

Relatório No. 20475-BR

O Combate à Pobreza no Brasil

Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana

Volume I: Resumo do Relatório
31 de março de 2001

Departamento do Brasil
Setor de Redução da Pobreza e Manejo Econômico
Região da América Latina e do Caribe



Documento do Banco Mundial

EQUIVALENTES CAMBIAIS

Unidade monetária - Real (R\$)

Dezembro 1996: R\$1,04/US\$

Dezembro 1998: R\$1,21/US\$

Dezembro 2000: R\$1,95/US\$

PESOS E MEDIDAS

O sistema métrico é usado em todo o relatório.

ANO FISCAL

1º de janeiro a 31 de dezembro

Vice Presidente Regional:	David de Ferranti
Diretor de País:	Gobind T. Nankani
Diretor de Setor:	Ernesto May
Gerente de Setor:	Norman Hicks
Gerente de Projeto:	Joachim von Amsberg

O Combate à Pobreza no Brasil

Relatório sobre Pobreza,
com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana

Resumo do Relatório

PREFÁCIO

1.	INTRODUÇÃO.....	1
2.	TENDÊNCIAS E PERFIS DE POBREZA.....	2
3.	CENÁRIOS DE REDUÇÃO DE POBREZA	9
4.	POLÍTICAS VOLTADAS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA	11
	OPORTUNIDADES MEDIANTE CRESCIMENTO.....	13
	CAPACITAÇÃO VIA FORTALECIMENTO DOS RECURSOS DOS POBRES.....	16
	SEGURANÇA RESULTANTE DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	21
	INCLUSÃO SOCIAL GRAÇAS À PARTICIPAÇÃO EFETIVA	23
	ANÁLISE, AVALIAÇÃO E COORDENAÇÃO DE DESPESAS E POLÍTICAS SOCIAIS.....	24
	RESUMO DA REFORMA NAS POLÍTICAS	30
5.	LISTA DE DOCUMENTOS DE APOIO.....	34

TABELAS

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS POBRES SEGUNDO REGIÃO E ÁREA	4
TABELA 2: CENÁRIOS DE REDUÇÃO DE POBREZA 2015	11
TABELA 3: CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS, 1995, COM ATUALIZAÇÕES	25
TABELA 4: RESUMO DA REFORMA NAS POLÍTICAS	31

FIGURAS

FIGURA 1: MELHORIAS NA TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	3
FIGURA 2: MELHORIAS NA TAXA DE MATRÍCULAS NO ENSINO PRIMÁRIO	3
FIGURA 3: TAXAS DE POBREZA 1981-1999	4
FIGURA 4: POBREZA E NÍVEIS DE ESCOLARIDADE	5
FIGURA 5: TAXA DE POBREZA EXTREMA, POR REGIÃO E POR TIPO DE ÁREA	6
FIGURA 6: POBREZA E EMPREGO	6
FIGURA 7: POBREZA E COEFICIENTE DE DEPENDÊNCIA	7
FIGURA 8: VALOR TEORICAMENTE NECESSÁRIO PARA ERRADICAR A POBREZA ASSOCIADA À INSUFICIÊNCIA DE RENDA	8
FIGURA 9: RUMO À META DE REDUÇÃO DE POBREZA EM 2015 CENÁRIOS ALTERNATIVOS	10
FIGURA 10: CRESCIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA AO LONGO DO TEMPO	14
FIGURA 11 : MELHORIAS NA TAXA DE MATRÍCULA ESCOLAR 1980-1999	16
FIGURA 12: INCIDÊNCIA POR NÍVEL EDUCACIONAL (1996/7)	18
FIGURA 13: INCIDÊNCIA DE USO DE INSTALAÇÕES DE SAÚDE (1996/7)	19
FIGURA 14: ESTRUTURA E FOCALIZAÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS FEDERAIS, 1997	26
FIGURA 15: FOCALIZAÇÃO E ALCANCE DOS PROGRAMAS SOCIAIS	29

