

**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

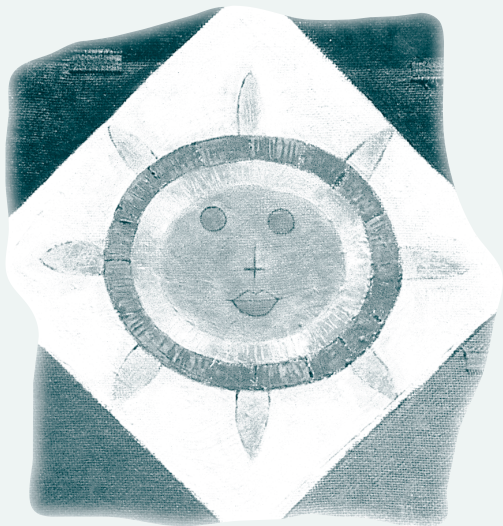
Ampliar o acesso aos mercados nos países de renda alta
Reduzir o risco de crises econômicas
Produzir bens públicos internacionais que beneficiem os pobres
Assegurar a voz dos pobres nos foros globais

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 incontroláveis (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

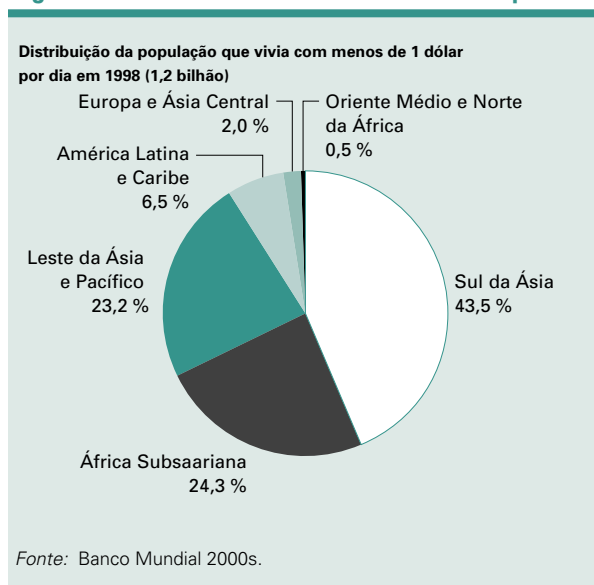
O mundo tem muita pobreza em meio à abundância. Dos 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões (quase a metade) vivem com menos de 2 dólares por dia e 1,2 bilhão (um quinto) com menos de 1 dólar por dia, sendo que 44% vivem no sul da Ásia (figura 1). Nos países ricos, menos de uma criança em 100 não completa 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

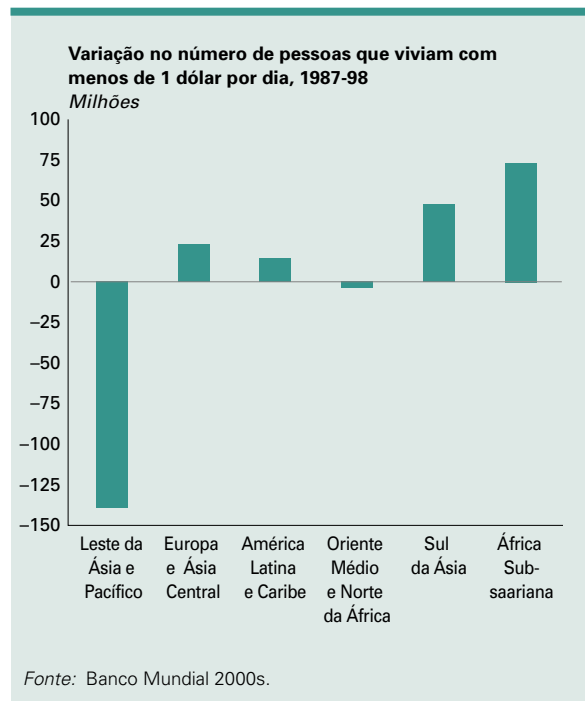
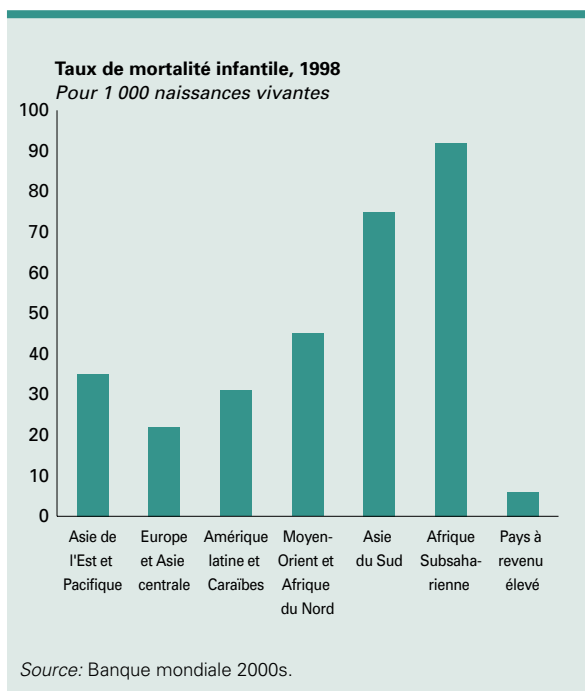


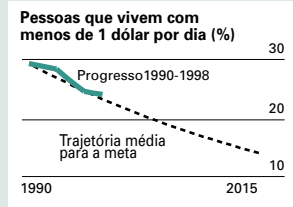
Figure 3
Les taux mondiaux de mortalité infantile varient fortement



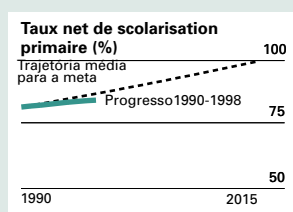
Quadro 2

Um mundo melhor para todos: metas de desenvolvimento internacional

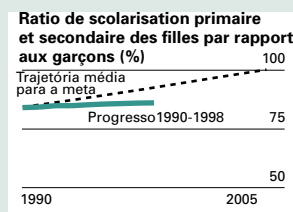
1 Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza entre 1990 e 2015



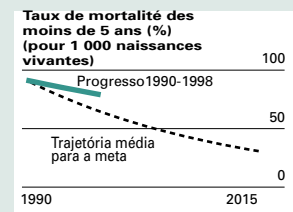
2 Matricular todas as crianças na escola primária até 2015



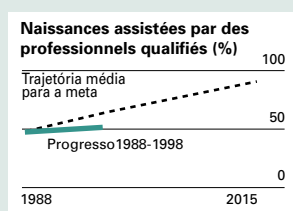
3 Obter maior igualdade e habilitar as mulheres, eliminando as desigualdades por sexo na educação primária e secundária até 2005



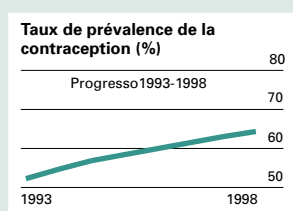
4 Reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil entre 1990 e 2015



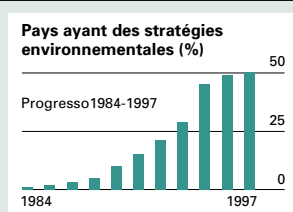
5 Reduzir em três quartos a mortalidade materna entre 1990 e 2015



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 freqüentem 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.