for Developing-Country Agriculture: Problems and Opportunities—Overview." Focus 2, Brief 1. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Persson, Torsten e Guido Tabellini. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review* 84: 600–21.
- Pessino, Carola. 1997. "Argentina: The Labor Market during the Economic Transition." In: Sebastian Edwards e Nora Lustig, org., *Labor Markets in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Pfaff, Alexander S.P. 1996. "What Drives Deforestation in the Brazilian Amazon? Evidence from Satellite and Socioeconomic Data." Columbia University, Department of Economics, Nova York.
- Phipps, Shelley A. e Peter S. Burton. 1998. "What's Mine Is Yours? The Influence of Male and Female Incomes on Patterns of Household Expenditure." *Economica* 65: 599–613.
- Piketty, Thomas. 1998. "Self-Fulfilling Beliefs about Social Status." *Journal of Public Economics* 70: 115–32.
- . A ser publicado. "Theories of Persistent Inequality and Intergenerational Mobility." In: Anthony B. Atkinson e François Bourguignon, org., *Handbook of Income Distribution*. Nova York: North Holland-Elsevier.
- Pinstrup-Andersen, Per, Rajul Pandya-Lorch e Mark Rosengrant. 1997. "The World Food Situation: Recent Developments, Emerging Issues, and Long-Term Prospects." Food Policy Report. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Pitt, Mark e Shahidur Khandker. 1998. "The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?" *Journal of Political Economy* 106: 958–96.
- Platteau, Jean-Philippe e Jean Marie Baland. A ser publicado. "Impartible Inheritance versus Equal Division: A Comparative Perspective Centered on Europe and Sub-Saharan Africa." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1995. *Human Development Report 1995*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1996. *Human Development Report 1996*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1997. *Human Development Report 1997*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1998. *Overcoming Human Poverty*. Nova York: United Nations.
- . 1999a. *Human Development Report 1999*. Nova York: Oxford University Press.
- . 1999b. *United Nations Development Projects Programming Manual*. Nova York: United Nations.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation*. Boston: Beacon.
- Poppele, Jessica, Sudarno Sumarto e Lant Pritchett. 1999. "Social Impacts of the Indonesian Crisis: New Data and Policy Implications." SMERU Report. Social Monitoring and Early Response Unit, Jakarta.
- Porter, Gareth, Raymond Cléménçon, Waafas Ofosu-Amaah e Michael Philips. 1998. *Study of GEF's Overall Performance*. Washington, D.C.: Global Environment Facility.
- Portes, Alejandro. 1995. *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*. Nova York: Russell Sage Foundation.
- . 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Contemporary Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1–24.
- Portes, Alejandro e Patricia Landolt. 1996. "The Downside of Social Capital." *American Prospect* 26: 18–21, 94.
- Portes, Alejandro e Julia Sensenbrenner. 1993. "Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action." *American Journal of Sociology* 98(6): 1320–50.
- Posner, Daniel. 1999. "Ethnic Fractionalization: How (Not) to Measure It? What Does (and Doesn't) It Explain?" Trabalho apresentado na reunião anual da American Political Science Association, Atlanta.
- Posner, Richard. 1997. "Social Norms and the Law: An Economic Approach." *American Economic Review* 87(2): 365–69.
- Postel, Sandra. 1999. "Water, Food and Population." In: Barbara Sundberg Baudot e William R. Moomaw, org., *People and Their Planet*. Nova York: St. Martin's.
- Pottebaum, David A. 1999. *Economic and Social Implications of War and Conflict*. Cornell University, Agricultural Economics Department, Ithaca, N.Y.
- Pouliquen, Louis Y. 1999a. "Infrastructure and Poverty." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Rural Infrastructure from a World Bank Perspective: A Knowledge Management Framework." Banco Mundial, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.
- Pradhan, Sanjay. 1996. "Public-Private Partnerships for Service Provision." Documento de referência para o *World Develop-*

- ment Report 1997*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Prakash, S. 1997. "Poverty and Environment Linkages in Mountains and Uplands: Reflections on the 'Poverty Trap'." Collaborative Research in the Economics of the Environment and Development Working Paper Series, no. 12. International Institute for Environment and Development, Environmental Economics Programme, Londres; Institute for Environmental Studies, Amsterdam; e Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Prasad, Kameshwar, Paolo Belli e Monica Das Gupta. 1999. "Links between Poverty, Exclusion, and Health." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Preker, Alexander. 2000. "Partnership: Private Sector Role in Poverty and Health." Box for *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Preker, Alexander e Richard Feachem. 1996. *Market Mechanisms and the Health Sector in Central and Eastern Europe*. World Bank Technical Paper 293. Washington, D.C.
- Prennushi, Giovanna. 1999. "Nepal: Poverty at the Turn of the Twenty-First Century." South Asia Region Internal Discussion Paper 174. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Prescott, Nicholas e Menno Pradhan. 1999. "Coping with Catastrophic Health Shocks." Trabalho apresentado na conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre proteção social e pobreza, 4–5 de fevereiro, Washington, D.C.
- Preston, Samuel H. e Michael R. Haines. 1991. *Fatal Years: Child Mortality in Late-Nineteenth-Century America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Primo Braga, Carlos A., Carsten Fink e Claudia Paz Sepulveda. 2000. *Intellectual Property Rights and Economic Development*. World Bank Discussion Paper 412. Washington, D.C.
- Prince of Wales Business Leaders Forum. 1998. *Building Competitiveness and Communities*. Londres.
- Pritchett, Lant. 1996a. "Mind Your P's and Q's: The Cost of Public Investment Is Not the Value of Public Capital." Policy Research Working Paper 1660. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1996b. "Where Has All the Education Gone?" Policy Research Working Paper 1581. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1997. "Divergence, Big Time." *Journal of Economic Perspectives* 11: 3–17.
- Pritchett, Lant e Lawrence Summers. 1994. "Desired Fertility and the Impact of Population Policies." *Population and Development Review* 20(1): 1–55.
- . 1996. "Wealthier Is Healthier." *Journal of Human Resources* 31(4): 841–68.
- PROBE Team. 1999. *Public Report on Basic Education in India*. Nova Délhi: Oxford University Press.
- Prunier, Gerard. 1997. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. Nova York: Columbia University Press.
- Przeworski, Adam e Fernando Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth." *Journal of Economic Perspectives* 7: 51–69.
- Psacharopoulos, George e Harry Anthony Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Pulley, Robert V. 1989. *Making the Poor Creditworthy: A Case Study of the Integrated Rural Development Program of India*. World Bank Discussion Paper 58. Washington, D.C.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Simon and Schuster.
- Putnam, Robert, with Robert Leonardi e Raffaella Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putzel, James. 1997. "Accounting for the 'Dark Side' of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy." *Journal of International Development* 9(7): 939–49.
- Qian, Yingyi e Barry R. Weingast. 1996. "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style." *Journal of Policy Reform* 2: 149–85.
- Quah, Danny. 1997. "Empirics of Growth and Distribution: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs." Centre for Economic Performance Discussion Paper 324. London School of Economics and Political Science.
- . 1999. "6 x 109: Some Dynamics of Global Inequality and Growth." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. London School of Economics and Political Science, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Quisumbing, Agnes R. 1994. "Improving Women's Agricultural Productivity as Farmers and Workers." Education and Social Policy Department Discussion Paper 37. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1996. "Male-Female Differences in Agricultural Productivity: Methodological Issues and Empirical Evidence." *World Development* 24: 1579–95.
- Quisumbing, Agnes R. e John A. Maluccio. 1999. "Intra-household Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence." Documento de referência para o World Bank Policy Research Report *EnGendering Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ramamurti, R. 1999. "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?" *World Development* 27: 137–56.
- Ramey, Garey e Valerie A. Ramey. 1995. "Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth." *American Economic Review* 85(5): 1138–51.
- Ranis, Gustav. 1979. "Appropriate Technology in a Dual Economy: Reflection on Philippine and Taiwanese Experience." In: Edward A. Robinson, org., *Appropriate Technologies for Third World Development*. Nova York: St. Martin's.
- Ranis, Gustav e Frances Stewart. 1994. "Decentralization in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 30(3): 41–72.
- Rao, J. Mohan. 1999. "Equity in a Global Public Goods Framework." In: Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc Stern, org., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- Rao, Vijayendra. 1998a. "Domestic Violence and Intra-household Resource Allocation in Rural India: An Exercise in Participatory Econometrics." In: Maithreyi Krishnaraj, Ratna M. Sudarshan e Abusaleh Shariff, org., *Gender, Population and Development*. Nova York: Oxford University Press.

- . 1998b. "Wife-Abuse, Its Causes and Its Impact on Intra-household Resource Allocation in Rural Karnataka: A Participatory Econometric Analysis." In: Maithreyi Krishnaraj, Ratna M. Sudarshan e Abusaleh Shariff, org., *Gender, Population and Development*. Nova York: Oxford University Press.
- Rauch, James e Peter Evans. 1999. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Developing Countries." Working Paper 99-06. University of California at San Diego, Department of Economics.
- Rauch, James e Vitor Trindade. 1999. "Ethnic Chinese Networks in International Trade." NBER Working Paper 7189. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Ravallion, Martin. 1988. "Expected Poverty under Risk-Induced Welfare Variability." *Economic Journal* 98: 1171–82.
- . 1991. "Reaching the Rural Poor through Public Employment: Arguments, Evidence and Lessons from South Asia." *World Bank Research Observer* 6(2): 153–76.
- . 1992. *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. Living Standards Measurement Study Working Paper 88. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1993. *Poverty Comparisons: Fundamentals of Pure and Applied Economics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic.
- . 1997a. "Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters* 56(1): 51–57.
- . 1997b. "Good and Bad Growth: The Human Development Reports." *World Development* 25: 631–38.
- . 1998. "Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?" *Economics Letters* 61(1): 73–77.
- . 1999a. "Appraising Workfare." *World Bank Research Observer* 14(1): 31–48.
- . 1999b. "Is More Targeting Consistent with Less Spending?" *International Tax and Public Finance* 6(3): 411–19.
- . 1999c. "On Protecting the Poor from Fiscal Contractions." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.; e Université des Sciences Sociales, ARQADE, Toulouse.
- . 2000a. "How Long Before Most of the Poor Live in Urban Areas?" Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 2000b. "Inequality Convergence." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . A ser publicado. "Monitoring Targeting Performance When Decentralized Allocations to the Poor Are Unobserved." *World Bank Economic Review*.
- Ravallion, Martin e Shubham Chaudhuri. 1997. "Risk and Insurance in Village India: A Comment." *Econometrica* 65: 171–84.
- Ravallion, Martin e Shaohua Chen. 1997. "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review* 11(2): 357–82.
- Ravallion, Martin e Gaurav Datt. 1996. "How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?" *World Bank Economic Review* 10(1): 1–25.
- . 1999. "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from the Diverse Experiences of India's States." Policy Research Working Paper 2263. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin e Binayak Sen. 1994. "The Impacts on Rural Poverty of Land-Based Targeting: Further Results for Bangladesh." *World Development* 22(6): 823–38.
- Ravallion, Martin e Dominique van de Walle. 1991. "Urban-Rural Cost-of-Living Differentials in a Developing Economy." *Journal of Urban Economics* 29(1): 113–27.
- Ravallion, Martin e Quentin Wodon. 1999. "Poor Areas, or Only Poor People?" *Journal of Regional Science* 39: 689–711.
- . 2000. "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy." *Economic Journal* 110: 158–75.
- . A ser publicado. "Banking on the Poor? Branch Placement and Nonfarm Rural Development in Bangladesh." *Review of Development Economics*.
- Rawlings, Laura, Lynne Sherburne-Benz e Julie van Domelen. A ser publicado. "Evaluating Social Fund Performance across Countries." Banco Mundial, Human Development Network, Washington, D.C.
- Reardon, Thomas. 1997. "Using Evidence of Household Income Diversification to Inform Study of the Rural Nonfarm Labor Market in Africa." *World Development* 25(5): 735–47.
- Reardon, Thomas e J. Edward Taylor. 1996. "Agroclimatic Shock, Income Inequality, and Poverty: Evidence from Burkina Faso." *World Development* 24(5): 901–14.
- Reardon, Thomas, Christopher Delgado e Peter Matlon. 1992. "Determinants and Effects of Income Diversification amongst Farm Households in Burkina Faso." *Journal of Development Studies* 28(2): 264–96.
- Reardon, Thomas, J. Edward Taylor, Kostas Stamoulis, Peter Lanjouw e Arsenio Balisacan. A ser publicado. "Effects of Non-farm Employment on Rural Income Inequality in Developing Countries: An Investment Perspective." *Journal of Agricultural Economics*.
- Reinikka, Ritva e Jakob Svensson. 1999. "Confronting Competition: Investment Response and Constraints in Uganda." Policy Research Working Paper 2242. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Reino Unido, Secretary of State for International Development. 1997. *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. White Paper on International Development. Londres: Her Majesty's Stationery Office.
- Remenyi, Joe. 1991. *Where Credit Is Due: Income-Generating Programmes for the Poor in Developing Countries*. Londres: Intermediate Technologies.
- Ren, X.S. 1996. "Regional Variation in Infant Survival in China." *Social Biology* 43(1–2): 1–19.
- Renner, Michael. 1994. "Budgeting for Disarmament: The Costs of War and Peace." Worldwatch Paper 122. Worldwatch Institute, Washington, D.C.
- Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Revenga, Ana. 1997. "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing." *Journal of Labor Economics* 15(3): 20–43.
- Reyes, Cecilia e Anne Bernadette E. Mandap. 1999. "The Social Impact of the Regional Financial Crisis in the Philippines." Micro Impact of Macroeconomic and Adjustment Policies Research Paper Series, no. 41. Policy and Development Foundation, Manila.

- Rhyne, Elisabeth e Sharon Holt. 1994. *Women in Finance and Enterprise Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Riddell, Roger C. e Mark Robinson, com John de Coninck, Ann Muir e Sarah White. 1995. *Non-governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Nova York: Oxford University Press.
- Rios-Rull, Jose Victor. 1994. "Population Changes and Capital Accumulation: The Aging of the Baby Boom." University of Pennsylvania, Department of Economics, Philadelphia.
- Robbins, Donald J. 1995. "Should Educational Spending Be Redistributed from Higher to Primary Education in LDCs? A Note with Application to Chile." *Revista de Analisis Economico* 10(1): 37–51.
- . 1996. "Evidence on Trade and Wages in the Developing World." Technical Paper 119. OCDE, Paris.
- Robinson, James A. 1996. "When Is a State Predatory?" University of Southern California, Department of Economics, Los Angeles.
- Robinson, Peter. 1993. "Economic Effects of the 1992 Drought on the Manufacturing Sector in Zimbabwe." Overseas Development Institute, Londres.
- Robinson, Richard e David Stiedl. 2000. "Decentralisation of Road Administration: Review of Experience." U.K. Department for International Development, Londres.
- Rodgers, Gerry. 1979. "Income and Inequality as Determinants of Mortality: An International Cross-Section Analysis." *Population Studies* 33: 343–51.
- Rodgers, Gerry, Charles G. Gore e Jose B. Figueiredo. 1995. *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Rodriguez, Francisco. 1999. "Inequality, Economic Growth and Economic Performance." Documento de referência para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Rodriguez, Francisco e Dani Rodrik. 1999. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." University of Maryland, Department of Economics, College Park.
- Rodrik, Dani. 1996. "Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do about Them?" In: Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik e John Whalley, org., *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*. Policy Essay 20. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- . 1997. "Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa." Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Mass.
- . 1998. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses." NBER Working Paper 6350. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- . 1999a. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." Trabalho apresentado na conferência do FMI sobre reformas de segunda geração, 8–9 de novembro, Washington, D.C.
- . 1999b. *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay 24. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- . 1999c. "Why Is There So Much Economic Insecurity in Latin America?" NBER Working Paper 6350. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- . 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." NBER Working Paper 7540. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Roemer, John E. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Roger, Neil. 1999. "Recent Trends in Private Participation in Infrastructure." Viewpoint 196. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Ros, Jaime. 2000. *Development Theory and the Economics of Growth*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rose, Elaina. 1999. "Consumption Smoothing and Excess Female Mortality in Rural India." *Review of Economics and Statistics* 81(1): 41–49.
- Rose, Richard. 1995. "Russia as an Hour-Glass Society: A Constitution without Citizens." *European Constitutional Review* 4(3): 34–42.
- . 1999. "Getting Things Done in Anti-modern Society: Social Capital Networks in Russia." Social Capital Initiative Working Paper 6. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, D.C.
- Rose-Ackerman, Susan. 1997. "Corruption and Development." In: Boris Pleskovic e Joseph E. Stiglitz, org., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rosen, George. 1993. *A History of Public Health*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Rosenzweig, Mark. 1998. "Social Learning and Economic Growth: Empirical Evidence." Documento de referência para o *World Development Report 1998/99*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Rosenzweig, Mark e Hans Binswanger. 1993. "Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investment." *Economic Journal* 103: 56–78.
- Rowntree, Benjamin Seebohm. 1901. *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Macmillan.
- Royaume du Maroc, Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Statistique. 1999. "Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/99: Rapport de synthèse."
- Rozelle, Scott. 1996. "Stagnation without Equity: Patterns of Growth and Inequality in China's Rural Economy." *China Journal* 3: 63–91.
- Rubin, Donald B. 1987. *Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys*. Nova York: John Wiley & Sons.
- Rubio, Mauricio. 1997. "Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia." *Journal of Economic Issues* 31(3): 805–16.
- Rugalema, Gabriel. 1999. "Adult Mortality as Entitlement Failure: AIDS and the Crisis of Rural Livelihoods in a Tanzanian Village." Tese de doutorado. Institute of Social Studies, Haia.
- Ruprah, Inder. 1999. "Towards Fiscal Prudence, Transparency

- and Accountability in Peru: A Proposal." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Division 5 Regional Operations Department, Washington, D.C.
- Ruprah, Inder e Luis Marcano. 1998. "Poverty Alleviation in Venezuela: Who to Target and How Not to Adjust in a Crisis." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Division 5 Regional Operations Department, Washington, D.C.
- . 1999. "Digging a Hole: Income Inequality in Venezuela." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Division 5 Regional Operations Department, Washington, D.C.
- Rutkowski, Michal. 1999. "Russia's Social Protection Malaise." Social Protection Discussion Paper 9909. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sable, Charles, Dara O'Rourke e Archon Fung. 2000. "Ratcheting Labor Standards: Regulation for Continuous Improvement in the Global Workplace." Banco Mundial, Human Development Network, Washington, D.C.
- Sachs, Jeffrey. 1999. "Sachs on Development: Helping the World's Poorest." *Economist*, 14–20 August, pp. 17–20.
- . 2000. "Science, the Global Division of Labor, and International Public Policy." Discurso na Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, 18–20 de abril, Washington, D.C.
- Sachs, Jeffrey e Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–117.
- Sachs, Jeffrey, Michael Kremer e Amar Hamoudi. 1999. "The Case for a Vaccine Purchase Fund." Center for International Development Policy Paper 1. Harvard University, Cambridge, Mass.
- Sachs, Jeffrey, Kwesi Botchwey, Maciej Cuchra e Sara Sievers. 1999. "Implementing Debt Relief for the Highly Indebted Poor Countries." Center for International Development Policy Paper 2. Harvard University, Cambridge, Mass.
- Sadoulet, Elisabeth, Rinku Murgai e Alain de Janvry. A ser publicado. "Access to Land via Land Rental Markets." In: Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau e Elisabeth Sadoulet, org., *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Nova York: Oxford University Press.
- Sah, Raaj K. 1991. "Fallibility in Human Organizations and Political Systems." *Journal of Economic Perspectives* 5(2): 67–88.
- Sahn, David E. e David C. Stifel. 1999. "Poverty Comparisons over Time and across Countries in Africa." Working Paper 95. Cornell University, Food and Nutrition Policy Program, Ithaca, N.Y.
- Sahn, David E., Paul A. Dorosh e Stephen D. Younger. 1997. *Structural Adjustment Reconsidered*. Nova York: Cambridge University Press.
- Sahn, David E., David C. Stifel e Stephen D. Younger. 1999. "Inter-temporal Changes in Welfare: Preliminary Results from Nine African Countries." Cornell University, Departments of Economics and Nutritional Science, Ithaca, N.Y.
- Saito, Katrine e Daphne Spurling. 1992. *Developing Agricultural Extension for Women Farmers*. World Bank Discussion Paper 156. Washington, D.C.
- Saito, Katrine, Hailu Mekonen e Daphne Spurling. 1994. *Raising the Productivity of Women Farmers in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper 230. Washington, D.C.
- Sakurai, Takeshi. 1997. *Crop Production under Drought Risk and Estimation of Demand for Formal Drought Insurance in the Sahel*. Tóquio: Ministry of Agriculture, National Research Institute of Agricultural Economics, Forestry and Fisheries.
- Salmen, Lawrence F. 1995. "Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work." Banco Mundial, Environment Department, Washington, D.C.
- Sampson, Robert, Jeffrey Morenho e Felton Earls. 1999. "Beyond Social Capital: Spatial Dynamics of Collective Efficacy for Children." *American Sociological Review* 64(5): 633–60.
- Sánchez, Susana. 2000. "Nicaragua Financial Markets." Documento de referência para *Nicaragua Poverty Assessment 2000*. Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Nova York: Cambridge University Press.
- . 1998. "Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action." *Fiscal Studies* 19(3): 221–47.
- . 1999. "Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency, and Institutions." In: Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc Stern, org., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press.
- Sara, Jennifer e Travis Katz. 1997. "Making Rural Water Sustainable: Report on the Impact of Project Rules." United Nations Development Programme e World Bank Water and Sanitation Program, Washington, D.C.
- Sarris, Alexander. 1994. "Household Welfare during Crisis and Adjustment in Ghana." *Journal of African Economies* 2(2): 195–237.
- Satterthwaite, David. 2000. "Urban Upgrading and Water and Sanitation Services in Low-Income Areas." Box for *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sauma, Pablo. 1997. "Costa Rica: A Public Approach." In: Elaine Zuckerman e Emanuel de Kadt, org., *The Public-Private Mix in Social Services: Health Care and Education in Chile, Costa Rica and Venezuela*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Saunders, Robert J., Jeremy J. Warford e Bjorn Wellenius. 1983. *Telecommunications and Economic Development*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Savedoff, William e Pablo Spiller. 1999. "Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Sawadogo, Kimseyinga. 1997. "La pauvreté au Burkina Faso: Une analyse critique des politiques et des stratégies d'intervention locales." Working Paper 57. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Scandizzo, Pasquale L. 1998. "Growth, Trade, and Agriculture: An Investigative Survey." FAO Economic and Social Development Paper 143. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Schalick, Lisa, Wilbur Hadden, Elsie Pamuk, Vicente Navarro e Gregory Pappas. 2000. "The Widening Gap in Death Rates