ABREVIACÕES

BPC	Benefício de Prestação Continuada
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GDP	<i>Gross Domestic Product</i> (Produto Interno Bruto)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAC	<i>Latin America and the Caribbean Region</i> (América Latina e Caribe)
LSMS	<i>Living Standard Measurement Survey</i> (Pesquisa de Medidas de Padrão de Vida)
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i> (Organização Não Governamental)
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIS/PASEP	Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PLANFOR	Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPV	Pesquisa sobre Padrões de Vida
PREM	<i>Poverty Reduction and Economic Management Network</i> (Rede para a Redução da Pobreza e o Gerenciamento Econômico)
SUS	Sistema Único de Saúde
VT	Vale Transporte

PREFÁCIO

Este relatório foi elaborado sob a supervisão de Gobind T. Nankini, Diretor, Suman Bery, Economista Chefe, e Norman Hicks, Gerente do Setor de Pobreza, por uma equipe do Banco Mundial liderada por Joachim von Amsberg, e integrada por Francisco Ferreira, Peter Lanjouw, Kimberly Nead, Marcelo Neri, Judy Baker, Ricardo Paes de Barros, e Zhi Liu. Outros documentos de apoio foram preparados por: Sonia Rocha, Martin Ravallion, Maria da Piedade Morais, Claudio Hamilton, Diana Meirelles da Motta, Silvio Caccia Bava, Paulo Sérgio Pinheiro, Rubem César Fernandez, Ana Clara Torres Ribeiro, Grazia di Grazia, e Rosane Mendonça. Julia Conter, Leo Feler, e Carolina Sanchez ajudaram na produção do relatório. Os revisores foram Jeffrey Hammer, Jesko Hentschel e Josef Leitman.

Este relatório foi elaborado em estreita colaboração com várias instituições e indivíduos no Brasil. Em particular, queremos agradecer a extensa colaboração prestada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os documentos de trabalho preparados com vistas a este relatório foram apresentados e discutidos em diversos seminários. Somos muito gratos aos valiosos comentários recebidos. A equipe deseja agradecer todas as pessoas do Governo, do Banco Mundial e de outras entidades que contribuíram com seu tempo, suas reflexões e seus comentários ao relatório. Embora o relatório tenha sido objeto de debate com muitas instituições e indivíduos no Governo do Brasil, os pontos de vista expressos neste relatório são de responsabilidade exclusiva do Banco Mundial e não refletem necessariamente as posições do Governo brasileiro.

A maior parte do relatório fundamenta-se no trabalho realizado em 1998, que tomou com base os dados da PPV 1996/7 e da PNAD 1996. O relatório reflete as informações disponíveis naquela época. Foram feitas apenas algumas atualizações mais pontuais para levar em consideração dados mais recentes ou mudanças de política.

O Resumo do Relatório (Volume I) e o Relatório Completo (Volume II—disponível em inglês) estão baseados em diversos documentos de apoio preparados para esse fim e listados ao final deste relatório. No texto, não há referências específicas a esses documentos. O Resumo do Relatório contém as conclusões mais importantes e as recomendações de políticas, mas o suporte analítico para essas conclusões encontra-se no Relatório Completo e nos documentos de apoio. Os documentos de apoio foram preparados sob a responsabilidade de seus respectivos autores e não constituem documentos oficiais do Banco Mundial. Eles podem ser encontrados na seguinte página da Internet: website: <http://www.worldbank.org/br>.

O Combate à Pobreza no Brasil

Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana

1. Introdução

1. *A primeira mensagem central deste relatório é a de que o Brasil, nos últimos anos, progrediu muito nas suas políticas sociais e nos respectivos indicadores*, sobretudo nas áreas de saúde e educação. O Brasil conseguiu avanços consideráveis na redução da pobreza associada à renda insuficiente. Em geral, as políticas recentes e em andamento estão no rumo certo, e as perspectivas futuras para melhor qualidade de vida para os pobres do país são hoje mais promissoras.

2. *A segunda mensagem central é a de que a pobreza continua inaceitavelmente alta para um país com os níveis de renda média do Brasil. Os casos mais graves de pobreza associada à insuficiência de renda concentram-se na região Nordeste e nas áreas rurais e urbanas menores.* Enquanto isso, os pobres nas grandes áreas urbanas e metropolitanas, que sofrem privações adicionais decorrentes de domicílios com muitas pessoas, más condições de saúde, violência e crime, continuam precisando de atenção.