- among Income Groups in the United States from 1967 to 1986." *International Journal of Health Services* 30(1): 13–26.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso e Amitabha Mukherjee. 1997a. "An International Statistical Survey of Government Employment and Wages." Policy Research Working Paper 1806. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1997b. "Government Employment and Pay: A Global and Regional Perspective." Policy Research Working Paper 1771. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Schick, Allen. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms." *World Bank Research Observer* 13(1): 123–31.
- Schieber, George, org. 1997. *Innovations in Health Care Financing: Proceedings of a World Bank Conference, March 10–11, 1997*. World Bank Discussion Paper 365. Washington, D.C.
- Schieber, George e Akiko Maeda. 1997. "A Curmudgeon's Guide to Financing Health Care in Developing Countries." In: George Schieber, org., *Innovations in Health Care Financing: Proceedings of a World Bank Conference, March 10–11, 1997*. World Bank Discussion Paper 365. Washington, D.C.
- Schiff, Maurice. 1998. "Ethnic Diversity and Economic Reform in Sub-Saharan Africa." *Journal of African Economies* 7(2): 348–62.
- Schilderman, Theo. 1993. "Disasters and Development: A Case Study from Peru." *Journal of International Development* 5: 415–23.
- Schneider, Robert R. 1995. Government and the Economy on the Amazon Frontier. World Bank Environment Paper 11. Washington, D.C.
- Schofield, Roger, David Reher e Alain Bideau. 1991. *The Decline of Mortality in Europe*. Oxford: Clarendon.
- Schraeder, Peter J., Steven Hook e Bruce Taylor. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows." *World Politics* 50(2): 294–320.
- Schuler, Margaret e Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, org. 1992. *Legal Literacy: A Tool for Women's Empowerment*. Washington, D.C.: OEF International, Women, Law, and Development.
- Schultz, T. Paul. 1994. "Human Capital, Family Planning, and Their Effects on Population Growth." *American Economic Review* 84(2): 255–60.
- . 1999. "Preliminary Evidence of the Impact of Progresa on School Enrollment from 1997 and 1998." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Scoones, Ian. 1995. "Investigating Difference: Applications of Wealth Ranking and Household Survey Approaches among Farming Households in Southern Zimbabwe." *Development and Change* 26(1): 67–88.
- Search, Leila. 1999. "Tanzania: Report on a Village Immersion." Box for *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sebello Mendoza, Meyra e Mark W. Rosegrant. 1995. *Pricing Behavior in Philippine Corn Markets: Implications for Market Efficiency*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Sebstad, Jennefer e Monique Cohen. 1999. "Microfinance, Risk Management and Poverty." Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. U.S. Agency for International Development e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Secretaría de Programación Económica y Regional. 1998. *Caracterización y evolución del gasto público social*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios.
- Sell, Susan. 1996. "North-South Environmental Bargaining: Ozone, Climate Change, and Biodiversity." *Global Governance* 2: 97–118.
- Sen, Amartya. 1984. "Poor, Relatively Speaking." In: Amartya Sen, org., *Resources, Values and Development*. Nova York: Basil - Blackwell.
- . 1992. "Missing Women." *British Medical Journal* 304(6827): 587–88.
- . 1993. "Capability and Well-Being." In: Martha Nussbaum e Amartya Sen, org., *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon.
- . 1997a. "Development Thinking at the Beginning of the 21st Century." New Series, DERP-2. London School of Economics and Political Science.
- . 1997b. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 1997c. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon.
- . 1999. *Development as Freedom*. Nova York: Knopf.
- Sen, Amartya e Jean Drèze. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon.
- Serageldin, Ismail e Christiaan Grootaert. 2000. "Defining Social Capital: An Integrating View." In: Partha Dasgupta e Ismail Serageldin, org., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Serieux, John E. 1999. "Reducing the Debt of the Poorest: Challenges and Opportunities." North-South Institute, Ottawa.
- SEWA (Self-Employed Women's Association). 1997. *Liberalizing for the Poor. Ahmedabad*.
- Seymour, Frances J. e Navroz K. Dubash, com Jake Brunner, François Ekoko, Colin Filer, Hariadi Kartodihardjo e John Mugabe. 2000. *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Shah, Anwar. 1999. "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization." Policy Research Working Paper 2021. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Shah, Shekhar. 1999. "Coping with Natural Disasters: The 1998 Floods in Bangladesh." Trabalho apresentado no seminário do *World Development Report 2000/2001*, Banco Mundial, julho, Washington, D.C.
- Sharma, Naresh e Jean Drèze. 1996. "Sharecropping in a North Indian Village." *Journal of Development Studies* 27(2): 277–92.
- Shaw, R. Paul e Martha Ainsworth, org. 1995. *Financing Health Services through User Fees and Insurance: Case Studies from Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper 294. Washington, D.C.
- Shkolnikov, Vladimir, Giovanni Andrea Cornia, David A. Leon e France Mesle. 1998. "Causes of the Russian Mortality Crisis: Evidence and Interpretations." *World Development* 26(11): 1995–2011.
- Siegel, Paul e Jeffrey Alwang. 1999. "An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework." So-

- cial Protection Discussion Paper 9926. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Silver, Hilary. 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms." *International Labour Review* 133(5–6): 531–78.
- Sindzingre, Alice. 2000. "A Comparative Analysis of African and East Asian Corruption." In: Arnold J. Heidenheimer e Michael Johnston, org., *Political Corruption*. Londres: Transaction.
- . A ser publicado. "Dimensions économiques des réformes de l'état en Afrique sub-saharienne." In: Comi Toulabor e Dominique Darbon, org., *Reforme de l'état: Reconstruction institutionnelle et modes de regulation*. Paris: Karthala.
- Singerman, Diane. 1995. *Avenues of Participation: Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Singh, Balmiki Prasad. 1999. "Democracy, Ecology and Culture: The Indian Experience." Sardar Patel Memorial Lecture, 31 October, Nova Délhi.
- Sinha, Saurabh e Michael Lipton. 1999. "Damaging Fluctuations, Risk and Poverty: A Review." Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. Sussex University, Poverty Research Unit, Brighton; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis e Jere R. Behrman. 1999. "An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progesa) of Mexico." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Smale, Melinda e Paul Heisey. 1994. "Maize Research in Malawi Revisited: An Emerging Success Story?" *Journal of International Development* 6(6): 689–706.
- Snodgrass, Donald R. e Richard H. Patten. 1989. "Reform of Rural Credit in Indonesia: Inducing Bureaucracies to Behave Competitively." Development Discussion Paper 315. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Solo, Tova Maria. 1998a. "Competition in Water and Sanitation: The Role of Small-Scale Entrepreneurs." Viewpoint 165. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- . 1998b. "Keeping Paraguay's Aguateros on Stream." *Wall Street Journal*, 27 November.
- . 1999. "West African Businesses Pioneer Water and Sanitation Services to the Poor." Box for *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Solow, Robert. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 70: 65–94.
- Soobader, Mah-Jabeen e Felicia LeClere. 1999. "Aggregation and the Measurement of Income Inequality: Effects on Morbidity." *Social Science and Medicine* 48: 733–44.
- Spohr, Chris. 2000. "Essays on Household and the Workforce in Taiwan." Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- Srinivas, Mysore. 1987. "The Dominant Caste in Rampura." In: Mysore Srinivas, org., *The Dominant Caste and Other Essays*. New Delhi: Oxford University Press.
- Srinivasan, T.N. 2000. "Growth, Poverty Reduction, and Inequality." Trabalho apresentado na Annual World Bank Conference on Development Economics in Europe, Banco Mundial, 26–28 de junho, Paris.
- Srinivasan, T.N. e Pranab K. Bardhan. 1974. *Poverty and Income Distribution in India*. Calcutta: Statistical Publishing Society.
- Steele, Claude M. 1999. "Thin Ice: 'Stereotype Threat' and Black College Students." *Atlantic Monthly* 284(2): 44–54.
- Stein, Ernesto. 1999. "Fiscal Discipline and Social Protection: Are They Compatible?" Banco Interamericano de Desenvolvimento, Research Department, Washington, D.C.
- Stein, Howard. 1999. "The Development of the Developmental State in Africa: A Theoretical Enquiry." Trabalho apresentado na reunião da African Studies Association, 11–14 de novembro, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Steward, Fred. 1978. *Technology and Underdevelopment*. Londres: Macmillan.
- Stewart, Frances. 1995. "The Social Impacts of Globalization and Marketization." In: Üner Kirdar e Leonard Silk, org., *People: From Impoverishment to Empowerment*. Nova York: New York University Press.
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys e Nick Lea. 1997. "Civil Conflict in Developing Countries over the Last Quarter of a Century: An Empirical Overview of Economic and Social Consequences." *Oxford Development Studies* 25(1): 11–41.
- Stiglitz, Joseph E. 1998a. "Gender and Development: The Role of the State." Trabalho apresentado no seminário sobre gênero e desenvolvimento, 2 de abril, Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1998b. "The Role of International Financial Institutions in the Current Global Economy." Discurso no Chicago Council on Foreign Relations, fevereiro, Chicago.
- . 1998c. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes." Palestra na United Nations Conference on Trade and Development, outubro, Genebra.
- . 1999. "Quis Custodiet Ipsos Custodes? Corporate Governance Failure in the Transition." Keynote address at Annual World Bank Conference on Development Economics in Europe, Banco Mundial, 21–23 June, Paris.
- Stiglitz, Joseph E. e Hirofumi Uzawa. 1969. *Readings in the Modern Theory of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Stock, Elisabeth e Jan de Veen. 1996. *Expanding Labor-Based Methods for Road Works in Africa*. World Bank Technical Paper 347. Washington, D.C.
- Strauss, John e Duncan Thomas. 1998. "Health, Nutrition, and Economic Development." *Journal of Economic Literature* 36: 766–817.
- Streeten, Paul. 1984. "Basic Needs: Some Unsettled Questions." *World Development* 12: 973–82.
- Streeten, Paul, Shahid J. Burki, Mahbub ul Haq, Norman Hicks e Frances Stewart. 1981. *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Subbarao, Kalanidhi. 1997. "Public Works as an Anti-poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience." *American Journal of Agricultural Economics* 79: 678–83.

- . 1998. "Namibia's Social Safety Net: Issues and Options for Reform." Policy Research Working Paper 1996. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Subbarao, Kalanidhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham e Alan Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Suécia, Ministério das Relações Exteriores. 1999. "Making Partnerships Work on the Ground." Relatório de seminário, 30–31 de agosto, Ulvsunda Castle, Estocolmo.
- Summers, Lawrence H. 1992. "Investing in All the People." *Pakistan Development Review* 31: 367–93.
- . 1993. "Foreword." In: Elizabeth M. King e M. Anne Hill, org., *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits, and Policies*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Summers, Robert e Alan Heston. 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988." *Quarterly Journal of Economics* 106(2): 327–68.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto, Yusuf Suharso e Lant Pritchett. 1999. "The Evolution of Poverty during the Crisis in Indonesia, 1996 to 1999." Banco Mundial, Washington, D.C.; e Social Monitoring and Early Response Unit, Jakarta.
- Swamy, Anand V., Steve Knack, Young Lee e Omar Azfar. 1999. "Gender and Corruption." University of Maryland, Center on Institutional Reform and the Informal Sector, College Park.
- Szekély, Miguel, Nora Lustig, Jose Antonio Mejia e Martin Cumpa. A ser publicado. *How Many Poor People in Latin America Are There Really?* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Szreter, Simon. 1997. "Economic Growth, Disruption, Deprivation, Disease and Death: On the Importance of the Politics of Public Health." *Population and Development Review* 23(4): 693–728.
- . A ser publicado. "Social Capital, the Economy and Education in Historical Perspective." In: Stephen Baron, John Field e Tom Schuller, org., *Social Capital: Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Tacoli, Cecilia. 1998. "Rural-Urban Interactions: A Guide to the Literature." *Environment and Urbanization* 10(1): 147–66.
- Tanzi, Vito. 1998. "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government." IMF Working Paper 98/178. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- . 1999. "The Quality of the Public Sector." Trabalho apresentado na conferência do FMI sobre reformas, 8–9 de novembro, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito e Hamid Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth." IMF Working Paper 97/139. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Temple, Jonathan. 1998. "Initial Conditions, Social Capital, and Growth in Africa." *Journal of African Economics* 73(3): 309–47.
- . 1999. "The New Growth Evidence." *Journal of Economic Literature* 37: 112–56.
- Temple, Jonathan e Paul A. Johnson. 1998. "Social Capability and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 113(3): 965–90.
- Tendler, Judith. 1993. *New Lessons from Old Projects: The Workings of Rural Development in Northeast Brazil*. Operations Evaluation Study. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1997. *Good Governance in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith e Sara Freedheim. 1994. "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil." *World Development* 22(12): 1771–91.
- Teranish, Juro. 1996. "Sectoral Resource Transfer, Conflict and Macro-Stability in Economic Development: A Comparative Analysis." In: Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim e Masahiro Okuno-Fujiwara, org., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Nova York: Oxford University Press.
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- TGNP (Tanzania Gender Networking Programme). 1999. *Budgeting with a Gender Focus*. Dar es Salaam.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intrahousehold Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 25: 635–64.
- . 1997. "Incomes, Expenditures, and Health Outcomes: Evidence on Intrahousehold Resource Allocation." In: Lawrence Haddad, John Hoddinott e Harold Alderman, org., *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods, and Policy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- . 1999. "Economic Crisis and Poverty: Evidence from Indonesia." University of California at Los Angeles, Department of Economics.
- Thomas, Duncan, Victor Lavy e John Strauss. 1996. "Public Policy and Anthropometric Outcomes in the Côte d'Ivoire." *Journal of Public Economics* 61: 155–92.
- Thomas, Vinod e Yan Wang. 1998. "Missing Lessons of East Asia: Openness, Education, and the Environment." Trabalho apresentado na Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Banco Mundial, junho, Montevidéu.
- Thorbecke, Erik. 1985. "The Social Accounting Matrix and Consistency-Type Planning Models." In: Graham Pyatt e Jeffrey I. Round, org., *Social Accounting Matrices: A Basis for Planning*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1991. "Adjustment, Growth and Income Distribution in Indonesia." *World Development* 19(11): 1595–614.
- . 2000. "The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950–2000." In: Finn Tarp, org., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Thorbecke, Erik e Hong-Sang Jung. 1996. "A Multiplier Decomposition Method to Analyze Poverty Alleviation." *Journal of Development Economics* 48: 279–300.
- Timmer, C. Peter. 1997. "How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?" Consulting Assistance on Economic Reform Discussion Paper 178. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Timmer, Marcel P. e Adam Szirmai. 1997. "Growth and Divergence in Manufacturing Performance in South and East Asia." Research Memorandum Gd-37. University of Groningen,

- Groningen Growth and Development Centre.
- Tomich, Thomas P. e Meine van Noodwijk, org. 1998. *Alternatives to Slash-and-Burn in Indonesia: Summary Report and Synthesis of Phase II*. Bogor: International Centre for Research in Agroforestry.
- Tommasi, Mariano. 1999. "On High Inflation and the Allocation of Resources." *Journal of Monetary Economics* 44: 401–21.
- Tommasi, Mariano e Andrés Velasco. 1996. "Where Are We in the Political Economy of Reform?" *Journal of Policy Reform* 1(2): 187–238.
- Tommasi, Mariano e Federico Weischelbaum. 1999. "A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration." Harvard University, Cambridge, Mass.
- Townsend, Peter. 1979. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Londres: Allen Lane.
- . 1985. "Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen." *Oxford Economic Papers* 37: 659–68.
- Townsend, Robert. 1994. "Risk and Insurance in Village India." *Econometrica* 62(3): 539–91.
- . 1995. "Consumption Insurance: An Evaluation of Risk-Bearing Systems in Low-Income Economies." *Journal of Economic Perspectives* 9: 83–102.
- Treisman, Daniel. 1998. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." University of California at Los Angeles, Department of Political Science.
- Tsui, Kay Yuen. 1995. "Multidimensional Generalizations of the Relative and Absolute Indices: The Atkinson-Kolm-Sen Approach." *Journal of Economic Theory* 67: 251–65.
- . 1997. "Multidimensional Poverty Indices." Chinese University of Hong Kong, Department of Economics.
- Tuck, Laura e Kathy Lindert. 1996. *From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform*. World Bank Discussion Paper 351. Washington, D.C.
- Tummala, Krishna K. 1999. "Policy of Preference: Lessons from India, the United States, and South Africa." *Public Administration Review* 59(6): 495–509.
- Turok, Ben. 1999. "South Africa: From Exclusion to Integration." Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Turton, David, org. 1997. *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence*. Rochester, N.Y.: University of Rochester Press.
- Tzannatos, Zafiris. 1998. "Child Labor and School Enrollment in Thailand in the 1990s." Social Protection Paper 9818. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Uberoi, Patricia. 1999. "Gender and State Policies in India, 1950–2000." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Uddin, Sharif. 1999. "The 'Village Phone': Bringing Universal Service to Rural Areas in Bangladesh." Trabalho apresentado na Primeira Conferência Internacional sobre Telecomunicações Rurais da National Telephone Cooperative Association, novembro, Washington, D.C.
- Udry, Christopher. 1991. "Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy." *World Bank Economic Review* 4(3): 251–71.
- . 1996. "Gender, Agricultural Production, and the Theory of the Household." *Journal of Political Economy* 104(5): 1010–46.
- . 1999. "Poverty, Risk and Households." Trabalho apresentado no seminário do *World Development Report 2000/2001*, Banco Mundial, julho, Washington, D.C.
- Udry, Christopher, John Hoddinott, Harold Alderman e Lawrence Haddad. 1995. "Gender Differentials in Farm Productivity: Implications for Household Efficiency and Agricultural Policy." *Food Policy* 20(5): 407–23.
- UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS). 1998. *AIDS Epidemic Update*. Genebra.
- . 2000. *Report on the Global HIV/AIDS Epidemic*. Genebra.
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). Database. [unesco.stat.unesco.org/en/stats/stats0.htm].
- UNFPA (United Nations Population Fund) e Australian National University. 1998. "South East Asian Populations in Crisis: Challenges to the Implementation of the ICPD Programme of Action." UNFPA, Nova York.
- Unger, Danny. 1998. *Building Social Capital in Thailand: Fibers, Finance, and Infrastructure*. Nova York: Cambridge University Press.
- UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). 1994. *Children at Work*. East Asia and Pacific Regional Office. Bangkok.
- UNICEF e Oxfam International. 1999. "Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge." Paper presented at Heavily Indebted Poor Countries Review Seminar, United Nations Commission for Africa, July, Addis Ababa. [www.worldbank.org/hipc].
- Uphoff, Norman. 1992. *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- . 1993. "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets." *World Development* 21(4): 607–22.
- . 1998. "Community-Based Natural Resources Management: Connecting Micro and Macro Processes, and People with Their Environments." Apresentação no International Workshop on Community-Based Natural Resources Management, Banco Mundial, 10–14 de maio, Washington, D.C.
- USAID (U.S. Agency for International Development), OFDA (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance). 1999. *International Disaster Database*. Washington, D.C.
- U.S. Census Bureau. 1999. *Poverty in the United States 1998*. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce.
- Uvin, Peter. 1995. "Fighting Hunger at the Grassroots: Paths to Scaling Up." *World Development* 23: 927–39.
- Valdes, Alberto. 1994. "Agricultural Reforms in Chile and New Zealand: A Review." *Journal of Agricultural Economics* 45(2): 189–201.
- . 1999. "A Rural Poverty Profile of the Region." In: Ramon Lopez e Alberto Valdes, org., *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- van de Walle, Dominique. 1995. "Toward a Synthesis." In: Dominique van de Walle e Kimberly Nead, org., *Public Spend-*

- ing and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- . 1996. *Infrastructure and Poverty in Vietnam*. Living Standards Measurement Study Working Paper 121. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2000a. "Are Returns to Investment Lower for the Poor? Human and Physical Capital Interactions in Rural Vietnam." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.; e University of Toulouse, Department of Economics.
- . 2000b. "Choosing Pro-poor Rural Road Investments." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 2000c. "Human Capital and Labor Market Constraints in Developing Countries: A Case Study of Irrigation in Vietnam." Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- van de Walle, Dominique e Dileni Gunewardena. 2000. "Sources of Ethnic Inequality in Viet Nam." Policy Research Working Paper 2297. Banco Mundial, Washington, D.C.
- van de Walle, Dominique e Kimberly Nead, org. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- van de Walle, Nicolas. A ser publicado. *The Politics of Permanent Crisis: Managing African Economies, 1979–1999*. Nova York: Cambridge University Press.
- van de Walle, Nicolas e Timothy Johnston. 1996. *Improving Aid to Africa*. Policy Essay 21. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- van der Gaag, Jacques. 1995. *Private and Public Initiatives Working Together for Health and Education*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- van Dijk, Meine Pieter e Roberta Rabellotti. 1997. *Enterprise Clusters and Networks in Developing Countries*. Londres: Frank Cass.
- van Domelen, Julie e Daniel Owen. 1998. "Getting an Earful: A Review of Beneficiary Assessments of Social Funds." Social Protection Discussion Paper 9816. Banco Mundial, Washington, D.C.
- van Doorslaer, Eddy e Adam Wagstaff. 1997. "Income-Related Inequalities in Health: Some International Comparisons." *Journal of Health Economics* 16: 93–112.
- van Ginneken, Wouter, org. 1999. *Social Security for the Excluded Majority*. Geneva: International Labour Office.
- van Nieuwkoop, Martien e Jorge E. Uquillas. 2000. "Defining Ethnodelvelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadoran Peoples Development Project." Sustainable Development Working Paper 6. Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- van Rijckeghem, Caroline e Beatrice Weder. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in Civil Service Cause Corruption?" IMF Working Paper 97/73. FMI, Washington, D.C.
- van Rooy, Alison, org. 1998. *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan.
- van Trotsenburg, Axel e Alan MacArthur. 1999. "The HIPC Initiative: Delivering Debt Relief to Poor Countries." [www.worldbank.org/hipc/related-papers/related-papers.html].
- Varian, Hall R. 1990. "Monitoring Agents with Other Agents." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146: 153–74.
- Varma, Keshav. 1999. "City of Ahmedabad Slum Networking Project." Self-Employed Women's Association, Ahmedabad.
- Varshney, Ashutosh. 1999a. "Democracy and Poverty." Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1999b. "Mass Politics or Elite Politics? India's Economic Reforms in Comparative Perspective." In: Jeffrey Sachs, Ashutosh Varshney e Nirupam Bajpai, org., *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press.
- . 2000. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Vatsa, Krishna. 1999. "Community Participation in Postdisaster Reconstruction: Lessons Learned from the Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Program." Quadro para o *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Vélez, Carlos Eduardo, Adriana Kugler e César Bouillón. 1999. "A Microeconomic Decomposition of the Inequality U-turn in Urban Colombia: Labor Market Forces and Beyond." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Poverty and Inequality Advisory Unit, Washington, D.C.
- Vella, Venzio. 1997. "Health and Nutritional Aspects of Well-Being." In: Jeni Klugman, org., *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Venkataraman, Arjunamurthy e Julia Falconer. 1999. "Rejuvenating India's Decimated Forests through Joint Action: Lessons from Andhra Pradesh." Project Brief. Banco Mundial, Rural Development Department, Washington, D.C.
- Vietnam, General Statistics Office. 1998. *Vietnam Living Standards Survey 1998*. Hanoi.
- Villagran, Eduardo. 2000. "Key Drivers of Improved Access: Off-Grid Service." In: Energy Sector Management Assistance Programme, *Energy and Development Report 2000: Energy Services for the World's Poor*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Visaria, Pravin. 2000. "Poverty in India during 1994–98: Alternative Estimates." Institute of Economic Growth, Dehli.
- von Pischke, J.D., Dale W. Adams e Gordon Donald, org. 1984. *Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use and Abuse*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Vos, Rob, Margarita Velasco e Edgar de Labastida. 1999. "Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997–1998." Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Waddington, Catriona e K.A. Enyimayew. 1989. "Price to Pay: The Impact of User Charges in Asante-Akim District, Ghana." *International Journal of Health Planning and Management* 4(1): 17–47.
- . 1990. "A Price to Pay, Part 2: The Impact of User Charges in the Volta Region of Ghana." *International Journal of Health Planning and Management* 5(4): 287–312.
- Wade, Robert. 1985. "The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development." *World Development* 13(April): 467–97.
- . 1987. *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. Nova York: Cambridge University

- Press.
- . 1991. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- . 1992. "How to Make Street-Level Bureaucracies Work Better: India and Korea." *International Development Studies Bulletin* 23: 51–54.
- Wagstaff, Adam. 1999. *Inequalities in Child Mortality in the Developing World: How Large Are They? How Can They Be Reduced?* Washington, D.C.: Banco Mundial, Human Development Network.
- . 2000. "Socioeconomic Inequalities in Child Mortality: Comparisons across Nine Developing Countries." *Bulletin of the World Health Organization* 78(1).
- . A ser publicado a. *If the Health of the Poor Matters More: Child Survival Inequalities in Nine Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Human Development Network.
- . A ser publicado b. *Inequalities in Child Health*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Human Development Network.
- Wagstaff, Adam e Eddy van Doorslaer. 2000. "Income Inequality and Health: What Does the Literature Tell Us?" *Annual Review of Public Health* 21: 543–67.
- Wagstaff, Adam e Naoko Watanabe. 2000. "Socioeconomic Inequalities in Child Malnutrition in the Developing World." Banco Mundial, Health, Nutrition, and Population Team, Washington, D.C.
- Waldmann, Robert. 1992. "Income Distribution and Infant Mortality." *Quarterly Journal of Economics* 107: 1283–302.
- Walker, Ian, Rafael del Cid, Fidel Ordonez e Florencia Rodriguez. 1999. "Ex-post Evaluation of the Honduran Social Investment Fund." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Walker, Ian, Margarita Velasquez, Francisco Ordonez e Florencia Rodriguez. 1997. "Regulation, Organization and Incentives: The Political Economy of Potable Water Services in Honduras." Working Paper R-314. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Walker, Thomas e James Ryan. 1990. *Village and Household Economies in India's Semi-arid Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Wallsten, Scott J. 1999. "An Empirical Analysis of Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America." Policy Research Working Paper 2136. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Walt, Gill, Enrico Pavignani, Lucy Gilson e Kent Buse. 1999. "Managing External Resources in the Health Sector: Are There Lessons for SWAps?" *Health Policy and Planning* 14(3): 273–84.
- Ward-Batts, Jennifer. 1998. "Modeling Family Expenditures to Test Income Pooling." Trabalho apresentado nas reuniões de 1998 da Population Association of America, 2–4 de abril, Chicago.
- Waterbury, John. 1973. "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime." *World Politics* 25(4): 533–55.
- Webb, Michael e David Ehrhardt. 1998. "Improving Water Services through Competition." Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Weber, Eugene J. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Wei, Shang-Jin. 1999a. *Corruption and Poverty: New Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999b. "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?" Policy Research Working Paper 2048. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Weidenbaum, Murray e Samuel Hughes. 1996. *The Bamboo Network: How Expatriate Chinese Entrepreneurs Are Creating a New Economic Superpower in Asia*. Nova York: Free Press.
- Weiner, David. 1999. "At Seattle, Start the Trade and Labor Dialogue." ODC Viewpoint. Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Weiner, Myron. 1991. *The Child and the State in India: Child Labor and Education Policy in Comparative Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wellenius, Bjorn. 1997. "Extending Telecommunications Service to Rural Areas: The Chilean Experience." Viewpoint 105. Banco Mundial, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Whang, In-Joun. 1981. *Management of Rural Change in Korea*. Seoul: National University Press.
- White, Judy. 1997. "Evaluation Synthesis of Rural Water and Sanitation Projects." Evaluation Report EV596. U.K. Department for International Development, Londres.
- Whitehead, Laurence e George Gray-Molina. 1999. "The Long-Term Politics of Pro-poor Policies." Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Whittington, Dale, Donald T. Lauria e Xinming Mu. 1989. "Paying for Urban Services: A Study of Water Vending and Willingness to Pay for Water in Onitsha, Nigeria." Report INU40. Banco Mundial, Infrastructure and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Wilkinson, Richard. 1996. *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. Londres: Routledge.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- . 1993. "Democracy and the 'Washington Consensus'." *World Development* 21: 1329–36.
- Wilson, William Julius. 1996. *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. Nova York: Knopf.
- Winters, L. Alan. 1999. "Trade, Trade Policy, and Poverty: What Are the Links?" Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. Sussex University, Economics Department, Brighton; e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wodon, Quentin. 1997. "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh." *Journal of Development Studies* 34: 66–101.
- . 1999. "Growth, Inequality, and Poverty: A Regional Panel for Bangladesh." Policy Research Working Paper 2072. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2000a. "Extreme Poverty and Human Rights: Essays on Joseph Wresinski." Documento de referência para *World De-*

- velopment Report 2000/2001*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2000b. "Income Mobility and Risk during the Business Cycle." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- . 2000c. "Public Works Employment and Workfare Programs: Optimizing the Timing of Benefits for Poverty Reduction." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- . A ser publicado. "Micro Determinants of Consumption, Poverty, Growth, and Inequality in Bangladesh." *Applied Economics*.
- Wodon, Quentin e Norman Hicks. 1999. "Protecting the Poor during Crisis through Public Spending? Framework and Application to Argentina and Mexico." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Wodon, Quentin e Mari Minowa. 2000. "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Probecat." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Wodon, Quentin, Norman Hicks, Bernadette Ryan e Gabriel Gonzalez. 2000. "Are Governments Pro-poor but Short-Sighted? Targeted and Social Spending for the Poor during Booms and Busts." Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Network and Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- Wodon, Quentin, Robert Ayres, Matias Barenstein, Kihoon Lee, Pia Peeters, Corinne Siaens e Shlomo Yitzhaki. 2000. *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*. World Bank Technical Paper 467. Washington, D.C.
- Wolf, Margery. 1985. *Revolution Postponed: Women in Contemporary China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Wolfensohn, James D. 1999. "A Proposal for a Comprehensive Development Framework: A Discussion Draft." Banco Mundial, Office of the President, Washington, D.C.
- Woo-Cumings, Meredith, org. 1999. *The Developmental State*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Woods, Ngaire. 1999. "Good Governance in International Organizations." *Global Governance* 5: 39–61.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27(2): 151–208.
- . 1999. "Learning from Failures in Microfinance." *American Journal of Economics and Sociology* 58(1): 17–42.
- . 2000. "Managing Risk, Shocks, and Opportunities in Developing Economies: The Role of Social Capital." In: Gustav Ranis, org., *Dimensions of Development*. New Haven, Conn.: Yale Center Press.
- . A ser publicado. *Using Social Capital: Getting the Social Relations Right in the Theory and Practice of Economic Development*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Woolcock, Michael e Deepa Narayan. A ser publicado. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *World Bank Research Observer*.
- Woolcock, Michael, Lant Pritchett e Jonathan Isham. 1999. "The Social Foundations of Poor Economic Growth in Resource-Rich Countries." Trabalho preparado para o projeto sobre recursos naturais e crescimento econômico de United Nations University–World Institute for Development Economics Research, Helsingin.
- World Bank Partnerships Group. 1998a. "Partnership for Development: From Vision to Action." Briefing to Board of Executive Directors, setembro, Washington, D.C.
- . 1998b. "Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank." Documento de trabalho. Washington, D.C.
- World Faiths Development Dialogue. 1999. "A Different Perspective on Poverty and Development." Comment on *World Development Report 2000/2001*. Londres.
- . 2000. "A New Direction for World Development? Comment on the First Full Version of the *World Development Report 2000/2001*." Occasional Paper 3. Londres.
- Wuyts, Marc. 1996. "Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management: The Mozambican Experience." *Development and Change* 27(4): 717–49.
- Yao, Shujie. 1999. "Economic Growth, Income Inequality and Poverty in China under Economic Reforms." *Journal of Development Studies* 35(6): 104–30.
- Yaqub, Shahin. 1999. "How Equitable Is Public Spending on Health and Education?" Documento de referência para *World Development Report 2000/2001*. Sussex University, Poverty Research Unit, Brighton; e Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C.
- Yaron, Jacob. 1992. *Successful Rural Finance Institutions*. World Bank Discussion Paper 150. Washington, D.C.
- Yaron, Jacob, McDonald Benjamin Jr. e Stephanie Charitonenko. 1998. "Promoting Efficient Rural Financial Intermediation." *World Bank Research Observer* 13(2): 147–70.
- Yaron, Jacob, McDonald Benjamin Jr. e Gerda Pipek. 1997. *Rural Finance: Issues, Design and Best Practices*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, no. 14. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Yepes, Guillermo. 1999. "Do Cross-Subsidies Help the Poor to Benefit from Water and Wastewater Services? Lessons from Guayaquil." Water Supply and Sanitation Program Working Paper. United Nations Development Programme e Banco Mundial, Washington, D.C.
- Yost, Carol. 1999. "Gender and Law: Challenges and Opportunities for Development." Apresentação no seminário do Banco Mundial, junho, Washington, D.C.
- Young, Alwyn. 1995. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of East Asian Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 641–80.
- Younger, Stephen. 1996. "Labor Market Consequences of Retrenchment for Civil Servants in Ghana." In: David E. Sahn, org., *Economic Reform and the Poor in Africa*. Oxford: Clarendon.
- Zaman, Hassan. 1999. "Assessing the Impact of Microcredit on Poverty and Vulnerability in Bangladesh." Policy Research Working Paper 2145. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Zeller, Manfred. 1999. "The Role of Microfinance for Income and Consumption Smoothing." Trabalho apresentado na conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento

sobre proteção social e pobreza, 4-5 de fevereiro, Washington, D.C.
Zeng Yi, Tu Ping, Gu Baochang, Xu Yi, Li Bohua e Li Yongping.
1993. "Causes and Implications of the Recent Increase in the
Reported Sex Ratio at Birth in China." *Population and De-
velopment Review* 19(2): 283-302.

Zimmerman, Frederic e Michael R. Carter. 1999. "Asset Smooth-
ing, Consumption Smoothing and the Reproduction of In-
equality under Risk and Subsistence Constraints." Department
of Agricultural and Applied Economics Staff Paper 402. Uni-
versity of Wisconsin, Madison.

Notas Técnicas

Estas notas técnicas examinam as fontes e métodos utilizados para compilar os 149 indicadores incluídos nos Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial. As notas seguem a ordem em que os indicadores aparecem nas tabelas.

Fontes

Os dados dos Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial foram extraídos de *World Development Indicators 2000*. Contudo, sempre que possível, incorporamos as correções comunicadas após o encerramento daquela edição. Além disso, a Tabela 1 inclui estimativas da população e produto nacional bruto (PNB) per capita de 1999 divulgadas recentemente.

O Banco Mundial utiliza várias fontes para as estatísticas publicadas em *World Development Indicators*. Os dados sobre a dívida externa são fornecidos diretamente ao Banco Mundial pelos países em desenvolvimento, através do Sistema de Notificação da Dívida. Os demais dados provêm principalmente das Nações Unidas e seus organismos especializados, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de relatórios enviados pelos países ao Banco Mundial. Para que os dados sejam mais atualizados e coerentes, recorreu-se também a estimativas da equipe técnica do Banco. As estimativas das contas nacionais da maioria dos países foram obtidas por missões econômicas do Banco Mundial. Em certos casos, a equipe do Banco ajustou as estimativas para torná-las compatíveis com as definições e conceitos internacionais. A maioria dos dados sociais de fontes nacionais foi obtida em arquivos administrativos, pesquisas especiais e censos periódicos. A seção Fontes dos Dados, no final das Notas Técnicas, apresenta as principais fontes internacionais utilizadas (bem como as fontes citadas nas Notas Técnicas).

Coerência e confiabilidade dos dados

Embora tenham sido envidados consideráveis esforços para padronizar os dados, não se pode garantir a sua plena comparabilidade, razão pela qual os indicadores devem ser interpretados com cautela. Muitos fatores afetam a disponibilidade, comparabilidade e confiabilidade dos dados: os sistemas estatísticos de muitas economias em desenvolvimento ainda são

deficientes; os métodos, a cobertura, as práticas e as definições estatísticas variam muito entre os países; e as comparações entre períodos e países envolvem complexos problemas técnicos e conceptuais que não podem ser resolvidos de maneira inequívoca. Por isso, embora tenham sido extraídos das fontes consideradas mais autorizadas, os dados devem ser interpretados apenas como indicações de tendências, caracterizando as principais diferenças entre as economias, em vez de oferecer medidas quantitativas precisas dessas diferenças. Além disso, os institutos nacionais de estatística tendem a revisar seus dados históricos, principalmente dos anos mais recentes. Assim, dados de épocas diferentes podem ser incluídos em diferentes edições das publicações do Banco Mundial. Recomendamos aos leitores não fazer comparações entre dados de diferentes edições. O *World Development Indicators 2000 CD-ROM* apresenta séries cronológicas coerentes.

Coeficientes e taxas de crescimento

Para facilitar a consulta, as tabelas geralmente apresentam coeficientes e taxas de crescimento, em vez dos valores simples subjacentes. Os valores em sua forma original podem ser obtidos em *World Development Indicators 2000 CD-ROM*. Salvo indicação em contrário, as taxas de crescimento foram calculadas pelo método de regressão dos mínimos quadrados (ver "Métodos estatísticos", adiante). Como esse método leva em consideração todas as observações feitas num período, as taxas de crescimento resultantes refletem tendências gerais que não são indevidamente influenciadas por valores excepcionais. Para excluir os efeitos da inflação, utilizaram-se indicadores econômicos a preços constantes no cálculo das taxas de crescimento. Os números em grifo referem-se a anos ou períodos distintos dos especificados (até dois anos antes ou depois no caso dos indicadores econômicos e até três anos no caso dos indicadores sociais, pois estes costumam ser coligidos com menor regularidade e mudam menos drasticamente a curto prazo).

Séries a preços constantes

O crescimento de uma economia é medido pelo aumento no valor adicionado produzido pelos indivíduos e empresas que

atuam na economia. Assim, a medição do crescimento real requer estimativas do PIB e seus componentes em preços constantes. O Banco Mundial coleta séries de contas nacionais a preços constantes em moedas nacionais registradas no ano base original do país. Para obter séries comparáveis de dados a preços constantes, o PIB (e o valor adicionado) é reordenado por origem industrial num ano base comum, atualmente 1995. Esse processo produz uma discrepância entre o PIB reordenado e a soma dos componentes reordenados. Já que essa discrepância produziria distorções na taxa de crescimento, não foi incorporada em nenhuma rubrica.

Indicadores sintéticos

Os indicadores sintéticos de diferentes regiões e grupos de renda, apresentados no final da maioria das tabelas, são calculados por adição simples quando expressos como níveis. As taxas e coeficientes agregados de crescimento geralmente são computados como médias ponderadas. Os indicadores sintéticos referentes aos aspectos sociais são ponderados pela população ou subgrupos, exceto quando se referem à mortalidade infantil, em que a ponderação é feita pelo número de nascimentos. Encontram-se mais informações nas notas sobre indicadores específicos.

No caso dos indicadores sintéticos que abrangem vários anos, os cálculos basearam-se num grupo uniforme de economias, para que a composição do agregado não mude ao longo do tempo. Somente compilamos medidas de grupo quando havia dados disponíveis para um ano com referência a pelo menos dois terços de todo o grupo, conforme a definição baseada nos dados de referência de 1995. Uma vez preenchido esse critério, supõe-se que as economias sobre as quais não há dados se hajam comportado como as que forneceram estimativas. O leitor deve recordar que o objetivo dos indicadores é proporcionar agregados representativos para cada aspecto e que nada de significativo pode ser inferido retroativamente sobre o comportamento de cada país a partir dos indicadores de grupo. Além disso, o processo de ponderação pode resultar em discrepâncias entre os totais dos subgrupos e os totais gerais.

Tabela 1. Tamanho da economia

As estimativas de **população** baseiam-se na definição *de facto* que conta todos os habitantes de um país, seja qual for a sua situação legal ou nacionalidade, exceto os refugiados que não estejam permanentemente radicados no país de asilo, que são geralmente considerados como parte da população do seu país de origem. Os indicadores são estimativas na metade do ano (ver a nota técnica à Tabela 3).

Área é a superfície total, incluindo cursos de água interiores e vias navegáveis costeiras.

Densidade demográfica é a população na metade do ano dividida pela área. Área é a superfície total, excluindo cursos de água interiores e vias navegáveis costeiras. Para calcular a densidade, utilizaram-se os dados mais recentes sobre a área.

O **produto nacional bruto (PNB)**, a mais ampla medida da renda nacional, mede o valor total agregado de fontes internas e externas produzido por residentes. O PNB compreende o produto interno bruto e a receita líquida de renda primária de não residentes. Os dados em moeda nacional foram convertidos em dólares dos Estados Unidos mediante o método do Atlas do Banco Mundial.

Esse método envolve a utilização de uma média das taxas de câmbio de três anos para compensar os efeitos de flutuações transitórias na taxa cambial. (Para mais detalhes sobre o método do Atlas, ver os "Métodos estatísticos".) A **taxa média de crescimento anual do PNB** foi calculada com base no PNB medido a preços constantes em unidades de moeda nacional.

O **PNB per capita** é o PNB dividido pela população na metade do ano, convertido em dólares dos Estados Unidos pelo método do Atlas. O Banco Mundial usa o PNB per capita em dólares na classificação das economias para fins analíticos e para determinar se podem tomar empréstimos. A **taxa média de crescimento anual do PIB per capita** foi calculada com base no PNB *per capita* medido a preços constantes em unidades de moeda nacional.

Já que as taxas de câmbio nominais nem sempre refletem as diferenças internacionais nos preços relativos, a Tabela 1 também mostra o PNB convertido em dólares internacionais mediante taxas de câmbio da paridade do poder aquisitivo (PPA). O **PNB medido pela PPA** é o PNB convertido em dólares dos Estados Unidos pela taxa de câmbio PPA. A essa taxa, um dólar tem o mesmo poder aquisitivo em relação ao PNB nacional que o dólar dos Estados Unidos em relação ao PNB dos EUA. Essa taxa permite uma comparação dos preços reais entre países, assim como os índices de preços convencionais permitem uma comparação dos valores reais ao longo do tempo. Os fatores de conversão pela PPA foram derivados da rodada mais recente de pesquisas de preços realizada pelo Programa de Comparação Internacional (PCI), um projeto conjunto do Banco Mundial e das comissões econômicas regionais da ONU. Essas pesquisas, realizadas em 118 países e concluídas em 1996, tomam 1993 como ano de referência. As estimativas de países não incluídos nas pesquisas foram derivadas de modelos estatísticos utilizando os dados disponíveis.

A classificação baseia-se em 206 economias e inclui as 74 economias com dados esparsos ou menos de 1,5 milhão de habitantes (tabela 1a). As estimativas do PNB e PNB *per capita* foram utilizadas para classificar muitas dessas 74 economias, como Liechtenstein, que está em segundo lugar pelo PNB per capita.

Tabela 2. Qualidade de vida

O **crescimento do consumo privado per capita** é a taxa média anual de crescimento do consumo privado dividida pela população na metade do ano. (Ver a definição de consumo privado na nota técnica à Tabela 13.) A taxa de crescimento corrigida pela distribuição é 1 menos o índice de Gini (ver a nota técnica à Tabela 5) multiplicado pela taxa anual de crescimento do consumo privado. O crescimento do consumo privado *per capita* geralmente está associada com uma redução da pobreza; porém, nos países onde a distribuição da renda ou do consumo é muito desigual, os pobres podem não se beneficiar desse crescimento. A relação entre a redução da pobreza e a distribuição da renda ou consumo, medida por um índice como o coeficiente de Gini, é complicada. Contudo, Ravallion e Chen (1997) constataram que a redução da pobreza é diretamente proporcional à taxa de crescimento do consumo privado corrigida pela distribuição.

A **prevalência de desnutrição** é a percentagem de crianças menores de 5 anos cujo peso para a idade é inferior em mais de 2

desvios-padrão à média da população de referência (crianças dos Estados Unidos, que se supõe serem bem alimentadas). O peso para a idade é um indicador composto do peso em relação à altura (definhamento) e altura em relação à idade (atrofia). As estimativas da desnutrição infantil provêm da OMS.

A **taxa de mortalidade de menores de 5 anos** é a probabilidade de que uma criança nascida no ano indicado morra antes de completar 5 anos, se estiver sujeita às atuais taxas de mortalidade por idade. A probabilidade é expressa como uma taxa por mil.

A **esperança de vida ao nascer** indica o número de anos que um recém-nascido viveria se os padrões de mortalidade vigentes à época do seu nascimento permanecessem inalterados durante toda a sua existência.

Os dados de mortalidade por idade como as taxas de mortalidade infantil, juntamente com a esperança de vida ao nascer, provavelmente são os melhores indicadores gerais da situação de saúde de uma comunidade e muitas vezes são citados como medidas gerais do bem-estar ou qualidade de vida de uma população. As principais fontes dos dados sobre mortalidade são os sistemas de registro civil e estimativas diretas ou indiretas baseadas em pesquisas por amostragem ou censos. Já que os registros civis com sistemas relativamente completos são bastante raros, as estimativas devem ser obtidas de pesquisas por amostragem ou derivadas mediante aplicação de técnicas de estimação indireta aos dados do registro, censo ou pesquisa. As estimativas indiretas baseiam-se em tabelas atuariais (de mortalidade) estimadas, que podem não ser apropriadas para a população em questão. Em geral, a esperança de vida ao nascer e as taxas de mortalidade por idade são estimativas baseadas no censo ou pesquisa mais recente; ver a tabela de documentação de dados primários em *World Development Indicators 2000*.

O **analfabetismo de adultos** é a proporção de pessoas com mais de 15 anos que não sabem ler nem escrever inteligivelmente uma frase curta e simples do cotidiano. Neste caso, a definição baseia-se no conceito de alfabetização "funcional": a capacidade de utilizar efetivamente as aptidões para leitura e escrita no contexto de uma sociedade. Para medir a alfabetização utilizando essa definição, é preciso contar com medidas de um recenseamento ou pesquisa por amostragem sob condições controladas. Na prática, muitos países estimam o número de adultos analfabetos com base em dados fornecidos pelos próprios indivíduos ou em estimativas do número de pessoas que terminam a escola. Devido a essas diferenças de método, as comparações entre países – e mesmo de um ano a outro num mesmo país – devem ser feitas com cautela.