3. *A terceira mensagem central é a de que se o Brasil atuar de forma decisiva, poderá alcançar as metas ambiciosas de melhoria em seus indicadores sociais, inclusive o objetivo de reduzir em 50%, até o ano de 2015, a taxa de pobreza extrema.* Este relatório propõe uma estratégia para que seja alcançada essa meta. Suas recomendações incluem a retomada do crescimento em bases amplas e inclusivas e reformas adicionais no padrão de despesas sociais e nas políticas sociais. Essa estratégia exige uma atuação contínua e um compromisso firme do governo em todos os níveis.

4. *A pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional.* Este relatório baseia-se numa definição ampla do que seja pobreza, identificada como uma privação de bem-estar inaceitável para um ser humano. Essa definição de pobreza abrange renda e consumo insuficientes, o não-atendimento de necessidades básicas como educação, saúde, nutrição e moradia, insegurança e risco, bem como falta de voz e de poder. Para fins de análises quantitativas, contudo, este relatório adotou uma definição bem mais restrita de pobreza, como sendo apenas insuficiência de renda ou consumo. Embora uma análise tenha sido feita da relação entre os níveis de renda e outras características dos domicílios, não se procurou empreender uma abordagem mais abrangente de análise quantitativa de outras formas de privação ou exclusão social. Este relatório também não tratou de questões ligadas de forma mais ampla às desigualdades de renda, patrimônio e oportunidades.¹

5. *Ciente de que há uma riqueza de material acerca da pobreza no Brasil, este relatório procura dar algumas contribuições específicas.* Em primeiro lugar, apresenta um novo perfil de pobreza para 1996, com classificação por tamanho de cidade e incorporação do valor imputado à casa própria e dos deflatores de preço regionais. Em segundo lugar, analisa a incidência de algumas rubricas das despesas sociais públicas, com base na Pesquisa sobre Padrões da Vida

¹ O recente estudo feito no Brasil, intitulado Vozes dos Pobres, contém uma descrição mais completa das dimensões da pobreza que não estão associadas à renda. Algumas das conclusões estão resumidas no Volume II deste relatório; veja Banco Mundial. Consultas com os Pobres: Brasil – Relatório Sintético Nacional. Rede para a redução da Pobreza e o Gerenciamento Econômico. Washington D.C.: O Banco Mundial, 1999. Veja também <http://www.worldbank.org/poverty/voices/>.

(PPV) de 1996/7. Em terceiro lugar, sintetiza de forma seletiva alguns outros trabalhos sobre pobreza no Brasil no intuito de permitir a comparação panorâmica entre setores no que diz respeito à eficácia das políticas adotadas. Em quarto lugar, oferece sugestões e algumas contribuições com vistas ao desenvolvimento de uma estratégia nacional de redução de pobreza. O relatório atualiza a avaliação feita por estudo anterior do Banco Mundial sobre pobreza e baseia-se em trabalhos anteriores voltados para a elaboração de uma estratégia para lidar com a pobreza urbana no Brasil.³ O relatório destina-se às autoridades responsáveis pela formulação de políticas em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e também aos que analisam as políticas.

6. *Este relatório não discute nem analisa as políticas especificamente direcionadas para a redução da pobreza rural, tais como o desenvolvimento rural e a reforma agrária.* Dada a importância das questões especificamente ligadas à pobreza rural, estas são discutidas em outro relatório do Banco Mundial, ainda em fase de elaboração. Este relatório não toca em questões específicas ligadas à política de pobreza rural simplesmente para não tornar o relatório extenso demais. Essa exclusão da análise de políticas rurais não implica qualquer juízo de valor a respeito da importância relativa das políticas de pobreza urbana vis-a-vis pobreza rural. Além disso, não se está sugerindo que as áreas urbanas, enquanto grupo, sejam homogêneas quando comparadas às áreas rurais. Inclusive, a análise feita neste relatório indica que as pequenas áreas urbanas são muito diferentes das grandes cidades e têm até algumas semelhanças com as áreas rurais. A migração cria uma ligação entre a pobreza rural e urbana e precisa ser levada em consideração quando da formulação de políticas voltadas para a redução da pobreza.

2. Tendências e Perfis de Pobreza

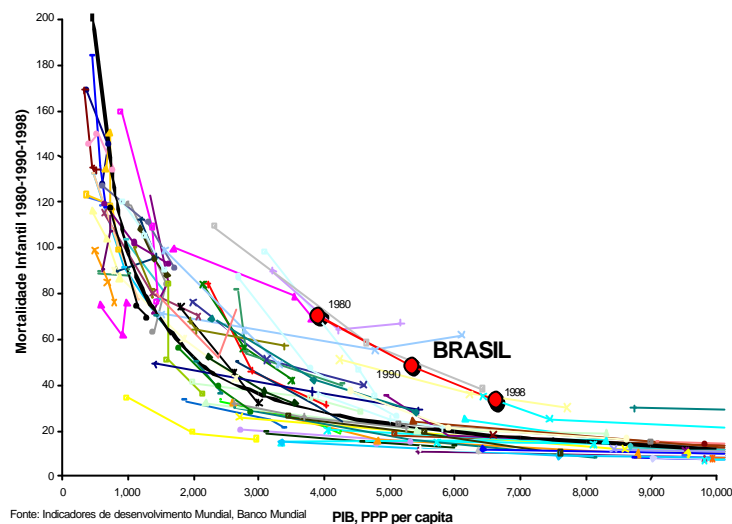
7. *Com o passar dos anos, o Brasil vem fazendo grandes progressos em termos de melhoria de seus indicadores sociais.* Há vinte anos, muitos dos indicadores de saúde e educação no Brasil apresentavam valores muito piores do que seria de se esperar dado o nível de renda média. Esses indicadores não apenas vêm melhorando contínua e substancialmente, como também têm se aproximado e até ultrapassado os valores que seriam de se esperar dados os níveis de renda média que hoje prevalecem. A Figura 1 e a Figura 2, que tomam como exemplos a taxa de mortalidade infantil e a taxa de não-matriculação no ensino primário, respectivamente, mostram muito claramente esse avanço.

8. Embora varie com a conjuntura macroeconômica, a pobreza associada à insuficiência de renda vem, de uma maneira geral, diminuindo; há, contudo, um contingente de pessoas indigentes que permanecem presas à pobreza. Abstraindo do impacto de um programa de estabilização empreendido em 1986 mas que não se sustentou, a Figura 3 revela uma tendência de queda na pobreza a partir de 1983 e uma redução significativa e duradoura nos níveis de pobreza a partir da estabilização em 1994. No geral, a estabilização econômica e o crescimento vêm contribuindo significativamente para a redução da pobreza no Brasil e devem continuar tendo esse impacto positivo. Há, contudo, um número expressivo de pessoas extremamente pobres, com baixa escolaridade, que permanecem no limite inferior da distribuição de renda e que praticamente não têm sido alcançadas pelo desenvolvimento econômico. Esses pobres - talvez os 10% a 15% da população com a menor renda no Brasil - frequentemente não conseguem auferir qualquer benefício das oportunidades econômicas, o que aponta para a necessidade de uma rede de segurança social básica que proteja esse grupo de indivíduos indigentes.

³ Banco Mundial. Relatório de Avaliação da Pobreza no. 14323-BR. Washington D.C.: Banco Mundial, 1995a; Banco Mundial. Brasil: Rumo a uma Estratégia para Lidar com a Pobreza Urbana. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995b; (não publicado)

Figura 1: Melhorias na Taxa de Mortalidade Infantil

Cada linha nesta figura representa um país e indica a renda média e a taxa de mortalidade infantil em três momentos (1980, 1990 e 1998). A linha de regressão internacional mostra a taxa de mortalidade infantil esperada para o respectivo nível de renda média. O Brasil vem melhorando esse indicador e também está se aproximando progressivamente da linha de regressão internacional.