A **população urbana** é a parcela da população que vive em áreas definidas como urbanas em cada país.

O **acesso a saneamento em áreas urbanas** refere-se à percentagem da população urbana que dispõe de conexões aos esgotos públicos ou sistemas domiciliares, tais como privadas de fossa, latrinas, fossas sépticas, banheiros comunitários ou outras instalações semelhantes.

Tabela 3. População e força de trabalho

A **população total** inclui todos os residentes, independentemente da sua situação legal ou nacionalidade, exceto os refugiados que não estejam permanentemente radicados no país de asilo, que são

geralmente considerados como parte da população do seu país de origem. Os indicadores são estimativas da metade do ano. As estimativas demográficas geralmente se baseiam nos censos nacionais e as estimativas intercensitárias são interpolações ou extrapolações baseadas em modelos demográficos. Erros e falhas de contagem ocorrem mesmo em países de renda alta; nos países em desenvolvimento, esses erros podem ser substanciais, devido às restrições de transporte, comunicação e recursos necessários para efetuar um censo completo. Além disso, a comparabilidade internacional dos indicadores demográficos é limitada por diferenças nos conceitos, definições, procedimentos de coleta de dados e métodos de estimação utilizados pelos institutos nacionais de estatísticas e outras organizações que coligem dados demográficos. Os dados da Tabela 3 foram fornecidos pelos institutos nacionais de estatística ou pela Divisão de Demografia das Nações Unidas.

A **taxa média anual de crescimento da população** é a taxa exponencial de variação no período (ver a seção sobre "Métodos estatísticos").

A **população de 15 a 64 anos** é uma medida comumente aceita do número de pessoas economicamente ativas. Contudo, em várias economias em desenvolvimento, os menores de 15 anos trabalham a tempo integral ou parcial e em algumas economias de renda alta muitos continuam trabalhando após os 65 anos.

A **força de trabalho total** abrange as pessoas que se enquadram na definição de "população economicamente ativa" da Organização Internacional do Trabalho (OIT): todos os que fornecem trabalho para a produção de bens e serviços durante um certo período. Inclui os empregados e os desempregados. Embora as práticas nacionais variem, a força de trabalho em geral inclui as forças armadas e os que estão buscando emprego pela primeira vez, mas exclui as donas de casa, outras pessoas que prestam cuidados não remunerados e os trabalhadores do setor informal. Os dados sobre a força de trabalho são compilados pela OIT a partir de censos ou pesquisas da força de trabalho. Apesar dos esforços envidados pela OIT para incentivar o uso de padrões internacionais, os dados sobre a força de trabalho não são totalmente comparáveis, devido a diferenças entre países (e às vezes num mesmo país) nas definições e métodos de coleta, classificação e tabulação. No cálculo das estimativas da força de trabalho apresentadas nesta tabela, aplicaram-se taxas de atividade do banco de dados da OIT às estimativas demográficas do Banco Mundial, para criar uma série coerente com essas estimativas. Esse procedimento às vezes resulta em estimativas que diferem ligeiramente das publicadas no *Yearbook of Labour Statistics* da OIT.

Para calcular a **taxa média de crescimento anual da força de trabalho** utilizou-se o método exponencial de pontos extremos (ver a seção sobre "Métodos estatísticos").

A **percentagem de mulheres na força de trabalho** mostra a participação das mulheres na força de trabalho. As estimativas do número de mulheres na força de trabalho foram obtidas no banco de dados da OIT. Essas estimativas não são comparáveis porque, em muitos países, um grande número de mulheres trabalha sem remuneração em propriedades agrícolas ou outras empresas familiares e os países utilizam critérios diferentes para determinar se essas trabalhadoras devem ser incluídas na força de trabalho.

O número de **crianças de 10-14 anos na força de trabalho** é a proporção desse grupo etário que está trabalhando. É difícil

obter estimativas confiáveis da mão-de-obra infantil. Em muitos países, o trabalho de menores é ilegal ou oficialmente se presume que não existe e, portanto, não é incluído em pesquisas nem registrado nos dados oficiais. Os dados estão sujeitos a subestimação porque não incluem crianças que trabalham em atividades agrícolas ou domésticas com suas famílias.

Tabela 4. Pobreza

O ano da pesquisa é o ano em que os dados básicos foram coligidos.

A **população rural abaixo da linha de pobreza** é a percentagem da população rural que vive abaixo da linha de pobreza rural determinada pelas autoridades nacionais. A **população urbana abaixo da linha de pobreza** é a percentagem da população urbana que vive abaixo da linha de pobreza urbana determinada pelas autoridades nacionais. A **população abaixo da linha de pobreza nacional** é a percentagem da população total que vive abaixo da linha de pobreza nacional. As estimativas nacionais baseiam-se em estimativas dos subgrupos ponderadas pela população, provenientes de pesquisas domiciliares.

A **população com menos de 1 dólar por dia** e a **população com menos de 2 dólares por dia** são as percentagens da população que vivem abaixo desses níveis de consumo ou de renda a preços de 1993, ajustados pela paridade do poder aquisitivo.

O hiato de pobreza a 1 dólar por dia e o hiato de pobreza a 2 dólares por dia foram calculados como a diferença média abaixo da linha de pobreza (contando os não pobres como tendo déficit zero), expressa como uma percentagem da linha de pobreza. Essa medida indica o grau de pobreza, bem como sua prevalência.

As comparações internacionais dos dados sobre pobreza apresentam problemas conceptuais e práticos. Como nem todos os países adotam a mesma definição de pobreza, pode ser difícil efetuar comparações entre países com base na mesma definição. As linhas de pobreza nacionais tendem a ter maior poder aquisitivo nos países ricos, onde se utilizam padrões mais generosos do que nos países pobres.

As linhas de pobreza internacionais procuram manter constante o valor real da linha de pobreza entre os países. O padrão de US\$ 1 por dia, medido em preços internacionais de 1985 e ajustado à moeda local utilizando fatores de conversão PPA, foi escolhido anteriormente por ser típico das linhas de pobreza das economias de baixa renda. Para este relatório, elevou-se o padrão para US\$ 1,08 por dia, medido a preços internacionais de 1993. Utilizaram-se fatores de conversão PPA porque levam em conta os preços locais de bens e serviços que não são comercializados internacionalmente. Contudo, esses fatores não foram elaborados para fazer comparações internacionais da pobreza, mas para comparar agregados nas contas nacionais. Em resultado, não há certeza de que uma linha de pobreza internacional meça o mesmo grau de necessidade ou privação entre países.

Também podem surgir problemas ao comparar medidas de pobreza num mesmo país. Por exemplo, o custo dos gêneros alimentícios – e o custo de vida em geral – costuma ser mais elevado nas áreas urbanas do que nas rurais. Assim, o valor nominal da linha de pobreza urbana devia ser maior do que o da linha de pobreza rural. Mas nem sempre está claro que a diferença entre

as linhas de pobreza rural e urbana encontrada na prática corresponde à diferença no custo de vida. Em alguns países, a linha de pobreza urbana comumente utilizada tem um valor real mais alto – ou seja, os pobres podem comprar mais mercadorias para consumo – do que a linha de pobreza rural. Às vezes, a diferença é tão grande que implica que a incidência de pobreza é maior nas áreas urbanas do que nas rurais, embora se verifique o contrário quando se efetuam ajustes somente pelas diferenças no custo de vida.

Outros problemas surgem ao medir os padrões de vida familiares, como a escolha entre renda e consumo como indicador de bem-estar. Em geral, é mais difícil medir a renda de maneira exata e o consumo corresponde melhor à idéia de um padrão de vida do que a renda, que pode variar ao longo do tempo mesmo que o padrão de vida não se altere. Mas, quando os dados sobre consumo não estão disponíveis, não há outra alternativa senão utilizar a renda. Existem ainda outros problemas. Os questionários de pesquisa domiciliar podem diferir amplamente (por exemplo, no número de categorias de bens de consumo). A qualidade da pesquisa varia e mesmo pesquisas semelhantes podem não ser comparáveis.

As comparações entre países com níveis de desenvolvimento diferentes também podem apresentar um problema, devido a diferenças na importância relativa do consumo de bens não comerciais. O valor comercial de todo o consumo em espécie (inclusive consumo da produção familiar, particularmente importante nas economias rurais subdesenvolvidas) deve ser incluído na medida da despesa total de consumo. Do mesmo modo, o lucro da produção de bens não comerciais deve ser incluído na renda. Isso nem sempre acontece, mas essa omissão era um problema mais grave nas pesquisas anteriores a 1980 do que nas atuais. Atualmente, a maioria das pesquisas inclui uma avaliação do consumo ou da renda da produção própria. Todavia, os métodos de avaliação variam: por exemplo, algumas pesquisas utilizam o preço no mercado mais próximo, enquanto outras usam o preço médio de venda na propriedade agrícola.

Sempre que possível, o consumo foi utilizado como o indicador de bem-estar social para decidir quem é pobre. As medidas da pobreza internacional na Tabela 4 baseiam-se nas estimativas mais recentes de consumo (PPA) a preços de 1993 feitas pelo Banco Mundial. Quando se dispõe somente da renda familiar, a renda média foi ajustada para corresponder a uma estimativa do consumo mediano baseada em pesquisas (quando disponível) ou a uma estimativa baseada nos dados sobre consumo das contas nacionais. Mas esse procedimento ajusta somente a média; nada se pode fazer para corrigir a diferença nas curvas de Lorenz (distribuição da renda) entre consumo e renda.

Já que as curvas empíricas de Lorenz foram ponderadas pelo tamanho da família, elas se baseiam em percentis da população e não de famílias. Em todos os casos, as medidas de pobreza foram calculadas com base em dados primários (tabulações ou dados domiciliares) em vez de estimativas. Para obter estimativas a partir de tabulações, é preciso utilizar um método de interpolação; o método escolhido foi o das curvas de Lorenz com formas funcionais flexíveis, que se mostrou confiável em trabalhos anteriores.

Tabela 5. Distribuição da renda ou do consumo

O **ano da pesquisa** é o ano em que os dados básicos foram coligidos.

O **índice de Gini** mede o grau em que a distribuição da renda (ou, em alguns casos, do consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente uniforme. O índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz (descrita na nota técnica à tabela 4) e uma linha hipotética de igualdade absoluta e é expresso como percentagem da área máxima abaixo dessa linha. Assim definido, um índice de Gini equivalente a zero representa igualdade absoluta e um índice de 100, desigualdade absoluta.

A **distribuição percentual da renda ou do consumo** é a parcela que cabe aos quintis ou decis de população classificados por renda ou consumo. É possível que a soma das percentagens por quintis não seja 100 devido ao arredondamento.

Os dados sobre renda ou consumo pessoal ou familiar provêm de pesquisas domiciliares nacionalmente representativas. Os dados referem-se a diversos anos entre 1982 e 1999. As notas referentes aos anos das pesquisas indicam se as classificações baseiam-se na renda ou no consumo. As distribuições baseiam-se em percentis de população, não de famílias. Nos casos em que tivemos acesso aos dados originais de pesquisas domiciliares, estes foram utilizados para calcular diretamente as proporções de renda ou consumo por quintil; caso contrário, as proporções foram estimadas com base nos melhores agrupamentos de dados disponíveis.

Os indicadores de distribuição foram ajustados pelo tamanho das famílias, produzindo uma medida mais coerente da renda ou do consumo *per capita*. Não ajustamos os dados pelas diferenças de custo de vida dentro de cada país porque os dados necessários geralmente não estão disponíveis. Para mais detalhes sobre a metodologia de cálculo referente às economias de renda baixa e média, ver Ravallion e Chen (1996).

Como as pesquisas domiciliares diferem quanto ao método e tipo dos dados coligidos, os indicadores de distribuição não são estritamente comparáveis entre países. Esses problemas estão diminuindo à medida que os métodos de pesquisa melhoram e se tornam mais padronizados, mas ainda não é possível uma comparabilidade estrita. Os índices de distribuição da renda e os coeficientes de Gini das economias de renda alta foram calculados diretamente a partir do banco de dados do Estudo de Renda de Luxemburgo. O método de estimação utilizado é compatível com o aplicado aos países em desenvolvimento.

Devem-se assinalar os seguintes problemas de comparabilidade. Primeiro, as pesquisas podem variar em muitos aspectos, inclusive na utilização da renda ou das despesas de consumo como indicadores do padrão de vida. Em geral, a distribuição da renda é mais desigual que a do consumo. Além disso, as definições de renda utilizadas nas pesquisas geralmente são muito diferentes da definição econômica de renda (nível máximo de consumo compatível com a manutenção inalterada da capacidade produtiva). O consumo geralmente é um indicador muito melhor de bem-estar social, particularmente nos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, as unidades familiares diferem quanto ao número de membros e ao grau em que a renda é repartida entre eles. Os indivíduos

diferem em termos de idade e necessidades de consumo. As diferenças entre países nesses aspectos podem prejudicar as comparações de distribuição.

Tabela 6. Educação

Os **gastos públicos em educação** são a percentagem do PNB dedicada aos gastos com o ensino público mais subsídios ao ensino privado nos níveis primário, secundário e terciário. Pode excluir os gastos das escolas religiosas, que desempenham importante papel em muitos países em desenvolvimento. Os dados de alguns países e anos referem-se somente aos gastos do ministério da educação, excluindo os gastos em educação de outros ministérios e departamentos, autoridades locais, etc.

O **coeficiente líquido de matrícula** é o número de pessoas em idade escolar (definida pelo sistema educacional) matriculadas na escola primária ou secundária, expresso como percentagem do número de habitantes cuja idade corresponde a esses níveis. Os dados sobre matrícula baseiam-se em pesquisas anuais, geralmente realizadas no início do ano letivo, e não incluem a frequência real ou as taxas de desistência durante o ano letivo. Os problemas que afetam as comparações de dados sobre matrícula entre países decorrem de notificação errônea da idade (deliberada ou não) e de erros nas estimativas da população em idade escolar. As estruturas de idade dos censos ou sistemas de registro civil, as principais fontes de dados sobre população em idade escolar, estão comumente sujeitas a subestimação (especialmente de crianças mais jovens).

A **percentagem de coortes que chega à 5ª série** é a proporção de crianças matriculadas na escola primária que continuaram até a 5ª série. Já que não dispomos de dados sobre cada aluno, os fluxos agregados de alunos de uma série à outra foram estimados com base em dados sobre matrícula e repetição por série por dois anos consecutivos. Esse procedimento, chamado método da coorte reconstruída, parte de três suposições simplificadoras: os alunos que saem não voltam à escola; as taxas de promoção, repetição e desistência permanecem constantes durante o período em que a coorte está matriculada; as mesmas taxas se aplicam a todos os alunos matriculados em determinada série, sem levar em conta se antes repetiram uma série.

Os **anos previstos de instrução escolar** representam o número médio de anos de escolaridade que um aluno recebe, inclusive educação universitária e anos repetidos. Pode ser interpretado como um indicador dos recursos totais de ensino, medidos em anos escolares, de que um aluno necessitará durante a sua "vida" escolar.

Os dados sobre educação foram compilados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com base em respostas oficiais a pesquisas e em registros fornecidos pelas autoridades educacionais de cada país. Já que a cobertura, as definições e os métodos de coleta de dados variam entre os países e ao longo do tempo, os dados sobre educação devem ser interpretados com cautela.

Tabela 7. Saúde

Os **gastos públicos em saúde** consistem das despesas correntes e de capital do orçamento do governo (central e local), emprésti-

mos e doações externas (inclusive doações de entidades internacionais e organizações não-governamentais) e fundos sociais (ou compulsórios) de seguro médico. Já que poucos países em desenvolvimento mantêm contas nacionais de saúde, a compilação das estimativas dos gastos públicos em saúde é complicada nos países em que os governos estaduais, provinciais e locais participam no financiamento dos serviços de saúde. Esses dados, além de não serem registrados regularmente, em geral não são de boa qualidade. Os dados sobre gastos em saúde da Tabela 7 são produto de um esforço para coligir todas as informações disponíveis sobre esses gastos nos orçamentos dos governos nacionais e locais, contas nacionais, pesquisas domiciliares, publicações de seguro, doadores internacionais e tabulações existentes.

O **acesso a água potável** é a percentagem da população com acesso razoável a abastecimento de água (inclusive águas superficiais tratadas ou águas não tratadas mas não contaminadas, tais como fontes, poços sanitários e cisternas protegidas). Numa área urbana, essa fonte pode ser uma bica pública localizada a não mais de 200 metros. Nas áreas rurais, denota situações em que os membros da família não precisam gastar uma parte desproporcional do dia buscando água. Um volume "adequado" de água potável é o necessário para satisfazer as necessidades metabólicas, higiênicas e domésticas: geralmente, cerca de 20 litros diários por pessoa.

O **acesso a saneamento** refere-se à percentagem da população com instalações de esgoto, que possam efetivamente prevenir o contato humano ou animal com os excrementos. As instalações adequadas variam desde latrinas simples mas protegidas a privadas com descarga ligadas à rede de esgotos. Para serem eficazes, as instalações devem ter sido construídas corretamente e ter manutenção apropriada.

A **taxa de mortalidade infantil** é o número de crianças que morrem antes de completar um ano, por mil nascidos vivos em determinado ano (ver a descrição das taxas de mortalidade por idade na nota técnica à Tabela 2).

A **utilização de métodos anticoncepcionais** é a proporção de mulheres que praticam qualquer forma de contracepção ou cujos parceiros sexuais utilizam esses métodos. O uso de anticoncepcionais geralmente é medido somente entre mulheres casadas de 15 a 49 anos. Os dados incluem tanto os métodos tradicionais ineficazes quanto os métodos modernos de grande eficácia. As mulheres não casadas em geral são excluídas das pesquisas, o que pode afetar a estimativa. As taxas foram extraídas principalmente de pesquisas demográficas e de saúde, bem como de pesquisas sobre a prevalência da utilização de anticoncepcionais.

A **taxa de fecundidade total** representa o número de filhos que nasceriam se uma mulher vivesse até o fim dos seus anos fecundos e tivesse filhos de acordo com as taxas de fecundidade por idade. Os dados provêm dos sistemas de registro civil ou, na sua falta, censos e pesquisas por amostragem. Desde que os censos ou pesquisas sejam bem recentes, as taxas estimadas são consideradas fidedignas. Como acontece com outros dados demográficos, as comparações internacionais são limitadas por diferenças nos métodos de definição, coleta e estimação.

A **mortalidade materna** refere-se ao número de óbitos em virtude do parto por 100.000 nascidos vivos. As pesquisas domiciliares como os levantamentos demográficos e de saúde tentam medir a mortalidade materna através de perguntas sobre a sobrevivência de

irmãs. A principal desvantagem desse método é que as estimativas de mortalidade referem-se a cerca de 12 anos antes da pesquisa, tornando-as inadequadas para monitorar variações recentes ou observar o impacto das intervenções. Além disso, a mensuração da mortalidade materna está sujeita a vários tipos de erro. Mesmo em países de renda alta com sistemas de registro civil, a classificação errônea de óbitos maternos pode provocar subestimação. Os dados dessa tabela são estimativas oficiais baseadas em pesquisas nacionais ou derivadas de registros comunitários ou hospitalares. Alguns indicam apenas nascimentos em hospitais e outras instituições médicas. Em certos casos, excluem hospitais rurais e particulares, mas às vezes até instalações primitivas são incluídas. Assim, a cobertura nem sempre é completa e as comparações entre países devem ser feitas com muita cautela.

Tabela 8. Utilização da terra e produtividade agrícola

Entendem-se por **terras em cultivo** as terras cultivadas com lavouras que ocupam o solo por longos períodos e não precisam ser replantadas após cada colheita, excluindo o cultivo de árvores para extração de madeira. Por terras irrigadas entendem-se as áreas que recebem água, inclusive **terras irrigadas** por inundação controlada. As **terras aráveis** incluem as terras definidas pela Organização de Alimentação e Agricultura (FAO) como dedicadas a lavouras temporárias (as áreas com duas colheitas são contadas uma vez), prados temporários para segadura ou pastagem, hortas comerciais ou domésticas e terras em pousio temporário. Não incluem as terras abandonadas em resultado de mudança no cultivo.

A comparabilidade dos dados sobre utilização da terra entre países é limitada por variações nas definições, métodos estatísticos e qualidade da coleta de dados. Por exemplo, os países podem adotar definições diferentes de utilização da terra. A FAO, principal compiladora desses dados, ocasionalmente ajusta suas definições das categorias de utilização da terra e às vezes revisa os dados anteriores. Já que os dados refletem alterações nos procedimentos, bem como variações na utilização da terra, as tendências aparentes devem ser interpretadas com cautela.

As **máquinas agrícolas** referem-se a tratores de roda e esteira (excluindo tratores de jardim) em uso na agricultura no final do ano especificado ou durante o primeiro trimestre do ano seguinte.

A **produtividade agrícola** refere-se ao valor agrícola agregado por trabalhador agrícola, medido em dólares dos Estados Unidos constantes de 1995. Como o valor agregado pela agricultura inclui silvicultura e pesca, as interpretações da produtividade da terra devem ser feitas com cautela. Para compensar as flutuações anuais da atividade agrícola, calculou-se para os indicadores uma média de três anos.

O **índice de produção de alimentos** inclui as culturas que são consideradas comestíveis e contêm nutrientes. Exclui café e chá porque, embora comestíveis, não têm valor nutritivo. O índice de produção de alimentos é preparado pela FAO, que obtém dados dos relatórios oficiais e semi-oficiais dos rendimentos das lavouras, área em produção e rebanhos. Quando não há dados disponíveis, a FAO faz estimativas. O índice é calculado mediante a fórmula de Laspeyres: as quantidades de produção de cada produto primário são ponderadas pelos preços internacionais de tais produtos no

período base e somados para cada ano. Devido a diferenças de cobertura, pesos, conceitos, períodos de tempo, métodos de cálculo e uso de preços internacionais, o índice da FAO pode divergir dos de outras fontes.

Tabela 9. Utilização da água, desmatamento e áreas protegidas

Os recursos de água doce referem-se ao total de recursos renováveis, que incluem os fluxos de rios e aquíferos gerados pelas chuvas no país e os fluxos de rios de outros países. Para calcular os recursos de água doce *per capita*, utilizaram-se as estimativas demográficas do Banco Mundial.

Os dados sobre recursos de água doce baseiam-se em estimativas do escoamento para os rios e recarga do lençol subterrâneo. Já que essas estimativas se baseiam em diversas fontes e se referem a vários anos, as comparações entre países devem ser feitas com cautela. Por serem coligidos intermitentemente, os dados podem esconder variações significativas no total de recursos hídricos renováveis de um ano para outro. Essas médias anuais também disfarçam grandes variações sazonais e interanuais na disponibilidade de água dentro de um país. Os dados referentes a países pequenos ou situados em regiões áridas e semi-áridas são menos fidedignos do que os referentes a países grandes e países com pluviosidade mais elevada.