**Figura 2: Melhorias na Taxa de Matrículas no Ensino Primário**

Cada linha nesta figura representa um país e mostra a renda média e o índice de não-matrículas na escola primária em três momentos (1980, 1990, 1998). A linha de regressão internacional indica o nível de não-matrículas esperado para o respectivo nível médio de renda. O Brasil não apenas melhorou sensivelmente esse indicador como também ultrapassou a linha de regressão internacional.

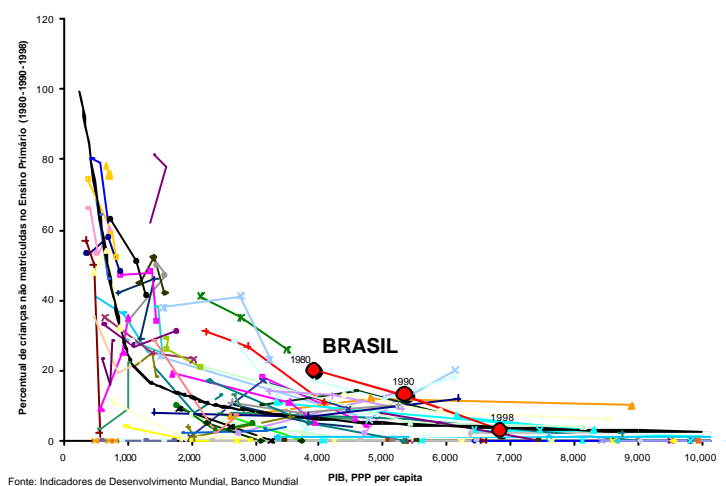
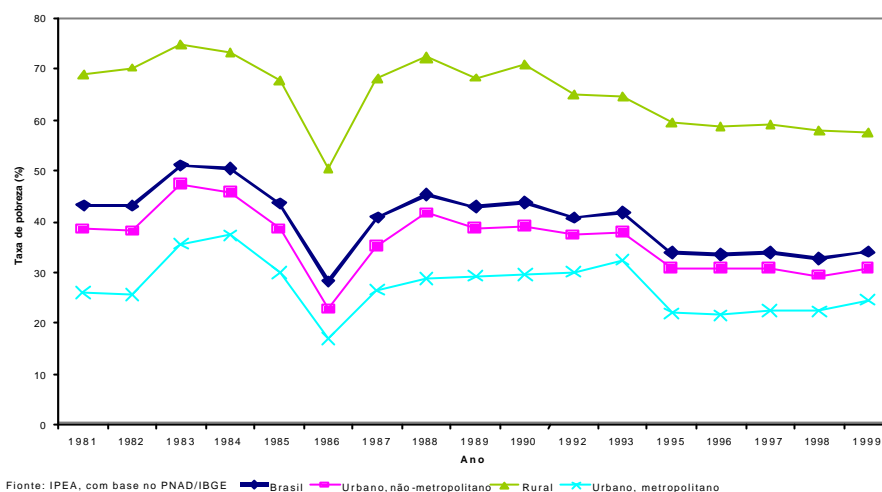


Figura 3: Taxas de Pobreza 1981-1999

A taxa de pobreza extrema é mais alta no Norte, no Nordeste e em áreas rurais. A taxa de pobreza extrema também é muito alta em centros urbanos pequenos e médios. É provável, contudo, que os dados da PNAD superestimem a pobreza rural.



9. Para analisar a natureza do problema de pobreza que ainda persiste, o seguinte perfil de pobreza define uma pessoa pobre como alguém que vive em um domicílio com renda per capita inferior ao equivalente a R\$ 65 por mês, a preços da região metropolitana de São Paulo. A renda é ajustada para levar em consideração diferenças regionais nos preços e também o valor imputado a casa própria ou moradia que não é paga. A renda é medida pela pesquisa nacional de domicílios realizada em 1996 (PNAD 1996). A análise comparativa baseia-se também em dados de renda e consumo provenientes da PNAD 1993, PNAD 1998 e a pesquisa de padrão de vida dos domicílios em 1997 (PPV). A linha de pobreza foi fixada em R\$ 65 em função do custo de uma cesta básica de alimentos (linha de pobreza extrema). Este relatório se concentrou na linha de pobreza extrema de R\$ 65 para poder traçar um perfil claro dos pobres (quanto mais alta for a linha de pobreza adotada, mais o perfil dos pobres se assemelhará ao perfil da população como um todo).

Tabela 1: Distribuição dos Pobres segundo Região e Área

Percentual da Pobreza Total	Nordeste	Centro Oeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Núcleo Metropolitano	3,6%	0,2%	0,4%	1,3%	0,3%	5,8%
Periferia Metropolitana	2,4%	0,0%	0,1%	2,4%	0,5%	5,4%
Áreas Urbanas Grandes	4,8%	0,7%	1,1%	1,3%	0,6%	8,5%
Áreas Urbanas Médias	6,6%	0,7%	1,7%	1,9%	1,3%	12,2%
Áreas Urbanas Pequenas	12,5%	1,2%	2,4%	3,1%	1,2%	20,5%
Rural	32,7%	2,1%	0,7%	7,7%	4,3%	47,5%
Total	62,7%	5,0%	6,4%	17,7%	8,1%	100,0%

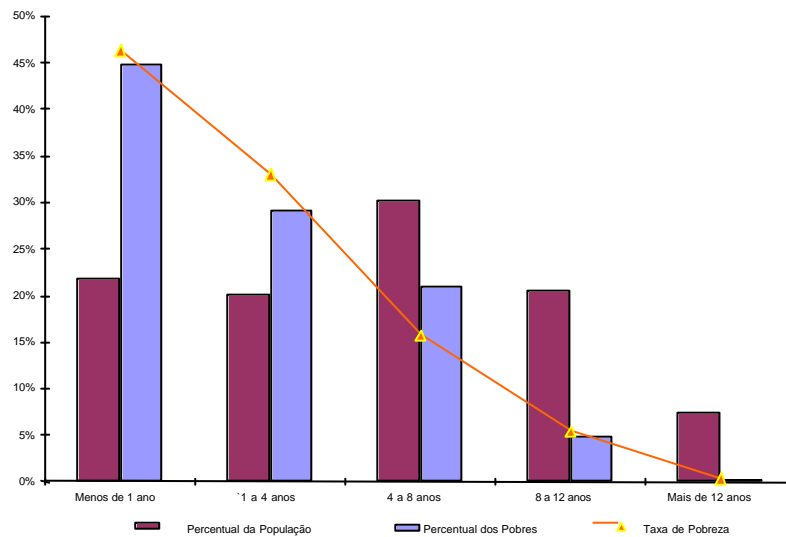
As "Áreas Pobres" (definidas como tendo renda per capital inferior a R\$160 por mês) estão indicadas pela cor cinza.

10. Dada a linha de pobreza extrema escolhida, o Brasil tem uma taxa de pobreza de 22,6%. Isso significa que 34,9 milhões de brasileiros vivem em domicílios com uma renda per capita inferior à da linha de pobreza. Um pouco mais de metade desses pobres (52,5%) vivem em áreas urbanas. Destes pobres da área urbana, 39% vivem em áreas urbanas com população inferior a

20.000; 23% vivem em áreas urbanas com população entre 20.000 e 100.000; 16% vivem em áreas urbanas com mais de 100.000 habitantes; por fim, 21% vivem em áreas metropolitanas. Em termos da distribuição geográfica, 63% dos pobres vivem no Nordeste, 18% no Sudeste, 8% no Sul, 6% no Norte e 5% no Centro-Oeste. A Figura 5 mostra a taxa de pobreza extrema em diferentes regiões e áreas. A Tabela 1 mostra a distribuição dos pobres do Brasil entre as diversas regiões e áreas.

Figura 4: Pobreza e Níveis de Escolaridade

A taxa de pobreza cai com o aumento nos anos de escolaridade. A maior parcela dos pobres (45%) tem menos de um ano de escolaridade. Quase não existem indivíduos pobres com mais de 12 anos de escolaridade.