Os dados sobre extração anual de água doce referem-se à extração total, sem contar as perdas por evaporação em reservatórios, e incluem a água proveniente de usinas de dessalinização nos países onde essa fonte é uma parte importante da extração total. Os dados sobre extração referem-se a um dos anos do período 1980-1998, salvo indicação em contrário. As comparações entre dados sobre extração anual de água doce devem ser feitas com cautela, pois estão sujeitas a variações nos métodos de coleta e estimação. A extração pode ser superior a 100% dos estoques renováveis quando é significativa a extração de aquíferos não renováveis ou usinas de dessalinização, ou quando há considerável reutilização da água. A extração para a agricultura e a indústria é a extração total para irrigação e pecuária e para uso industrial direto (inclusive extração para resfriamento de usinas termelétricas), respectivamente. A extração para uso doméstico inclui água potável, uso ou abastecimento municipal e uso em serviços públicos, estabelecimentos comerciais e residências. Para a maioria dos países, estimaram-se dados da extração setorial referentes a 1987-95.

O acesso a água potável refere-se à percentagem da população com acesso razoável a um volume adequado de água potável (inclusive águas superficiais tratadas ou não tratadas mas não contaminadas, tais como fontes, poços e cisternas; ver a tabela 7). As informações sobre acesso a água potável, embora amplamente utilizadas, são muito subjetivas, e termos como "adequado" podem ter significados diferentes nos diversos países. Mesmo nos países industrializados, a água tratada nem sempre é potável. Embora por acesso a água potável se entenda a conexão a um sistema de abastecimento público, isso não leva em conta as variações na qualidade e custo (amplamente definido) do serviço após a conexão. Portanto, as comparações entre países devem ser feitas com cautela. As variações ao longo do tempo dentro de um país podem ser devidas a alterações nas definições e medidas.

Entende-se por **desmatamento anual** a conversão permanente de áreas florestadas (terras com bosques naturais ou plantados) para outros fins, tais como cultivos transitórios, agricultura permanente, criação de animais, colonização ou desenvolvimento de infra-estrutura. As superfícies desflorestadas não incluem as áreas que foram provisoriamente desmatadas mas que deverão ser reflorestadas, nem as áreas deterioradas pela cata de lenha, pela chuva ácida ou por incêndios florestais. Os números negativos indicam aumento da área florestada.

As estimativas das áreas florestadas foram obtidas no *State of the World's Forests 1999* da FAO, que apresenta informações sobre a cobertura florestal em 1995 e uma estimativa revisada da cobertura em 1990. Os dados sobre florestas dos países em desenvolvimento baseiam-se em avaliações preparadas em épocas diferentes, que, para fins de registro, tiveram de ser adaptadas aos anos de referência (1990 e 1995). Esse ajuste foi feito com um modelo de desmatamento que correlaciona a variação na cobertura florestal ao longo do tempo com certas variáveis secundárias, inclusive variação e densidade demográfica, cobertura inicial e zona ecológica da floresta em questão.

As **áreas nacionais protegidas** são áreas total ou parcialmente protegidas de pelo menos mil hectares que foram designadas como parques nacionais, monumentos naturais, reservas naturais, refúgios da fauna silvestre, regiões terrestres e marinhas protegidas e reservas científicas com acesso público limitado. O indicador foi calculado como percentagem da área total. No caso de países pequenos cujas áreas protegidas podem ser inferiores a mil hectares, esse limite resultará em subestimativa da extensão e número das áreas protegidas. Os dados não incluem zonas protegidas apenas por leis locais ou estaduais.

Os dados sobre áreas protegidas foram coligidos de várias fontes pelo Centro Mundial de Monitoração da Conservação, um empreendimento conjunto do Programa Ambiental das Nações Unidas, World Wide Fund for Nature e World Conservation Union. Devido a diferenças nas definições e práticas de registro dos dados, as comparações entre países são limitadas. Para agravar esses problemas, os dados disponíveis referem-se a períodos diferentes. A designação de uma área como protegida não significa necessariamente que a proteção esteja em vigor.

Tabela 10. Utilização da energia e emissões

O **uso comercial de energia** refere-se ao consumo aparente, que é igual à produção nacional mais importações e variações no estoque, menos exportações e combustíveis fornecidos a navios e aviões que fazem transporte internacional. A Agência Internacional de Energia (IEA) e a Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD) compilam dados sobre energia. Os dados da IEA referentes a países que não são membros da OCDE baseiam-se em dados nacionais ajustados para corresponder aos questionários anuais preenchidos por governos de países membros. Os dados da UNSD são compilados principalmente de respostas a questionários enviados aos governos nacionais, suplementados por publicações estatísticas nacionais e dados de organizações intergovernamentais. Quando não dispõe de dados oficiais, a UNSD prepara estimativas com base em publicações profissionais e comerciais. A variedade de fontes afeta a comparação de dados entre países.

O uso comercial de energia refere-se ao uso de energia primária num país antes da sua transformação em outros combustíveis de uso final (como eletricidade ou derivados do petróleo). Inclui energia de combustíveis renováveis e resíduos. Todas as formas de energia comercial (energia primária e eletricidade primária) são convertidas em equivalente a petróleo, supondo-se uma eficiência térmica teórica de 33%. Atribuiu-se uma eficiência de 100% à energia hidrelétrica.

O **PIB por unidade de energia utilizada** é a estimativa PPA do PIB por quilograma equivalente de petróleo de uso comercial. O PIB pela PPA é o produto interno bruto convertido em dólares internacionais utilizando taxas da paridade do poder aquisitivo. O dólar internacional tem o mesmo poder aquisitivo de um dólar americano nos EUA.

As **importações líquidas de energia** foram calculadas como o consumo de energia menos a produção, ambos medidos em equivalentes de petróleo. O sinal negativo indica que o país é exportador líquido.

Os dados sobre **emissão de dióxido de carbono** referem-se às emissões provenientes da queima de combustíveis fósseis e fabricação de cimento e incluem o dióxido de carbono produzido durante o consumo de combustíveis sólidos, líquidos e gasosos, além da queima de gás perdido.

O Centro de Análise de Informações sobre Dióxido de Carbono (CDIAC), patrocinado pelo Departamento de Energia dos EUA, calcula anualmente as emissões antropogênicas de CO₂. Esses cálculos baseiam-se em dados sobre o consumo de combustíveis fósseis da Série de Dados Mundiais sobre Energia mantida pela UNSD, bem como de dados sobre a fabricação mundial de cimento baseados na Série de Dados sobre Fabricação de Cimento mantida pelo Bureau de Minas dos Estados Unidos. A cada ano o CDIAC recalcula toda a série cronológica, de 1950 até o presente, incorporando os resultados mais recentes e as últimas correções do banco de dados. As estimativas não incluem os combustíveis utilizados no transporte internacional, devido à dificuldade de reatar o volume entre os países.

Tabela 11. Crescimento da economia

O **produto interno bruto** é o valor bruto, a preços de compra, adicionado por todos os produtores residentes da economia, mais impostos e menos quaisquer subsídios não incluídos no valor dos produtos. É calculado sem deduções por depreciação de ativos artificiais ou por esgotamento e degradação de recursos naturais. Valor agregado é o produto líquido de um setor, após somar todos os produtos e subtrair os insumos intermediários. A origem industrial do valor agregado é determinada pela Classificação Padrão Internacional de Indústrias (ISIC), revisão 3.

O **deflator implícito do PIB** reflete variações nos preços de todas as categorias de demanda final, como consumo do governo, formação de capital e comércio internacional, bem como o principal componente, o consumo privado final. É calculado implicitamente como a relação entre o PIB a preços correntes e a preços constantes. O deflator do PIB também pode ser calculado explicitamente como um índice de preços de Paasche no qual as ponderações são quantidades de produção do período corrente.

O **valor agregado pela agricultura** corresponde às divisões 1-5 da ISIC e inclui silvicultura e pesca. O **valor agregado pela**

indústria abrange os seguintes setores: mineração (divisões 10-14 da ISIC), manufatura (divisões 15-37), construção (divisão 45) e eletricidade, água e gás (divisões 40 e 41). O **valor agregado pelos serviços** corresponde às divisões 50-99.

As **exportações de bens e serviços** representam o valor de todos os bens e serviços fornecidos ao resto do mundo. Incluem o valor da mercadoria, frete, seguro, transporte, viagem e outros serviços como comunicações e serviços financeiros. Excluem-se a renda de fatores e bens (antes chamados serviços fatoriais), como renda de investimentos, juros e renda do trabalho, e os pagamentos de transferência.

O **investimento interno bruto** consiste de gastos em acréscimos aos ativos fixos da economia mais as variações líquidas nos estoques. Os acréscimos aos ativos fixos incluem benfeitorias (cercas, fossos, drenos, etc.), aquisição de instalações, máquinas e equipamentos e construção de pontes, rodovias, ferrovias e outras obras, inclusive prédios comerciais e industriais, escritórios, escolas, hospitais e residências. Os estoques são os artigos mantidos pelas firmas para atender flutuações temporárias ou inesperadas na produção ou venda.

As taxas de crescimento são médias anuais calculadas com base em dados a preços constantes em moeda local. Para calcular as taxas de crescimento por região e grupos de renda, as moedas locais foram convertidas em dólares dos Estados Unidos à taxa de câmbio oficial indicada pelo FMI para o ano em questão ou utilizando um fator de conversão determinado pelo Grupo de Dados sobre Desenvolvimento do Banco Mundial. A seção sobre "Métodos estatísticos" descreve o método usado para calcular as taxas de crescimento e os fatores de conversão alternativos. Para mais informações sobre o cálculo do PIB e seus componentes setoriais, ver a nota técnica à Tabela 12.

Tabela 12. Estrutura da produção

O **produto interno bruto** representa a soma do valor agregado por todos os produtores da economia (para uma definição mais detalhada e para definições de valor agregado pela agricultura, indústria, manufatura e serviços, ver a nota técnica à Tabela 11). Desde 1968, o Sistema de Contas Nacionais (SCN) das Nações Unidas recomenda que as estimativas do PIB por origem industrial sejam feitas com base nos preços ao produtor (incluindo impostos sobre fatores de produção, mas excluindo impostos indiretos sobre o produto final). Contudo, alguns países utilizam os preços básicos (preço da venda final, incluindo impostos indiretos), o que pode afetar a estimativa da distribuição do produto. O PIB total indicado na tabela é medido pelos preços de compra. Os componentes do PIB foram medidos a preços básicos ou ao nível do produtor.

Entre as dificuldades que os compiladores de contas nacionais enfrentam encontra-se o grau de atividade econômica no setor informal. Nos países em desenvolvimento, grande parte da produção agrícola não é vendida nem trocada (porque é consumida pela própria família) e as transações financeiras nem sempre são registradas. A produção agrícola muitas vezes deve ser estimada indiretamente, utilizando uma combinação de métodos que abrangem estimativas de insumos, rendimentos e área cultivada.

Idealmente, a produção da indústria deveria ser medida por re-

consejos e pesquisas das firmas. Contudo, na maioria dos países em desenvolvimento, as pesquisas não são freqüentes e logo se tornam desatualizadas, de modo que muitos resultados têm de ser extrapolados. A escolha da unidade de amostra, que pode ser a empresa (cujas respostas podem basear-se nos registros financeiros) ou o estabelecimento (cujas unidades de produção podem ser registradas separadamente), também afeta a qualidade dos dados. Além disso, grande parte da produção industrial não é organizada nas firmas, mas em empresas não constituídas em sociedade de capital ou administradas pelo proprietário que não são captadas por pesquisas destinadas ao setor formal. Mesmo em grandes indústrias, com maiores probabilidades de serem incluídas numa pesquisa, a sonegação de impostos reduz a estimativa do valor agregado. Esses problemas tornam-se mais graves quando os países passam do controle estatal para o sistema de mercado, devido ao surgimento de novas firmas e ao número crescente de empresas estabelecidas que deixam de prestar informações. De acordo com o SCN, a produção deve incluir todas as atividades não registradas, bem como o valor das atividades ilegais e outras operações informais ou de pequena escala. Na coleta dos dados sobre essas atividades, é preciso utilizar técnicas diferentes da pesquisa convencional.

Em setores dominados por grandes organizações e empresas, os dados sobre produção, emprego e salários em geral estão disponíveis e são bastante fidedignos. Mas, no setor dos serviços, é difícil localizar os trabalhadores autônomos e empresas unipessoais, e seus proprietários têm poucos incentivos para responder a pesquisas, e ainda menos para divulgar seus ganhos reais. Para agravar esses problemas, muitas formas de atividade econômica não são registradas, inclusive o trabalho mal remunerado, ou sem remuneração, de mulheres e crianças. Para um mais profundo exame dos problemas encontrados no uso de dados das contas nacionais, ver Srinivasan (1994) e Heston (1994).

Tabela 13. Estrutura da demanda

O **consumo privado** é o valor de mercado de todos os bens e serviços, inclusive produtos duráveis (como automóveis, máquinas de lavar e microcomputadores), comprados ou recebidos a título de remuneração in natura por famílias e instituições sem fins lucrativos. Exclui compras de moradias mas inclui o aluguel imputado no caso de habitações ocupadas por seus donos. Na prática, pode incluir qualquer discrepância estatística no uso dos recursos em relação à oferta destes.

Em geral, o consumo privado é estimado como um resíduo, subtraindo do PIB todas as outras despesas. O agregado resultante pode incorporar discrepâncias bem grandes. Quando o consumo privado é calculado separadamente, as pesquisas domiciliares em que se baseia um grande componente das estimativas tendem a ser estudos de um ano com cobertura limitada. Assim, as estimativas logo se tornam desatualizadas e devem ser suplementadas com procedimentos de estimação estatística baseados nos preços e quantidades. Para complicar a questão, em muitos países em desenvolvimento pode ser difícil distinguir entre despesas em dinheiro para negócios pessoais e para a família.

O **consumo do governo geral** inclui todos os gastos correntes para compras de bens e serviços (inclusive salários e ordenados) por todos os níveis do governo, mas exclui a maioria das

empresas estatais. Inclui também a maioria das despesas para defesa e segurança nacional, algumas das quais são consideradas como parte do investimento no SCN de 1993.

O **investimento interno bruto** consiste nos desembolsos para incremento do capital imobilizado da economia, somados às variações líquidas no nível dos estoques. Ver as definições de ativos fixos e estoques na nota à Tabela 11. Segundo as novas diretrizes do SCN (1993), o investimento interno bruto inclui as despesas de capital para estabelecimentos de defesa que podem ser usados pelo público, tais como escolas e hospitais, e para certos tipos de residências familiares. Todos os outros gastos de defesa são tratados como gastos correntes.

Os dados sobre investimento podem ser estimados com base em pesquisas de empresas e registros administrativos ou pelo método do fluxo de mercadorias, utilizando dados sobre as atividades de comércio e construção. A qualidade dos dados sobre investimento público fixo depende da qualidade dos sistemas contábeis do governo, que tende a ser deficiente nos países em desenvolvimento; as medidas do investimento fixo privado – particularmente as despesas de capital de pequenas empresas – geralmente são pouco fidedignas.

As estimativas das variações nos estoques raramente são completas, mas em geral incluem as atividades ou mercadorias mais importantes. Em alguns países, essas estimativas são obtidas como um resíduo composto junto com o consumo privado agregado. Segundo as convenções das contas nacionais, a avaliação dos estoques deve ser ajustada pela variação nos preços, mas isso nem sempre acontece. Nas economias com inflação alta, esse elemento pode ser substancial.

A **poupança interna bruta** é a diferença entre o PIB e o consumo total.

As **exportações de bens e serviços** representam o valor de todos os bens e serviços (inclusive frete, transporte, viagens e outros serviços como comunicações, seguro e serviços financeiros) fornecidos ao resto do mundo. Os dados sobre exportações e importações são compilados a partir de informações alfandegárias e dados do balanço de pagamentos fornecidos pelos bancos centrais. Embora os dados sobre pagamento de exportações e importações proporcionem um registro razoavelmente fidedigno das transações transnacionais, nem sempre correspondem estritamente às definições de valor e oportunidade da contabilidade do balanço de pagamentos ou, mais importante, aos critérios de mudança de propriedade. (Na contabilidade convencional do balanço de pagamentos, uma transação é registrada quando há mudança na propriedade de um bem.) Essa questão assumiu maior importância com a crescente globalização do comércio. Nem os dados alfandegários nem o balanço de pagamentos captam as transações ilegais que ocorrem em muitos países. Os bens transportados por viajantes no comércio transnacional legal mas não registrado podem distorcer ainda mais as estatísticas de comércio.

O **saldo de recursos** é a diferença entre as exportações e as importações de bens e serviços.

Tabela 14. Finanças do governo central

A **receita tributária corrente** compreende as contribuições compulsórias, sem contrapartida e não reembolsáveis arrecadadas pelo

governo central para fins públicos. Inclui juros cobrados sobre impostos atrasados e multas cobradas por inadimplência ou atraso no pagamento de impostos, deduzidas as restituições e outros ajustes corretivos.

A **receita corrente não tributária** compreende quantias de contrapartida e não reembolsáveis recebidas para fins públicos, tais como multas, taxas administrativas e receita procedente de propriedades do governo, bem como receitas voluntárias sem contrapartida e não reembolsáveis provenientes de fontes não governamentais. Não se incluem quantias provenientes de doações e empréstimos, fundos resultantes da amortização de empréstimos anteriormente concedidos pelo governo, alienação de ativos de capital imobilizado ou de ações, terras ou ativos intangíveis nem doações de fontes não governamentais para fins de capital. Juntas, a receita tributária e a não tributária perfazem a receita corrente do governo.

A **despesa corrente** inclui pagamentos com contrapartida para outros fins que não os ativos de capital ou para bens e serviços a serem usados na produção de ativos de capital, bem como pagamentos sem contrapartida para outros fins que não sejam a aquisição de ativos de capital, indenização dos beneficiários por danos ou destruição de ativos de capital, ou para aumento do capital financeiro. Não inclui empréstimos do governo, amortizações ao governo ou aquisição de ações para fins públicos.

As **despesas de capital** são as despesas não militares para adquirir ativos de capital fixo, terras, ativos intangíveis e ações estratégicas e de emergência. Inclui também transferências unilaterais de capital para aquisição de ativos de capital ou para aumentar o capital financeiro dos beneficiários.

O **déficit/superávit global** é definido como a receita corrente e de capital e doações oficiais, menos despesas totais e empréstimos, deduzidas as amortizações.

Os **gastos com bens e serviços** compreendem todos os pagamentos do governo em troca de bens e serviços, inclusive salários.

Os **gastos em serviços sociais** abrangem as despesas com saúde, educação, habitação, bem-estar, previdência social e serviços comunitários. Também abrangem indenizações por perda de renda a doentes e inválidos temporários, benefícios pagos a idosos, inválidos permanentes e desempregados, abonos de família, maternidade e filhos e o custo de serviços de assistência social, como atendimento dos idosos, inválidos e crianças. Também são incluídas indistintamente nessa categoria muitas despesas relativas à proteção do meio ambiente, como combate à poluição, abastecimento de água, medidas sanitárias e coleta de lixo.

Os dados sobre receita e despesa do governo foram coligidos pelo FMI mediante questionários distribuídos aos governos de países membros, e pela OCDE. Em geral, a definição de governo exclui as empresas públicas não financeiras e as instituições financeiras públicas (como os bancos centrais). Apesar dos esforços envidados pelo FMI para sistematizar e padronizar a coleta de dados, as estatísticas sobre finanças públicas muitas vezes são incompletas e extemporâneas e não podem ser comparadas. Já que a cobertura estatística inadequada impede a apresentação de dados subnacionais, as comparações entre países podem ser enganosas.

A despesa total do governo central apresentada em *Government Finance Statistics Yearbook* do FMI é uma medida mais limitada do consumo do governo do que a das contas nacionais porque ex-

clui os gastos de consumo dos governos estaduais e locais. Ao mesmo tempo, o conceito de despesa do governo central do FMI é mais amplo do que a definição das contas nacionais porque inclui o investimento interno bruto e os pagamentos de transferência.

As finanças do governo central podem referir-se a um dos seguintes conceitos contábeis: dados consolidados ou orçamentários. Na maioria dos países, os dados sobre as finanças do governo central foram consolidados numa conta, mas para outros só dispúnhamos dos dados orçamentários. Os países que publicam dados orçamentários são indicados na tabela de documentação de dados primários de *World Development Indicators 2000*. Como nem sempre incluem todas as unidades do governo central, as contas orçamentárias geralmente apresentam um quadro incompleto das atividades do governo. Uma questão crucial é a não inclusão das operações quase-fiscais do banco central. As perdas do banco central decorrentes de operações monetárias e financiamento subsidiado podem resultar em grandes déficits quase-fiscais. Esses déficits também podem resultar de operações de outros intermediários financeiros, como as instituições públicas de financiamento do desenvolvimento. Os dados tampouco incluem as obrigações contingentes do governo com planos de aposentadoria e seguro financiados por contribuições.

Tabela 15. Conta corrente do balanço de pagamentos e reservas internacionais

As **exportações de bens e serviços** e as **importações de bens e serviços** compreendem todas as transações entre residentes de um país e o resto do mundo que implicam mudança da propriedade de mercadorias, bens enviados para processamento e reparos, ouro não monetário e serviços.

Renda líquida é a remuneração recebida por trabalhadores em outra economia que não aquela onde residem, por trabalho realizado e pago por um residente daquela economia (importâncias recebidas e pagas por investimentos diretos, investimentos de carteira, outros investimentos e receitas de ativos de reserva). A renda derivada do uso de ativos intangíveis é registrada como serviços comerciais.

Transferências correntes líquidas são as transações em que os residentes de uma economia fornecem ou recebem bens, serviços, renda ou itens financeiros sem receber algo em troca. Todas as transferências que não forem consideradas de capital são correntes.

Saldo em conta corrente é a soma das exportações líquidas de bens e serviços, renda e transferências correntes.

As **reservas internacionais brutas** compreendem haveres em ouro monetário, direitos especiais de saque (DES), reservas dos membros do FMI em poder do Fundo e haveres em moeda estrangeira sob controle das autoridades monetárias. O componente de ouro dessas reservas é avaliado a preços de fim de ano no mercado de Londres (US\$ 385,00 a onça em 1990 e US\$ 290,25 a onça em 1999).

O balanço de pagamentos é dividido em dois grupos de contas. A conta corrente registra transações de bens e serviços, renda e transferências correntes. A conta financeira e de capital registra transferências de capital, aquisição ou alienação de ativos não produzidos e não financeiros (tais como patentes) e transações de

ativos e obrigações financeiras. As reservas internacionais brutas são registradas numa terceira conta (investimentos internacionais), que registra o estoque de ativos e obrigações.

O balanço de pagamentos é um sistema de contabilidade por partidas dobradas que mostra todos os fluxos de bens e serviços que entram e saem de uma economia; todas as transferências que são contrapartidas de recursos reais ou créditos financeiros proporcionados aos outros países ou por eles sem nada receber em troca, tais como doações; e todas as variações nos créditos de residentes junto a não residentes em virtude de transações econômicas ou obrigações de residentes para com não residentes. Todas as transações são registradas duas vezes: uma vez como crédito e outra como débito. Em princípio, o saldo líquido deve ser nulo, mas na prática as contas nem sempre se igualam. Nesses casos, inclui-se na conta financeira e de capital a rubrica "erros e omissões líquidas".

Podem surgir discrepâncias no balanço de pagamentos porque existem várias fontes de dados e não se pode assegurar sua plena compatibilidade. As fontes incluem dados alfandegários, contas monetárias do sistema bancário, registro da dívida externa, informações fornecidas por empresas, pesquisas sobre transações de serviços e registros cambiais. As diferenças nos métodos de registro (por exemplo, data das transações, definições de residência e propriedade e taxa de câmbio utilizada para avaliar as transações) contribuem para erros e omissões. Além disso, o contrabando e outras transações ilegais e semi-legais escapam ao registro ou talvez sejam registradas de maneira incompleta.

Os conceitos e definições subjacentes aos dados da Tabela 15 baseiam-se na quinta edição do *Balance of Payments Manual* do FMI. Essa edição redefiniu como transferências de capital algumas transações antes incluídas na conta corrente, tais como perdão da dívida, transferências de capital de migrantes e assistência externa para aquisição de bens de capital. Assim, o saldo da conta corrente agora reflete de maneira mais exata as transferências correntes líquidas além das transações de bens, serviços (anteriormente serviços não fatoriais) e renda (antes renda de fatores). Muitos países ainda mantêm em seus sistemas de coleta de dados os conceitos e definições da quarta edição. Quando necessário, o FMI converte os dados registrados nesses sistemas para ajustá-los à quinta edição (ver a tabela sobre documentação dos dados primários em *World Development Indicators 2000*). Os valores foram convertidos em dólares dos Estados Unidos às taxas de câmbio de mercado.

Tabela 16. Finanças do setor privado

O **investimento privado** cobre as despesas brutas do setor privado (inclusive entidades sem fins lucrativos) em acréscimos aos seus ativos fixos internos. Quando não havia estimativas diretas, o investimento privado fixo interno bruto foi calculado como a diferença entre o investimento interno bruto total e o investimento público consolidado. Não se fez nenhum ajuste pela desvalorização dos ativos. Já que o investimento privado em geral é calculado como a diferença entre duas quantias estimadas (investimento fixo interno e investimento público consolidado), o investimento privado pode estar subvalorizado ou sobrevalorizado e sujeito a erros através do tempo.

A **capitalização do mercado** (também chamada valor de mercado) é a soma das capitalizações de mercado de todas as empre-

sas listadas nas bolsas de valores nacionais, em que a capitalização de cada empresa é o preço de suas ações no final do ano multiplicado pelo número de ações em circulação. A capitalização de mercado, apresentada como uma medida para avaliar o nível de desenvolvimento do mercado de ações, talvez não seja estritamente comparável entre países em resultado de deficiências conceituais e estatísticas, como registro inexato e normas contábeis diferentes.

As **empresas nacionais listadas** indicam o número de empresas nacionais registradas nas bolsas de valores no final do ano, excluindo companhias de investimento, fundos mútuos e outros veículos de investimento coletivo. Os dados sobre capitalização do mercado e empresas listadas provêm de *Emerging Stock Markets Factbook 2000*, de Standard & Poor.

A **margem de juros**, também chamada de margem de intermediação, é a diferença entre a taxa de juros cobrada pelos bancos em empréstimos a curto e médio prazo ao setor privado e a taxa de juros oferecida pelos bancos a clientes nacionais para depósitos à vista, a prazo ou de poupança. As taxas de juros devem refletir a sensibilidade das instituições financeiras à concorrência e incentivos de preços. Contudo, a margem de juros talvez não seja uma medida fidedigna da eficiência do sistema bancário, pois a informação sobre taxas de juros pode não ser exata, os bancos nem sempre supervisionam todos os gerentes ou o governo é que fixa as taxas de juros para depósitos e empréstimos.

O **crédito interno concedido pelo setor bancário** inclui todo o crédito bruto a vários setores, com exceção do crédito ao governo central, que é líquido. O setor bancário inclui autoridades monetárias, bancos comerciais e outras instituições bancárias para as quais dispomos de dados (inclusive instituições que não aceitam depósitos transferíveis mas assumem obrigações tais como depósitos à vista e de poupança). Como exemplos de outras instituições bancárias, podemos citar as instituições de poupança e crédito hipotecário e associações de crédito imobiliário.

Em geral, esses indicadores não captam as atividades do setor informal, que continua sendo uma fonte importante de financiamento nas economias em desenvolvimento.

Tabela 17. Função do governo na economia

Os **subsídios e outras transferências correntes** incluem todas as transferências sem contrapartida e não reembolsáveis em conta corrente a empresas privadas e públicas e o custo para o público da cobertura dos déficits operacionais de caixa das vendas das empresas estatais ao público.

O **valor agregado pelas empresas estatais** é estimado como a receita das vendas menos o custo dos insumos intermediários, ou como a soma do superávit operacional (saldo) e pagamento de salários. As empresas estatais são entidades econômicas de propriedade do governo ou por ele controladas que geram a maior parte de sua receita mediante a venda de bens e serviços. Essa definição inclui empresas comerciais administradas diretamente por um departamento do governo e aquelas em que o governo detém a maioria das ações, direta ou indiretamente, através de outras empresas estatais. Também inclui empresas em que o governo detém a minoria das ações, se a distribuição das ações restantes deixar o governo com o controle efetivo. Exclui atividades do setor público –

como educação, serviços de saúde e construção e manutenção de estradas – financiada por outros meios, geralmente com a receita geral do governo. As empresas financeiras, por terem características diferentes, geralmente são excluídas.

Os gastos militares dos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) baseiam-se na definição da OTAN, que cobre gastos militares dos ministérios da defesa (inclusive recrutamento, treinamento, construção e aquisição de artigos e equipamentos militares) e outros ministérios. Excluem-se os gastos civis do ministério da defesa. A assistência militar é incluída nos gastos do país doador. As aquisições de equipamento militar a crédito são registradas na data em que a dívida é contraída e não na data do pagamento. Os dados de outros países geralmente cobrem gastos do ministério da defesa, mas excluem as despesas com ordem e segurança pública, classificadas separadamente.

As definições de gastos militares diferem, podendo incluir defesa civil, reservas e forças auxiliares, polícia e forças paramilitares, forças de duplo propósito como polícia militar e civil, doações militares em espécie, pensões para pessoal militar e contribuições à previdência social pagas por uma parte do governo à outra. Os dados oficiais podem omitir certos gastos militares, disfarçar o financiamento através de contas extra-orçamentárias ou uso não registrado de receita em divisas e não incluir assistência militar ou importações secretas de equipamento militar. As despesas correntes têm mais probabilidade de serem registradas do que as de capital. Em alguns casos, pode-se obter uma estimativa mais exata dos gastos militares somando o valor das importações de armas e os gastos militares nominais. Contudo, esse método pode subestimar ou superestimar os gastos de determinado ano, pois o pagamento talvez não coincida com a entrega das armas.

Os dados da tabela 17 provêm do Bureau of Arms Control do Departamento de Estado dos EUA. *Government Finance Statistics Yearbook* do FMI, que é a principal fonte de dados sobre gastos em defesa, utiliza uma definição consistente de gastos em defesa baseada na classificação das funções de governo da ONU e na definição da OTAN. O FMI verifica se os dados sobre gastos em defesa são coerentes com outros dados macroeconômicos, mas nem sempre pode verificar sua exatidão. Além do mais, a cobertura de cada país é afetada por atrasos ou falta de dados. Assim, a maioria dos pesquisadores suplementa os dados do FMI com avaliações feitas por organizações como o Bureau of Arms Control, o Instituto Internacional de Pesquisas da Paz, de Estocolmo, e o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos. Contudo, essas entidades se baseiam em relatórios dos governos, estimativas confidenciais de qualidade irregular, fontes que não podem ser reveladas e publicações de outras entidades.

O **índice composto ICRG de classificação de risco** é um índice geral de risco do investimento extraído do *International Country Risk Guide* do Grupo PRS, que se baseia em 22 componentes de risco. O Grupo PRS colige informações sobre cada componente, agrupa os componentes em três categorias principais (política, financeira e econômica) e computa um índice de risco que vai de 0 a 100. Um índice abaixo de 50 indica risco muito elevado e um acima de 80 risco muito baixo. As classificações são atualizadas mensalmente.

A **classificação de crédito do *Institutional Investor*** avalia, de 0 a 100, a probabilidade de inadimplência de um país. Um

número alto indica pouca probabilidade de inadimplência. As classificações de crédito do *Institutional Investor* baseiam-se nas informações proporcionadas pelos bancos internacionais. As respostas são ponderadas mediante uma fórmula que atribui mais importância a respostas de bancos com maior participação internacional e sistemas de análise mais sofisticados. As classificações são atualizadas semestralmente.

As classificações de risco podem ser muito subjetivas, refletindo percepções externas que nem sempre captam a situação real de um país. Mas são essas percepções subjetivas que as autoridades levam em conta ao estabelecer políticas para os fluxos privados externos. Em geral, os países que recebem avaliação desfavorável das entidades de classificação do risco creditício não atraem fluxos registrados de capital privado. A classificação de riscos apresentada nesta tabela não é endossada pelo Banco Mundial, mas foi incluída por sua utilidade analítica.

A **alíquota marginal mais alta** é a alíquota mais alta indicada na tabela de alíquotas do imposto de renda para pessoas físicas e jurídicas. A tabela também apresenta o patamar de renda acima do qual a alíquota marginal mais alta é aplicada às pessoas físicas.

Os sistemas de arrecadação de impostos em geral são complexos, contendo muitas exceções, isenções, penalidades e outros fatores que afetam a incidência da tributação e, portanto, influenciam as decisões dos trabalhadores, gerentes, empresários, investidores e consumidores. Uma influência potencialmente importante sobre os investidores nacionais e internacionais é a progressividade do sistema tributário, conforme indicada pela alíquota marginal mais alta sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas. As alíquotas marginais sobre pessoas físicas geralmente se referem à renda do trabalho. Em alguns países, a alíquota mais alta é também a alíquota básica, e podem ser aplicadas sobretaxas, deduções e outras modalidades.

Tabela 18. Energia e transporte

O **consumo de energia per capita** mede a produção das usinas de eletricidade e das usinas eletrotérmicas, menos as perdas de transmissão, distribuição e transformação e seu uso próprio. As **perdas de transmissão e distribuição de eletricidade** são as perdas ocorridas entre as fontes e pontos de distribuição e na distribuição aos consumidores, incluindo uso clandestino.

A Agência Internacional de Energia coleta os dados sobre produção e consumo de eletricidade das empresas nacionais de energia e os ajusta às definições internacionais. Por exemplo, efetuam-se ajustes para incluir estabelecimentos que, além de suas principais atividades, geram eletricidade no todo ou em parte para seu próprio uso. Em alguns países, a autoprodução doméstica e de pequenos empresários é substancial, por estarem situados em áreas remotas ou porque as fontes públicas não são confiáveis, e esses ajustes talvez não correspondam à produção real.

Embora exclua o consumo próprio e as perdas de transmissão, o consumo de energia elétrica inclui o consumo de estações auxiliares, perdas em transformadores que fazem parte dessas estações e eletricidade produzida por instalações de bombeamento. Nos casos em que havia dados disponíveis, o consumo cobre a eletricidade gerada por todas as fontes primárias de energia: carvão, petróleo, gás, nuclear, hidrelétrica, geotérmica, eólica, marés e ondas e combustíveis renováveis. Os dados sobre produção e consumo não

captam a confiabilidade do fornecimento, inclusive frequência das interrupções e fatores de carga.

A rubrica **estradas pavimentadas** indica a percentagem de estradas com revestimento de asfalto, concreto, cascalho ou material semelhante. Os **bens transportados por rodovia** representam o volume de bens transportados por veículos, medido em milhões de toneladas, multiplicados pelo número de quilômetros. Os **bens transportados por ferrovia** medem a tonelagem de bens transportados multiplicada pelo número de quilômetros por milhão de dólares do PIB medido em termos da PPA. Os **passageiros transportados por linhas aéreas** incluem os passageiros em vôos nacionais e internacionais.

Os dados sobre a maioria das atividades de transporte não são comparáveis internacionalmente porque, ao contrário das estatísticas demográficas, contas da renda nacional e dados sobre o comércio internacional, não existem padrões internacionais para a coleta de dados sobre infra-estrutura. Os dados sobre rodovias foram coligidos pela Federação Rodoviária Internacional (FRI) e os dados sobre transporte aéreo pela Organização Internacional de Aviação Civil. As associações rodoviárias nacionais são a principal fonte dos dados da FRI; nos países onde essa associação não existe ou não informa, foram contatadas outras entidades, como os departamentos de estradas, ministérios do transporte e obras públicas ou escritórios centrais de estatística. Em resultado, varia muito a qualidade dos dados compilados.

Tabela 19. Comunicações, informação e ciência e tecnologia

A rubrica **jornais** indica o número de exemplares distribuídos de jornais publicados pelo menos quatro vezes por semana, por mil habitantes. A rubrica **rádios** denota o número estimado de aparelhos de rádio em uso para captar transmissões ao público em geral, por mil habitantes. Os dados sobre o número de jornais em circulação e aparelhos de rádio foram obtidos de levantamentos estatísticos realizados pela Unesco. Em alguns países, as definições, classificações e métodos de enumeração não correspondem totalmente às normas da Unesco. Por exemplo, os dados sobre circulação de jornais devem referir-se ao número de exemplares distribuídos, mas em alguns casos referem-se ao número de exemplares impressos. Além disso, muitos países impõem taxas de licenciamento de rádio para ajudar a financiar as transmissões oficiais, desincentivando a declaração de propriedade dos receptores. Devido a esses e outros problemas, as estimativas do número de jornais e rádios variam muito em termos de confiabilidade e devem ser interpretadas com cautela.

A rubrica **televisores** mostra o número estimado de aparelhos em uso, por mil habitantes. Os dados sobre televisores são fornecidos à União Internacional de Telecomunicações (UIT) mediante questionários anuais enviados às autoridades nacionais e associações da indústria. Alguns países exigem o registro dos aparelhos. Já que nem todas as famílias registram os aparelhos, o número de televisores registrados pode representar uma subestimativa.

As **linhas telefônicas** são todas as linhas telefônicas que ligam o equipamento de um usuário à rede pública por mil habitantes. A rubrica **telefones celulares** indica o número de usuários de telefones portáteis que utilizam um serviço automático com tec-

nologia celular que proporciona acesso à rede pública, por mil habitantes. Os dados sobre linhas telefônicas e telefones celulares foram compilados pela UIT mediante questionários anuais enviados às autoridades de telecomunicações e companhias telefônicas. Os dados são suplementados por relatórios anuais e anuários estatísticos dos ministérios das telecomunicações, fiscais, operadores e associações.

A rubrica **computadores pessoais** mostra o número estimado de computadores autônomos projetados para serem utilizados por uma só pessoa, por mil habitantes. As estimativas do número de computadores pessoais feitas pela UIT baseiam-se num questionário anual, suplementado por outras fontes. Em muitos países, os computadores de grande porte são utilizados amplamente e milhares de usuários podem estar conectados a um computador; nesses casos, o número de computadores pessoais subestima o uso total de computadores.

Hosts da **Internet** são computadores ligados diretamente à rede mundial; muitos usuários podem ter acesso à Internet através de um host. Os hosts são atribuídos aos países com base no código de país, embora esse código não indique necessariamente que o host está localizado no país. O Internet Software Consortium mudou os métodos utilizados na sua pesquisa da Internet em julho de 1998. A nova pesquisa deve ser mais confiável, além de evitar o problema de subestimação que ocorre quando as organizações restringem o download aos dados do seu domínio. Contudo, persistem alguns problemas de medição e, portanto, as cifras devem ser consideradas como aproximações.

A rubrica **cientistas e engenheiros em P&D** indica o número de pessoas treinadas para trabalhar em qualquer campo da ciência que realizam atividades profissionais de pesquisa e desenvolvimento (inclusive administradores), por milhão de habitantes. A maioria desses cargos requer diploma universitário.

A Unesco coleta dados sobre cientistas, engenheiros e gastos com P&D dos países membros principalmente das respostas a questionários e levantamentos especiais, bem como de relatórios e publicações oficiais, suplementados por informações de outras fontes nacionais e internacionais. A Unesco registra o número de cientistas e engenheiros ou o número de pessoas economicamente ativas qualificadas para serem cientistas e engenheiros. O número de cientistas provém geralmente dos censos e é menos atualizado que os indicadores da população economicamente ativa. A Unesco suplementa esses dados com estimativas do número de cientistas e engenheiros qualificados contando o número de pessoas que completaram estudos nos níveis 6 e 7 da ISCED (Classificação Internacional Padrão de Educação). Os dados sobre cientistas e engenheiros, normalmente calculados em termos de pessoal equivalente a tempo integral, não podem levar em conta as consideráveis variações na qualidade do treinamento e educação.

As **exportações de alta tecnologia** consistem de bens produzidos com uso intenso de P&D. Incluem produtos aeroespaciais, computadores, produtos farmacêuticos instrumentos científicos e máquinas elétricas.

A metodologia usada para determinar as exportações de alta tecnologia de um país foi elaborada pela OCDE em colaboração com Eurostat (Escritório Estatístico das Comunidades Europeias). Chamado de "enfoque do produto" para distinguir do "enfoque setorial," o método baseia-se no cálculo da intensidade de P&D

(gastos em P&D divididos pelo total das vendas) para grupos de produtos de seis países (Alemanha, Estados Unidos, Itália, Japão, Países Baixos e Suécia). Já que os setores industriais caracterizados por alguns produtos de alta tecnologia podem produzir muitos produtos de baixa tecnologia, o enfoque do produto é mais apropriado para analisar o comércio internacional do que o enfoque setorial. Para elaborar uma lista de produtos de alta tecnologia (os serviços estão excluídos), calculou-se a intensidade de P&D de produtos classificados no nível de três dígitos da Standard International Trade Classification (SITC) revisão 3. A lista final foi determinada no nível de quatro e cinco dígitos. Nesse nível, já que não dispúnhamos de dados sobre P&D, a seleção final baseou-se nos dados sobre patentes e opinião de especialistas. Essa metodologia leva em conta somente a intensidade de P&D. Outras características da alta tecnologia também são importantes, como o know-how, quadro de cientistas e técnicos e tecnologia incorporada em patentes; a inclusão dessas características resultaria numa lista diferente (ver Hatzichronoglou 1997).

A rubrica **requerimentos de patente** indica o número de documentos emitidos por uma repartição do governo que descrevem uma invenção e criam uma situação jurídica em que a invenção patenteada só pode ser explorada (fabricada, usada, vendida, importada) pelo dono da patente ou com sua autorização. A proteção da invenção tem um prazo (geralmente 20 anos a partir da data de registro do pedido de patente). As informações sobre pedidos de patente são separadas para residentes e não residentes do país. Os dados sobre patentes provêm da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, a qual estima que no final de 1996 havia 3,8 milhões de patentes em vigor no mundo.

Tabela 20. Comércio mundial

As **exportações de mercadorias** mostram o valor f.o.b. (posto a bordo) em dólares dos Estados Unidos dos bens fornecidos ao resto do mundo. As **importações de mercadorias** mostram o valor c.i.f. (custo, seguro e frete), em dólares dos Estados Unidos, dos bens adquiridos do resto do mundo. As **manufaturas** referem-se às seções 5 (produtos químicos), 6 (manufaturas básicas), 7 (máquinas e equipamento de transporte) e 8 (bens manufaturados diversos) da SITC, excluindo a divisão 68 (metais não ferrosos) e o grupo 891 (armas e munições). Os **serviços comerciais** compreendem todo o comércio de serviços, inclusive transportes, comunicações e serviços empresariais, excluindo serviços do governo, que compreendem serviços associados com os setores do governo (tais como as despesas das embaixadas e consulados) e organizações regionais e internacionais.

Os dados sobre exportações e importações de mercadorias provêm dos relatórios alfandegários e talvez não correspondam plenamente aos conceitos e definições contidas na quinta edição do *Balance of Payments Manual* do FMI. O valor das exportações é registrado como o custo dos bens entregues na fronteira do país exportador para embarque: valor f.o.b. Muitos países coletam e fornecem dados sobre comércio em dólares dos Estados Unidos. Quando os países informam em moeda local, o valor é convertido à taxa de câmbio oficial média para o período. O valor das importações geralmente é registrado como o custo dos bens adquiridos pelo importador, mais o custo de transporte e seguro até a

fronteira do país importador: valor c.i.f. Os dados sobre as importações de bens baseiam-se nas mesmas fontes dos dados sobre exportações. Em princípio, as exportações e importações mundiais devem ser idênticas. Do mesmo modo, as exportações de uma economia devem ser iguais à soma das importações que os outros países fazem dessa economia. Mas as diferenças de datas e definição resultam em discrepâncias nos valores registrados em todos os níveis.

Os dados desta tabela foram compilados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Os dados sobre comércio de mercadorias provêm do *International Financial Statistics Yearbook* do FMI, suplementados pelo banco de dados Comtrade, mantido pela Divisão de Estatística da ONU e publicações nacionais dos países que não enviam informações ao FMI. Os dados sobre manufaturas provêm do banco de dados Comtrade. Nos casos em que não dispúnhamos de dados da OMC, os funcionários do Banco Mundial estimaram a parcela das manufaturas com base nas informações mais recentes disponíveis no banco de dados Comtrade. Sempre que estão disponíveis, a OMC publica dados sobre comércio de mercadorias com base no sistema geral de comércio, que inclui bens importados para reexportação. Duas economias que têm um nível substancial de reexportação, Cingapura e Hong Kong (China), foram assinaladas na tabela. Os bens transportados num país a caminho de outro não foram incluídos. Os dados sobre serviços comerciais foram obtidos no banco de dados sobre balanço de pagamentos do FMI, suplementados por publicações nacionais dos países que não enviam informações ao FMI.

Tabela 21. Ajuda externa e fluxos financeiros

Os **fluxos líquidos de capital privado** consistem de dívida privada e fluxos que não geram dívida. Os fluxos de dívida privada incluem empréstimos dos bancos comerciais, obrigações e outros créditos privados; os fluxos privados que não geram dívida são investimentos externos diretos e investimentos de carteira. O **investimento estrangeiro direto** é o fluxo líquido de investimento para adquirir 10% ou mais das ações com direito a voto de uma empresa que atua numa economia que não seja a do investidor. Trata-se da soma dos fluxos de capital social, reinvestimento de lucros, outros fluxos de capital a longo prazo e fluxos de capital a curto prazo conforme indicados no balanço de pagamentos.

As cifras sobre investimento estrangeiro direto baseiam-se nos dados sobre balanço de pagamentos fornecidos pelo FMI, suplementados por dados sobre investimento estrangeiro líquido direto informados pela OCDE e fontes nacionais oficiais. A definição internacionalmente aceita de investimento estrangeiro direto é a indicada na quinta edição de *Balance of Payments Manual*. A OCDE também publicou uma definição, em consulta com o FMI, a Eurostat e as Nações Unidas. Devido à multiplicidade de fontes e diferentes definições e métodos de registro, pode existir mais de uma estimativa do investimento estrangeiro direto para um país e os dados talvez não sejam comparáveis entre países.

Os dados sobre investimento estrangeiro direto não apresentam um quadro completo do investimento internacional numa economia. Os dados do balanço de pagamentos sobre investimento estrangeiro direto não incluem capital arrecadado nas economias que o recebem, que se tornou uma fonte importante de financia-

mento para projetos de investimento em alguns países em desenvolvimento. Além disso, os dados sobre investimento estrangeiro direto são limitados porque captam apenas os fluxos de investimento transnacionais que envolvem participação acionária e omitem as transações transnacionais não acionárias como os fluxos de bens e serviços entre empresas. Para um exame detalhado dos problemas de dados, ver o volume 1, capítulo 3, de *World Debt Tables 1993-94*.

A **dívida externa total** é a dívida contraída com não residentes pagável em divisas, bens ou serviços. É a soma da dívida pública, dívida garantida pelo governo, dívida privada a longo prazo não garantida, uso de créditos do FMI e dívida a curto prazo. A dívida a curto prazo inclui toda a dívida com vencimento original de um ano ou menos e juros em atraso sobre a dívida a longo prazo. O **valor atual da dívida externa** é a soma da dívida externa a curto prazo com a soma descontada dos pagamentos totais do serviço devidos sobre a dívida pública externa a longo prazo, garantida pelo governo e privada sem garantia durante a vigência dos empréstimos.

Os dados sobre a dívida externa das economias de renda baixa e média são recolhidos pelo Banco Mundial através do Sistema de Notificação da Dívida. Para calcular a dívida dos países em desenvolvimento, os técnicos do Banco utilizam os relatórios submetidos pelos países para cada empréstimo a longo prazo público ou com garantia do governo, juntamente com informações sobre dívida de curto prazo coligida pelos países ou recebidas de credores através dos sistemas de notificação do Banco de Pagamentos Internacionais e da OCDE. Esses dados são suplementados com informações sobre empréstimos e créditos dos bancos multilaterais e declarações das entidades oficiais de crédito nos países credores, bem como estimativas dos economistas do Banco Mundial e funcionários do FMI. Além disso, alguns países fornecem dados sobre a dívida privada sem garantia. Em 1996, 34 países forneceram ao Banco Mundial informações sobre dívida privada sem garantia; efetuaram-se estimativas para outros 28 países que têm uma dívida privada significativa.

O valor atual da dívida externa dá uma medida das obrigações futuras de serviço da dívida que pode ser comparada com indicadores como o PNB. Para calculá-lo, descontou-se o serviço (juros mais amortização) da dívida externa a longo prazo durante a vigência dos empréstimos existentes. A dívida a curto prazo é incluída com seu valor nominal. Os dados sobre a dívida foram convertidos em dólares dos Estados Unidos à taxa de câmbio oficial. A taxa de desconto aplicada à dívida a longo prazo é determinada pela moeda de pagamento do empréstimo e baseia-se nas taxas de juros comerciais de referência da OCDE. Os empréstimos do BIRD e créditos da IDA, bem como as obrigações do FMI, são descontados mediante uma taxa de referência para direitos especiais de saque. Quando a taxa de desconto é maior que a taxa de juros do empréstimo, o valor atual é menor que a soma nominal das obrigações futuras de serviço da dívida.

A **assistência oficial ao desenvolvimento** (AOD) consiste dos desembolsos de empréstimos (exceto amortização do principal) e doações feitas em termos concessionais por entidades oficiais dos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), instituições multilaterais e alguns países árabes para promover o

desenvolvimento econômico e o bem-estar das economias que o DAC classifica como nações em desenvolvimento. São incluídos na AOD empréstimos com um elemento concessional de mais de 25%, bem como cooperação e assistência técnica. Também são incluídos fluxos de assistência (excluindo amortização) de doadores oficiais para as economias em transição da Europa Oriental e ex-União Soviética e para alguns países e territórios em desenvolvimento de renda alta, conforme determinado pelo DAC. Esses fluxos, às vezes chamados de "assistência oficial", são fornecidos em termos e condições semelhantes aos da AOD. Os dados sobre ajuda externa como parcela do PNB foram calculados com base em valores convertidos em dólares dos Estados Unidos a taxas de câmbio oficiais.

Os dados cobrem os empréstimos e doações bilaterais de países do DAC, organizações multilaterais e alguns países árabes. Não incluem a assistência prestada por países beneficiários a outros países em desenvolvimento. Em resultado, alguns países que são doadores líquidos (como a Arábia Saudita) figuram na tabela como beneficiários.

Os dados não distinguem entre diversos tipos de ajuda externa (programas, projetos ou assistência alimentar, assistência de emergência, assistência para manutenção da ordem ou cooperação técnica), que podem ter efeitos diferentes sobre a economia. Os fundos de cooperação técnica nem sempre beneficiam diretamente a economia, na medida em que cobrem os custos incorridos fora do país, como salários de especialistas técnicos e custos fixos das empresas que fornecem os serviços técnicos.

Como se baseiam em informações dos doadores, os dados desta tabela não são compatíveis com as informações registradas pelos beneficiários nos balanços de pagamentos, que muitas vezes excluem a assistência técnica, em particular os pagamentos a expatriados feitos diretamente pelo doador. Do mesmo modo, as doações de mercadorias nem sempre são registradas nos dados comerciais ou no balanço de pagamentos. Embora as estimativas da AOD nas estatísticas de balanço de pagamentos devam excluir a assistência militar, nem sempre a distinção é clara. Geralmente prevalece a definição utilizada pelo país de origem.

Métodos Estatísticos

Esta seção descreve o cálculo da taxa de crescimento pelo método dos mínimos quadrados, da taxa de crescimento exponencial dos pontos extremos e do índice de Gini, bem como a metodologia do Atlas do Banco Mundial para estimar o fator de conversão utilizado nas estimativas do PNB e do PNB *per capita* em dólares dos Estados Unidos.

Taxa de crescimento pelos mínimos quadrados

A estimativa da taxa de crescimento pelo método dos mínimos quadrados (r) é feita ajustando-se uma curva de tendência linear regressiva de mínimos quadrados aos valores logarítmicos anuais da variável no período em questão. Mais especificamente, a equação de regressão assume a forma.

The least-squares growth rate, r , is estimated by fitting a linear regression trend line to the logarithmic annual values of the variable in the relevant period. The regression equation takes the form

$$\ln X_t = a + bt,$$

que equivale à transformação logarítmica da equação da taxa de crescimento geométrico,

$$X_t = X_0 (1 + r)^t.$$

Nessas equações, X é a variável, t é o tempo, e $a = \ln X_0$ e $b = \ln(1 + r)$ são os parâmetros a serem estimados. Se b^* é a estimativa de b dada pelo método dos mínimos quadrados, a taxa média anual de crescimento, r , é obtida como $[\exp(b^*) - 1]$ e multiplicada por 100 para ser expressa em termos percentuais.

A taxa de crescimento calculada é uma taxa média representativa das observações disponíveis durante o período. Não se compara necessariamente com a taxa real de crescimento entre dois períodos.

Taxa de crescimento exponencial

Calcula-se a taxa de crescimento entre dois pontos no tempo, para certos dados demográficos, notadamente força de trabalho e população, a partir da equação

$$r = \ln(p_n / p_1) / n,$$

onde p_n e p_1 são a última e a primeira observação do período, n é o número de anos do período e \ln é o operador do logaritmo natural. Essa taxa de crescimento baseia-se num modelo de crescimento exponencial contínuo entre dois pontos no tempo e não leva em conta os valores intermediários da série. A taxa de crescimento exponencial tampouco corresponde à taxa anual de variação medida num intervalo de um ano, que é dada por $(p_n - p_{n-1}) / p_{n-1}$.

Índice de Gini

O índice de Gini mede o grau em que a distribuição da renda (ou, em certos casos, das despesas de consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desviam de uma distribuição perfeitamente igual. Representam-se pela curva de Lorenz as percentagens cumulativas da renda total em relação à percentagem cumulativa dos que recebem renda, a partir do indivíduo ou da unidade familiar mais pobre. O índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa como percentagem da área máxima abaixo da linha. Assim, um índice de Gini igual a zero apresenta igualdade perfeita e um índice igual a 100 implica desigualdade máxima.

O Banco Mundial emprega o programa de análise numérica POVCAL para estimar os valores do índice de Gini; ver Chen, Datt e Ravallion (1993).

Método do Atlas do Banco Mundial

Ao calcular o PNB e PNB *per capita* em dólares para certos fins operacionais, o Banco Mundial utiliza uma taxa de câmbio sintética comumente denominada fator de conversão do Atlas. O propósito desse fator é reduzir o impacto das flutuações cambiais na comparação da renda nacional entre países.

O fator de conversão do Atlas para qualquer ano é a média da taxa de câmbio de um país (ou outro fator de conversão)

nesse ano e as taxas de câmbio dos dois anos anteriores, ajustadas pela diferença na taxa de inflação do país em questão e a dos países do Grupo dos 5 (Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido). A inflação de um país é medida pela variação no deflator do PNB.

A taxa de inflação dos países G-5, representando a inflação internacional, é medida por variações no deflator dos direitos especiais de saque (DES), que são a unidade de conta do FMI. O deflator dos DES é calculado como a média ponderada dos deflatores do PNB dos países G-5 em termos de DES. As ponderações são determinadas pela quantidade de cada moeda incluída numa unidade de DES e variam com o tempo porque a composição de moedas dos DES e as taxas de câmbio relativas também variam. O deflator dos DES é primeiro calculado em termos de DES e depois convertido em dólares mediante o fator de conversão do Atlas. O fator de conversão do Atlas é aplicado ao PNB do país. O PNB resultante em dólares dos Estados Unidos é dividido pela população na metade do último dos três anos para obter o PNB *per capita*.

Quando se considera que as taxas de câmbio oficiais são pouco fidedignas ou não são representativas de um período, utiliza-se uma estimativa alternativa da taxa de câmbio na fórmula do Atlas (ver adiante).

As fórmulas adiante descrevem o processo de cálculo do fator de conversão para o ano t :

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[e_{t-2} \left(\frac{p_t}{p_{t-2}} / \frac{p_t^{SS}}{p_{t-2}^{SS}} \right) + e_{t-1} \left(\frac{p_t}{p_{t-1}} / \frac{p_t^{SS}}{p_{t-1}^{SS}} \right) + e_t \right]$$

e para o cálculo do PNB *per capita* em dólares dos Estados Unidos para o ano t :

onde e_t^* é o fator de conversão do Atlas (unidades de moeda nacional por dólar) no ano t , e_t é a taxa de câmbio anual média (unidades da moeda nacional por dólar) no ano t , p_t é o deflator do PNB no ano t , p_t^{SS} é o deflator dos DES em termos de dólares no ano t , Y_t^S é o PNB do Atlas em dólares no ano t , Y_t é o PNB corrente (moeda local) no ano t e N_t é a população na metade do ano t .

Fatores alternativos de conversão

O Banco Mundial procura sistematicamente determinar se é apropriado usar taxas de câmbio oficiais como fatores de conversão. Utiliza-se um fator alternativo de conversão quando a taxa de câmbio oficial diverge por uma margem excepcionalmente grande da taxa aplicada às transações internas de moedas estrangeiras e produtos comerciados; isso acontece apenas num pequeno número de países (ver a tabela de documentação dos dados primários em *World Development Indicators 2000*). Os fatores alternativos de conversão são utilizados no método do Atlas e em outras partes dos Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial como fatores de conversão de um só ano.

Fontes dos dados

- Ahmad, Sultan. 1992. "Regression Estimates of Per Capita GDP Based on Purchasing Power Parities." Policy Research Working Paper 956. Banco Mundial, International Economics Department, Washington, D.C.
- . 1994. "Improving Inter-Spatial and Inter-Temporal Comparability of National Accounts." *Journal of Development Economics* 4: 53–75.
- Ball, Nicole. 1984. "Measuring Third World Security Expenditure: A Research Note." *World Development* 12(2): 157–64.
- Banco Mundial. 1993a. *Purchasing Power of Currencies: Comparing National Incomes Using ICP Data*. Washington, D.C.
- . 1993b. *World Debt Tables 1993–94*. Vol. 1. Washington, D.C.
- . 2000a. *Global Development Finance 2000*. Washington, D.C.
- . 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.
- Chen, Shaohua, Gaurav Datt, e Martin Ravallion. 1993. "Is Poverty Increasing in the Developing World?" Policy Research Working Paper. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Conselho da Europa. Vários anos. *Recent Demographic Developments in Europe and North America*. Estrasburgo: Council of Europe Press.
- CFI (Corporação Financeira Internacional). 1999. *Trends in Private Investment in Developing Countries 1999*. Washington, D.C.
- Eurostat (Escritório Estatístico das Comunidades Europeias). 1999. *EU Transport in Figures*. Luxemburgo.
- . Vários anos. *Demographic Statistics*. Luxemburgo.
- . Vários anos. *Statistical Yearbook*. Luxemburgo.
- FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação). 1999. *State of the World's Forests 1999*. Roma.
- . Vários anos. *Production Yearbook*. FAO Statistics Series. Roma.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). 1986. *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington, D.C.
- . 1993. *Balance of Payments Manual*. 5th ed. Washington, D.C.
- . Vários anos. *Direction of Trade Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- . Vários anos. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- . Vários anos. *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- Hatzichronoglou, Thomas. 1997. "Revision of the High-Technology Sector and Product Classification." STI Working Paper 1997/2. -Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Directorate for Science, Technology, and Industry. Paris.
- Heston, Alan. 1994. "A Brief Review of Some Problems in Using National Accounts Data in Level of Output Comparisons and Growth Studies." *Journal of Development Economics* 44: 29–52.
- ICAO (International Civil Aviation Organization). 1999. *Civil Aviation Statistics of the World: 1998*. ICAO Statistical Yearbook. 23rd ed. -Montreal.
- IEA (International Energy Agency). Vários anos. *Energy Balances of OECD Countries*. Paris.
- . Vários anos. *Energy Statistics and Balances of Non-OECD Countries*. Paris.
- . Vários anos. *Energy Statistics of OECD Countries*. Paris.
- Institutional Investor*. 2000. March. Nova York.
- Internet Software Consortium. 2000. *Internet Domain Survey*. January. [www.isc.org].
- IRF (International Road Federation). 1999. *World Road Statistics 1999*. Genebra.
- ITU (International Telecommunication Union). 1999. *World Telecommunication Development Report 1999*. Genebra.
- OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Vários anos. *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements, Commitments, Country Indicators*. Paris.
- . Vários anos. *National Accounts. Vol. 1, Main Aggregates*. Paris.
- . Vários anos. *National Accounts. Vol. 2, Detailed Tables*. Paris.
- OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), DAC (Development Assistance Committee). Vários anos. *Development Co-operation*. Paris.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 1999. *Key Indicators of the Labour Market*. Genebra.
- . Vários anos. *Yearbook of Labour Statistics*. Genebra.
- OMC (Organização Mundial do Comércio). Vários anos. *Annual Report*. Genebra.
- OMS (Organização Mundial da Saúde). 1997. *Coverage of Maternity Care*. Genebra.
- . Vários anos. *World Health Report*. Genebra.
- . Vários anos. *World Health Statistics Annual*. Genebra.
- ONU (Nações Unidas). 1968. *A System of National Accounts: Studies and Methods*. Series F, no. 2, rev. 3. Nova York.
- . 1999a. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. Nova York.
- . 1999b. *World Urbanization Prospects: The 1998 Revision*. Nova York.
- . Vários números. *Monthly Bulletin of Statistics*. Statistics Division. Nova York.
- . Vários anos. *Energy Statistics Yearbook*. Statistics Division. Nova York.
- . Vários anos. *National Income Accounts*. Statistics Division. Nova York.
- . Vários anos. *Population and Vital Statistics Report*. Statistics Division. Nova York.
- . Vários anos. *Statistical Yearbook*. Statistics Division. Nova York.
- . Vários anos. *Update on the Nutrition Situation*. Administrative Committee on Coordination, Subcommittee on Nutrition. Genebra.
- PricewaterhouseCoopers. 1999a. *Corporate Taxes: Worldwide Summaries 1999–2000*. Nova York.
- . 1999b. *Individual Taxes: Worldwide Summaries 1999–2000*. Nova York.
- PRS Group. 2000. *International Country Risk Guide*. March. East Syracuse, N.Y.
- Ravallion, Martin, e Shaohua Chen. 1996. "What Can New Survey Data Tell Us about the Recent Changes in Living Standards in Developing and Transitional Economies?" Policy Research Working Paper 1694. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1997. "Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" *Economic Letters* 56: 51–57.
- Srinivasan, T.N. 1994. "Database for Development Analysis: An Overview." *Journal of Development Economics* 44(1): 3–28.
- Standard & Poor's. 2000. *Emerging Stock Markets Factbook 2000*. Nova York.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). Vários anos. *Handbook of International Trade and Development Statistics*. Genebra.
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). 1999a. *Statistical Yearbook*. Paris.
- . 1999b. *World Education Report*. Paris.
- UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). Vários anos. *The State of the World's Children*. Nova York: Oxford University Press.
- UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial). Vários anos. *International Yearbook of Industrial Statistics*. Viena.
- U.S. Department of State, Bureau of Arms Control. 1999. *World Military Expenditures and Arms Transfers 1998*. Washington, D.C.
- World Intellectual Property Organization. 1999. *Industrial Property Statistics*. Publication A. Genebra.
- World Resources Institute, em colaboração com UNEP (United Nations Environment Programme) e UNDP (United Nations Development Programme). Vários anos. *World Resources: A Guide to the Global Environment*. Nova York: Oxford University Press.

Classificação das economias por renda e região, 2000

Grupo de renda	Subgrupo	África Subsaariana		Ásia		Europa e Ásia Central		Oriente Médio e Norte da África		
		África Oriental e Meridional	África Ocidental	Ásia Oriental e Pacífico	Ásia Meridional	Europa Oriental e Ásia Central	Resto da Europa	Oriente Médio	Norte da África	Américas
Baixa renda		Angola Burundi Comores Congo (ex-Zaire) ^a Eritreia Etiópia Lesoto Madagascar Malavi Moçambique Quênia Ruanda Somália Sudão Tanzânia Uganda Zâmbia Zimbábue	Benin Burkina Faso Camarões Chade Congo Costa do Marfim Gâmbia Gana Guiné Guiné-Bissau Libéria Mali Mauritânia Niger Nigéria República Centro-Africana São Tomé e Príncipe Senegal Serra Leoa Togo	Camboja Coréia do Norte Ilhas Salomão Indonésia Laos Mianmar Mongólia Vietnã	Afganistão Bangladesh Butão Índia Nepal Paquistão	Armênia Azerbaijão Geórgia Moldova Quirguízia Tadjiquistão Turcomênia Ucrânia Uzbequistão		Iêmen		Haiti Nicarágua
Renda média	Baixa	Namíbia Suazilândia	Cabo Verde Guiné Equatorial	China Fidji Filipinas Ilhas Marshall Kiribati Micronésia Papua Nova Guiné Samoa Tailândia Tonga Vanuatu	Maldivas Sri Lanka	Albânia Belarus Bósnia-Herzegovina Bulgária Cazaquistão Federação Russa Iugoslávia Letônia Lituânia Macedônia Romênia ^b	Turquia	Cisjordânia e Gaza Irã Iraque Jordânia Síria	Argélia Djibuti Egito Marrocos Tunísia	Belize Bolívia Colômbia Costa Rica Cuba Dominica El Salvador Equador Guatemala Guiana Jamaica Paraguai Peru República Dominicana S. Vicente e Granadinas Suriname
	Alta	África do Sul Botsuana Maurício Mayotte Seychelles	Gabão	Coréia do Sul Malásia Palau Samoa Americana		Croácia Estônia Hungria Polónia República Eslovaca República Tcheca	Ilha de Man	Arábia Saudita Barein Líbano Omã	Líbia Malta	Antígua e Barbuda Argentina Barbados Brasil Chile Granada México Panamá Porto Rico Santa Lúcia São Cristóvão e Névis Trinidad e Tobago Uruguai Venezuela
Subtotal	157	25	23	23	8	26	2	10	7	33

Grupo de renda	Subgrupo	África Subsaariana		Ásia		Europa e Ásia Central		Oriente Médio e Norte da África		
		África Oriental e Meridional	África Ocidental	Ásia Oriental e Pacífico	Ásia Meridional	Europa Oriental e Ásia Central	Resto da Europa	Oriente Médio	Norte da África	Américas
Alta renda	Países da OCDE			Austrália Japão Nova Zelândia			Alemanha Áustria Bélgica Dinamarca Espanha Finlândia França Grécia Irlanda Islândia Itália Luxemburgo Noruega Países Baixos Portugal Reino Unido Suécia Suíça			Canadá Estados Unidos
	Países não membros da OCDE			Brunei Cingapura Guam Hong Kong, China ^d Ilhas Marianas Setentrionais Macau Nova Caledônia Polinésia Francesa Taiwan, China		Eslovênia	Andorra Chipre Groenlândia Ilhas do Canal Ilhas Faroe Liechtenstein Mônaco	Catar Israel Kuweit União dos Emirados Árabes		Antilhas Holandesas Aruba Bahamas Bermudas Ilhas Cayman Ilhas Virgens Americanas
Total	157	25	23	35	8	27	27	14	7	41

a. Ex-República Iugoslava da Macedônia. b. República Federativa da Iugoslávia (Sérvia/Montenegro). c. Inclui Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião.
d. Em 1 de julho de 1997 a China retomou a soberania sobre Hong Kong. e. Em 20 de dezembro de 1999 a China retomou a soberania sobre Macau.
Fonte: Dados do Banco Mundial.

Para fins operacionais e analíticos, o principal critério de classificação das economias no Banco Mundial é o produto nacional bruto (PNB) per capita. Todas as economias são classificadas como de baixa renda, de renda média (subdividida em renda média baixa e renda média alta) ou de renda alta. São também utilizados outros grupos analíticos, baseados nas regiões geográficas, exportações e níveis de endividamento externo.

As economias de renda baixa e média são algumas vezes chamadas de economias em desenvolvimento. A expressão é usada por conveniência e não implica que todas as economias do grupo estão tendo desenvolvimento semelhante ou que outras economias

chegaram a uma etapa preferida ou final de desenvolvimento. A classificação pela renda não reflete necessariamente o grau de desenvolvimento.

Esta tabela classifica todos os países membros do Banco Mundial e todas as economias com mais de 30.000 habitantes. Grupo de renda: As economias são divididas de acordo com o PNB per capita em 1999, calculado pelo método do Atlas do Banco Mundial. Os grupos são: baixa renda, US\$ 75 ou menos; renda média, US\$ 756–2.995; renda média alta, US\$ 2.996–9.265; e alta renda, US\$ 9.266 ou mais.

DISTRIBUTORS AND BOOKSELLERS OF WORLD BANK GROUP PUBLICATIONS

Prices and credit terms vary from country to country. Please consult your local distributor or bookseller before placing an order.

DISTRIBUTORS

ARGENTINA
World Publications SA
Av. Cordoba 1877
1120 Buenos Aires
Tel: (54 11) 4815 8156
Fax: (54 11) 4815 8156
Email: wpbooks@infovia.com.ar

AUSTRALIA, PAPUA NEW GUINEA, FIJI, SOLOMON ISLANDS, VANUATU, AND SAMOA
D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132
Victoria, Australia
Tel: (61 3) 9210 7777
Fax: (61 3) 9210 7788
Email: service@dadirect.com.au
URL: www.dadirect.com.au

AUSTRIA
Gerold and Co.
Weihburggasse 26
A-1010 Wien
Tel: (43 1) 512 47310
Fax: (43 1) 512 473129
Email: buch@gerold.telecom.at

BANGLADESH
Micro Industries Development Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209
Tel: (880 2) 326427
Fax: (880 2) 8111188
Email: midas@fbsd.net

BELGIUM
Jean de Lannoy
Av. du Roi 202
1060 Brussels
Tel: (32 2) 538 5169
Fax: (32 2) 538 0841
Email: jean.de.lannoy@infoboard.be
URL: www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA
Book Trading Company
"Sahinpasic"
Marsala Tita 29/II
71000 Sarajevo
Tel: (387 33) 21 05 20
Fax: (387 33) 66 88 56
Email: tajib@btsahinpasic.com
URL: www.btsahinpasic.com

BRAZIL
Publicacoes Tecnicas Internacionais Ltda.
Rua Peixoto Gomide, 209
Bela Vista
01409-901 Sao Paulo, SP
Tel: (55 11) 259 6644
Fax: (55 11) 258 6990
Email: webmaster@pti.com.br
URL: www.pti.com.br

CANADA
Renouf Publishing Co. Ltd.
5369 Canotek Road
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel: (613) 745-2665
Fax: (613) 745-7660
Email: order.dept@renoufbooks.com
URL: www.renoufbooks.com

CHINA
Chinese Corporation for Promotion and Humanities
15, Ding Hui Dong Li,
Kun Lan Hotel
Haidian District 100036
Beijing
Tel: (86 10) 88117711
Fax: (86 10) 88129871
Email: wangjiang99@yahoo.com

China Book Import Centre
P.O. Box 2825
Beijing

China Financial & Economic Publishing House
8, Da Fo Si Dong Jie
Beijing
Tel: (86 10) 6401 7365
Fax: (86 10) 6401 7365

COLOMBIA
Infoenlace Ltda./An IHS Group Company
Calle 72 No. 13-23 - Piso 3
Edificio Nueva Granada
Santafé de Bogotá, D.C.
Tel: (57 1) 260 9474, 260 9480
Fax: (57 1) 248 0808
Email: infoenlace@andinet.com

COTE D'IVOIRE
Centre d'Edition et de Diffusion Africaines (CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04
Tel: (225) 24 6510
Fax: (225) 25 0567
Email: info@ceda-ci.com
URL: www.ceda-ci.com

CYPRUS
Center for Applied Research
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosia
Tel: (357 2) 59 0730
Fax: (357 2) 66 2051
Email: tzitizim@sting.cycollege.ac.cy

CZECH REPUBLIC
Management Press, NT
Publishing, s.r.o.
Nam. W. Churchilla 2
130 59 Prague 3
Tel: (420 2) 2446 2232, 2446 2254
Fax: (420 2) 2446 2242
Email: mgmtpress@mgmtpress.cz
URL: www.mgmtpress.cz

USIS, NIS Prodejna
Havelkova 22
130 00 Prague 3
Tel: (42 2) 2423 1486
Fax: (42 2) 2423 1114
Email: posta@usiscr.cz
URL: www.usiscr.cz

DENMARK
Samfundslitteratur
Solbjerg Plads 3
DK-2000 Frederiksberg
Tel: (45 38) 153870
Fax: (45 38) 153856
Email: ck@sl.cbs.dk
URL: www.sl.cbs.dk

ECUADOR
Libri Mundi - Libreria Internacional
Juan Leon Mera 851
P.O. Box 17-01-3029
Quito
Tel: (593 2) 521 606
Fax: (593 2) 504 209
Email: librimu1@librimundi.com.ec

CODEU
Ruiz de Castilla 763, Edif. Expocolor
Primer piso, Of. #2
Quito
Tel: (593 2) 507-383
Fax: (593 2) 507-383
Email: codeu@impsat.net.ec

EGYPT, ARAB REPUBLIC OF
Al Ahram Distribution Agency
Al Galaa Street
Cairo
Tel: (20 2) 578 60 83
Fax: (20 2) 575 93 88

MERIC (Middle East Readers Information Center)
2 Bahrat Aly St.
Building "D" 1st Floor, Apt. 24
Cairo
Tel: (20 2) 341 3824
Fax: (20 2) 341 9355
Email: order@meric-co.com
URL: www.meobserver.com.eg

For subscription orders and publications in French only:
Middle East Observer
41, Sherif Street
11111 Cairo
Tel: (20 2) 392 6919
Fax: (20 2) 393 9732
Email: inquiry@meobserver.com
URL: www.meobserver.com

FINLAND
Akateeminen Kirjakauppa
PL 128 (Keskuskatu 1)
FIN-00101 Helsinki
Tel: (358 9) 121 4385
Fax: (358 9) 121 4450
Email: akatilaus@akateeminen.com
URL: www.akateeminen.com

FRANCE
Editions Eska; DJB/Offilib
12, rue du Quatre-Septembre
75002 Paris
Tel: (33 1) 42 86 58 88
Fax: (33 1) 42 60 45 35
Email: offilib@offilib.fr
URL: www.offilib.fr

GERMANY
UNO-VERLAG
Am Hofgarten 10
D-53113 Bonn
Tel: (49 228) 949 020
Fax: (49 228) 949 0222
Email: unoverlag@aol.com
URL: www.uno-verlag.de

GHANA
Epp Books Services
Post Office Box 44
TUC
Accra
Tel: (233 21) 778 843
Fax: (233 21) 779 099
Email: epp@afrioonline.com.gh

GREECE
Papasotiriou S.A.,
International Technical Bookstore
35, Stournara Street
106 82 Athens
Tel: (30 1) 364 1826
Fax: (30 1) 364 8254

Email: pap4@ioa.forthnet.gr
URL: www.papasotiriou.gr

HAITI
Culture Diffusion
Mr. Yves Clément Jumelle
5, Rue Capois
C.P. 257
Port-au-Prince
Tel: (509) 23 9260
Fax: (509) 23 4858

HONG KONG, CHINA; MACAU
Asia 2000 Ltd.
Sales & Circulation Department
302 Seabird House
22-28 Wyndham Street, Central
Hong Kong, China
Tel: (852) 2530 1409
Fax: (852) 2526 1107
Email: sales@asia2000.com.hk
URL: www.asia2000.com.hk

HUNGARY
Euro Info Service
Hungexpo Europa Haz (Pf. 44)
H-1441 Budapest
Tel: (36 1) 264 8270; 264 8271
Fax: (36 1) 264 8275
Email: euroinfo@euroinfo.hu
URL: www.euroinfo.hu

INDIA
Allied Publishers Ltd.
751 Mount Road
Madras 600 002
Tel: (91 44) 852 3938
Fax: (91 44) 852 0649
Email: allied.mds@smb.sprintpg.ems.vsnl.net.in

INDONESIA
Pt. Indira Limited
Jalan Borobudur 20
PO Box 181
Jakarta 10320
Tel: (62 21) 390 4290
Fax: (62 21) 390 4289

PF Book
J1, dr. Setia Budhi No. 274
Bandung 40143
Tel: (62 22) 2011 149
Fax: (62 22) 2012 840
Email: pfbook@bandung.wasantara.net.id

IRAN
Ketab Sara Co. Publishers
P.O. Box 15745-733
Tehran 15117
Tel: (98 21) 871 6104
Fax: (98 21) 871 2479
Email: ketab-sara@neda.net.ir

Kowkab Publishers
P.O. BOX 19575-511
Tehran
Tel: (98 21) 258 3723
Fax: (98 21) 258 3723
Email: kowkabpub@tavana.net

ISRAEL
Yozmot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
3 Yohanan Hasandler St.
Tel Aviv 61560
Tel: (972 3) 5285 397
Fax: (972 3) 5285 397

ITALY
Licosa Libreria Commissionaria Sansoni S.P.A.
Via Duca di Calabria 1/1
50125 Firenze
Tel: (39 55) 648 31
Fax: (39 55) 641 257
Email: licosa@ftbcc.it
URL: www.ftbcc.it/licosa

JAMAICA
Ian Randle Publishers Ltd
206 Old Hope Road
Kingston 6
Tel: (876) 927 2085
Fax: (876) 977 0243
Email: irpl@colis.com

JAPAN
Eastern Book Service (EBS)
3-13 Hongo 3-chome, Bunkyo-ku
Tokyo 113
Tel: (81 3) 3818 0861
Fax: (81 3) 3818 0864
Email: orders@svt-eps.co.jp
URL: www.svt-eps.co.jp

KENYA
Legacy Books
Loita House
P.O. Box 68077
Nairobi
Tel: (254 2) 330 853
Fax: (254 2) 330 854
Email: legacy@form-net.com

Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano
Street
P.O. Box 45245
Nairobi
Tel: (254 2) 223 641
Fax: (254 2) 330 272

KOREA, REPUBLIC OF
Eulyoo Publishing Co., Ltd.
46-1, Susong-Dong
Jongro-Gu
Seoul
Tel: (82 2) 734 3515
Fax: (82 2) 732 9154
Email: eulyoo@chollian.net

Dayang Books Trading Co.
International Division
954-22, Bangbae-Dong,
Socho-ku
Seoul
Tel: (82 2) 582 3588
Fax: (82 2) 521 8827
Email: dico3@chollian.net

LEBANON
Librairie du Liban
P.O. Box 11-9232
Beirut
Tel: (961 9) 217 944
Fax: (961 9) 217 434
Email: hsageh@cyberia.net.lb
URL: www.librairie-du-liban.com.lb

MALAYSIA
University of Malaya Cooperative Bookshop, Limited
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Tel: (60 3) 756 5000
Fax: (60 3) 755 4424
Email: umkoop@tm.net.my

MEXICO
INFOTEC
Av. San Fernando No. 37
Col. Toriello Guerra
14050 Mexico D.F.
Tel: (52 5) 624 2800
Fax: (52 5) 624 2822
Email: infotec@rtn.net.mx
URL: www.rtn.net.mx

Mundi-Prensa Mexico, S.A. de C.V.
c/Rio Panuco, 141 - Colonia Cuauhtemoc
06500 Mexico DF
Tel: (52 5) 533 56 58
Fax: (52 5) 514 67 99
Email: 1015245.2361@compuserve.com

MOROCCO
Librairie Internationale
70, Rue T'ssoule
P.O. Box 302
Rabat (Souissi) MA 10001
Tel: (212 7) 75 01 83
Fax: (212 7) 75 86 61

NEPAL
Everest Media International Services (P.) Ltd.
GPO Box 5443
Kathmandu
Tel: (977 1) 416 026
Fax: (977 1) 250 176
Email: emisplit@wlink.com.np

NETHERLANDS
De Lindeboom/Internationale Publikaties b.v.
M.A. de Ruyterstraat 20A
7482 BZ Haaksbergen
Tel: (31 53) 574 0004
Fax: (31 53) 572 9296
Email: books@delindeboom.com
URL: www.delindeboom.com

NEW ZEALAND
EBSCO NZ Ltd.
Private Mail Bag 99914
New Market
Auckland
Tel: (64 9) 524 8119
Fax: (64 9) 524 8067
Email: WGenT%ess-nz.ebsco@iss.ebsco.com

Oasis Official
P.O. Box 3627
Wellington
Tel: (64 4) 4991551
Fax: (64 4) 499 1972
Email: oasis@actix.gen.nz
URL: www.oasisbooks.co.nz

NIGERIA
University Press Plc
Three Crowns Building Jericho
Private Mail Bag 5095
Ibadan
Tel: (234 22) 411356
Fax: (234 22) 412056
Email: unipress@skannet.com

PAKISTAN
Oxford University Press
5 Bangalore Town, Sharae
Faisal
P.O. Box 13033
Karachi 75350
Tel: (92 21) 446307; 449032; 440532
Fax: (92 21) 4547640; 449032
Email: ouppak@theoffice.net
URL: www.oup.com.pk

Pak Book Corporation
Aziz Chambers 21
Queen's Road
Lahore
Tel: (92 42) 636 3222; 636 0885
Fax: (92 42) 636 2328
Email: pbc@brain.net.pk

Mirza Book Agency
65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam
Lahore 54000
Tel: (92 42) 7353601
Fax: (92 42) 576 3714
Email: merchant@brain.net.pk

PERU
Editorial Desarrollo SA
Apartado 3824
Ica 242, OF. 106
Lima 1
Tel: (51 14) 285 380
Fax: (51 14) 286 628

PHILIPPINES

International Booksource
Center, Inc.
1127-A Antipolo St.
Barangay, Venezuela
Makati City
Tel: (63 2) 896 6501
Fax: (63 2) 896 6497

POLAND

International Publishing Service
Ul. Piekna 31/37
00 677 Warsaw
Tel: (48 2) 628 6089
Fax: (48 2) 621 7255
Email: books%ips@kp.atm.com.pl
URL: www.ips.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
Apartado 2681
Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisbon
Tel: (351 1) 347 4982
Fax: (351 1) 347 0264

ROMANIA

Compani De Librarii Bucuresti s.a.
Str. Lipsicani nr. 26, sector 3
Bucharest
Tel: (40 1) 313 9645
Fax: (40 1) 312 4000

RUSSIAN FEDERATION

Izdatelstvo << Ves Mir >>
Moscow 101831
Tel: (7 95) 917 8749
Fax: (7 95) 917 9259
Email: ozimarin@glasnet.ru
URL: www.vesmir.tsx.org

SENEGAL

Librairie Clairafrique
2, Rue El Hadj Mbaye Gueye
Place de l'Independance
B.P. 2005
Dakar
Tel: (221) 822 21 69
Fax: (221) 821 84 09

**SINGAPORE; TAIWAN, CHINA,
MYANMAR; BRUNEI**

Hemisphere Publishing Services
Golden Wheel Building
41 Kallang Pudding Road, #04-03
Singapore 349316
Tel: (65) 741 5166
Fax: (65) 742 9356
Email: info@hemisphere.com.sg

SLOVAK REPUBLIC

Slovart G.T.G. Ltd.
Krupinská 4
P.O. Box 152
852 99 Bratislava 5
Tel: (42 7) 839 4711; 472; 473
Fax: (42 7) 839 485
Email: gtg@internet.sk

SLOVENIA

Gospodarski vestnik Publish-
ing Group
Dunajska cesta 5
1000 Ljubljana
Tel: (386 61) 133 83 47
Fax: (386 61) 133 80 30
Email: repanseki@gvestnik.si
URL: www.gvestnik.si/
EUROPA/index.htm

SOUTH AFRICA, BOTSWANA

For single titles:
Oxford University Press
Southern Africa
P.O. Box 12119
N1 City 7463
Cape Town, South Africa
Tel: (27 21) 595 4400
Fax: (27 21) 595 4430
Email: oxford@oup.co.za

For subscription orders:
International Subscription
Service

P.O. Box 41095
Craighall
Johannesburg 2024, South
Africa
Tel: (27 11) 880 1448
Fax: (27 11) 880 6248
Email: iss@is.co.za

SPAIN

Mundi-Prensa Libros, s.a.
Castello 37
28001 Madrid
Tel: (34 91) 436 37 00
Fax: (34 91) 575 39 98
Email: libreria@mundiprensa.es
URL: www.mundiprensa.es

Mundi-Prensa Barcelona
Consell de Cent No. 391
08009 Barcelona

Tel: (34 3) 488 3492
Fax: (34 3) 487 7659
Email: barcelona@mundiprensa.es

SRI LANKA, THE MALDIVES

Lake House Bookshop
P.O. Box 244
100, Sir Chittampalam Gar-
diner Mawatha
Colombo 2, Sri Lanka
Tel: (94 1) 32 104
Fax: (94 1) 432 104
Email: LHL@sri.lanka.net

SWEDEN

For periodicals and serials only:
Wennergren-Williams
Informations Service AB
P.O. Box 1305
S-171 25 Solna
Tel: (46 8) 705 9750
Fax: (46 8) 27 0071
Email: mail@wwi.se

SWITZERLAND

Librairie Payot S.A.
Service Institutionnel
Côtes-de-Montbenon 30
1002 Lausanne
Tel: (41 21) 341 3229
Fax: (41 21) 341 3235
Email: institutionnel@
payot-libraire.ch

ADECO Van Diermen Editions
Techniques

Ch. de Lacuez 41
CH-1807 Blonay
Tel: (41 21) 943 2673
Fax: (41 21) 943 3605

TANZANIA

TEPUSA
The Network of Technical
Publications in Africa
P.O. Box 22638
Dar es Salaam
Tel: (255 51) 114 876
Fax: (255 51) 112 434
Email: tepusa@intafrika.com

THAILAND

Centrac International Ltd.
ATTN: Central Books Distribu-
tion Co., Ltd.
Sinnrat Bldg. 13th Floor
3388/42-45 Rama 4 Rd.
Klong-Teoy
Bangkok 10110
Tel: (66 2) 367-5030-41 X178
Fax: (66 2) 3675049

**TRINIDAD & TOBAGO AND
THE CARIBBEAN**

Systematics Studies Ltd.
St. Augustine Shopping Center
Eastern Main Road

St. Augustine

Tel: (868) 645 8466
Fax: (868) 645 8467
Email: tobe@trinidad.net

UGANDA

Gustro Limited
P.O. Box 9997
Madhvani Building
Plot 16/4, Jinja Road
Kampala
Tel: (256 41) 251467
Fax: (256 41) 251468
Email: gus@swiftuganda.com

UKRAINE

LIBRA Publishing House
Ms. Sophia Ghemborovskaya
53/80 Saksahanskoho Str.
252033, Kiev 33
Tel: (7 44) 227 62 77
Fax: (7 44) 227 62 77

UNITED KINGDOM

Microinfo Ltd.
P.O. Box 3, Omega Park
Alton
Hampshire GU34 2 PG
Tel: (44 1420) 86 848
Fax: (44 1420) 89 889
Email: wbank@microinfo.co.uk
URL: www.microinfo.co.uk

The Stationery Office

51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel: (44 20) 7 873 8372
Fax: (44 20) 7 873 8242
Email: chris.allen@theso.co.uk
URL: www.the-stationery-
office.co.uk/ai/

VENEZUELA, R.B. de

Tecni-Ciencia Libros, S.A.
Sr. Luis Fernando Ramirez,
Director
Centro Cuidad Comercial
Tamanaco
Nivel C-2
Caracas
Tel: (58 2) 959 5547
Fax: (58 2) 959 5636
Email: lfrg001@ibm.net

VIETNAM

FAHASA (The Book Distribu-
tion Co. of Hochiminh City)
246 Le Thanh Ton Street
District 1
Hochiminh City
Tel: (84 8) 829 7638, 822 5446
Fax: (84 8) 822 5795
Email: fahasa-sg@hcm.vnn.vn
URL: www.tinet.com.vn/fahasa

ZAMBIA

University Bookshop, Univer-
sity of Zambia
Great East Road Campus
P.O. Box 32379
Lusaka
Tel: (260 1) 252576
Fax: (260 1) 253952
Email: hunene@admin.unza.zm

ZIMBABWE

Academic and Baobab Books
(Pvt.) Ltd.
4 Conald Road
Graniteside
P.O. Box 567
Harare
Tel: (263 4) 755 035
Fax: (263 4) 759 052
Email: Academic@Africaon-
line.Co.Zw

BOOKSELLERS**CHINA**

China National Publications
Import
& Export Corporation
16 Gongti East Road
Post Code 100020
Beijing

HUNGARY

Foundation for Market Econ-
omy
112 Pf 249
1519 Budapest
Tel: (36 1) 204 2951; 2948
Fax: (36 1) 204 2953
Email: ipargazd@hungary.net

INDIA

Bookwell
Head Office: 2/72, Nirankari
Colony
Delhi - 110009
Tel: (91 11) 725 1283
Sales Office: 24/4800, Ansari
Road, Darya Ganj
New Delhi-110002
Tel: (91 11) 326 8786, 325
7264
Fax: (91 11) 328 1315
Email: bkwell@nde.vsnl.net.in

JORDAN

Global Development Forum
(GDF)
P.O. Box 941488
Amman 11194
Tel: (962 6) 465 6123
Fax: (962 6) 465 6123
Email: gdf@index.com.jo

KOREA, REPUBLIC OF

Sejong Books, Inc.
81-4 Neung-dong
Kwangjin-ku
Seoul 143-180
Tel: (82 2) 498 0300
Fax: (82 2) 3409 0321
Email: danielchoi@sejong
books.com
URL: http: www.sejong
books.com

MALAYSIA

MDC Publishers Printers SDN
BHD
MDC Building
2718, Jalan Permata Empat
Taman Permata, Ulu Kelang
53300 Kuala Lumpur
Tel: (60 3) 408 6600
Fax: (60 3) 408 1506
Email: mdcpp@2mws.com.my
URL: www.2mws.com.my/mdc

NEPAL

Bazaar International
228 Sanchaya Kosh Building
GPO Box 2480, Tridevi Marg
Kathmandu
Tel: (977 1) 255 125
Fax: (977 1) 229 437
Email: bazaar@mos.com.np

NIGERIA

Mosuro Booksellers
5 Oluware Obasa Street (Near
Awolowo Ave.)
P.O. Box 30201
Ibadan
Tel: (234 2) 810-2560
Fax: (234 2) 810-2042
Email: Kmosuro@linkserve.com.ng

POLAND

A.B.E. Marketing
Ul. Grzybowska 37A
00-855 Warsaw
Tel: (48 22) 654 06 75

Fax: (48 22) 682 22 33; 682 17 24
Email: abe@kp.atm.com.pl

TAIWAN, CHINA

Tycoon Information, Inc.
Ms. Eileen Chen
5 Floor, No. 500
Chang-Chun Road
Taipei 105, Taiwan
Tel: (866 2) 8712 8886
Fax: (866 2) 8712 4747; 8712
4777
Email: eiotpe@ms21.hinet.net

THAILAND

Chulalongkorn University Book
Center
Phyathai Road
Bangkok 10330
Tel: (66 2) 235 5400
Fax: (66 2) 255 4441

Book Link Co. Ltd.

118/4 Ekamai Soi 28
Vadhana
Bangkok 10110
Tel: (662) 711 41392
Fax: (662) 711 4103
Email: bbapt@au.ac.th

TURKEY

Dünya Infotel A.Ş
"Globus" Dünya Basinevi
100, Yil Mahallesi
34440 Bagcilar-Istanbul
Tel: (90 212) 629 08 08
Fax: (90 212) 629 46 89; 629
46 27
Email: dunya@dunya-gazete.com.tr
URL: http: www.dunya.com

UNITED ARAB EMIRATES

Al Rawdha Bookshop
P.O. Box 5027
Sharjah
Tel: (971 6) 734 687
Fax: (971 6) 384 473
Email: alrawdha@hotmail.com

URUGUAY

Librería Técnica Uruguaya
Colonia 1543, Piso 7, Of. 702
Casilla de Correo 1518
Montevideo 11000, Uruguay
Tel: (598 2) 490072
Fax: (598 2) 41 34 48
Email: itu@cs.com.uy