11. *No geral, há uma forte concentração dos pobres no Nordeste, nas áreas rurais e nas áreas urbanas pequenas e médias, tanto em números absolutos quanto em termos de taxas de pobreza.* Tanto em termos absolutos (número de pobres) quanto em termos relativos (taxa de pobreza), a pobreza é pior nas áreas rurais; dentro das áreas urbanas, a pobreza é mais grave em áreas urbanas pequenas e médias; e a pobreza é menos grave nos centros metropolitanos. De 1993 a 1998, a pobreza diminuiu menos no Nordeste, nas áreas rurais e nas áreas urbanas de tamanho pequeno e médio. Como consequência, a pobreza ficou mais concentrada nessas áreas. Esse perfil apresenta uma realidade que difere muito da percepção dominante da pobreza nas favelas das mega-cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde a pobreza é mais visível. Na realidade, os pobres das áreas metropolitanas (centro e periferia) de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte constituem apenas 3,7% dos pobres do Brasil ou 7% dos pobres urbanos do país. Essa conclusão aponta para a necessidade de uma ênfase maior das políticas nos pobres das áreas urbanas pequenas e médias.

Figura 5: Taxa de Pobreza Extrema, por Região e por Tipo de Área

A taxa de pobreza extrema é mais alta no Norte, no Nordeste e nas áreas rurais. A taxa de pobreza extrema também é muito alta em áreas urbanas pequenas e médias. Entretanto, é provável que os dados da PNAD tenham superestimado a pobreza rural.

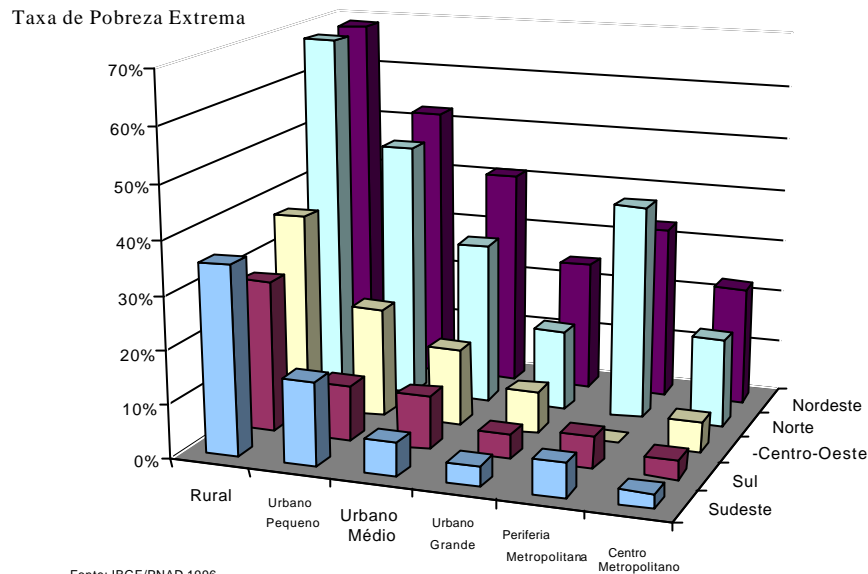
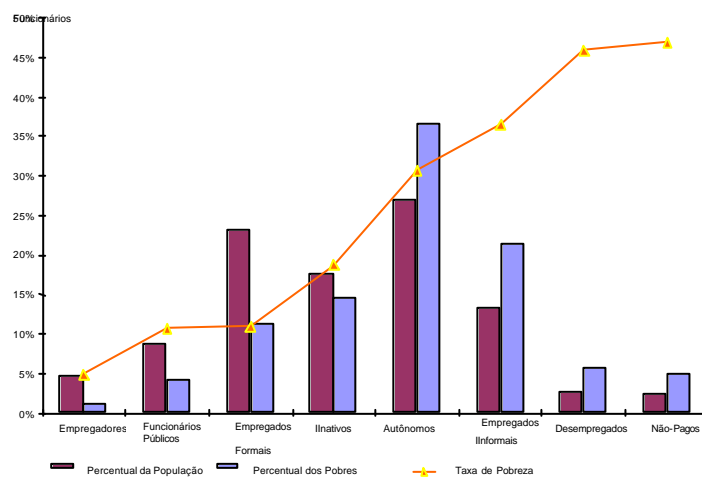
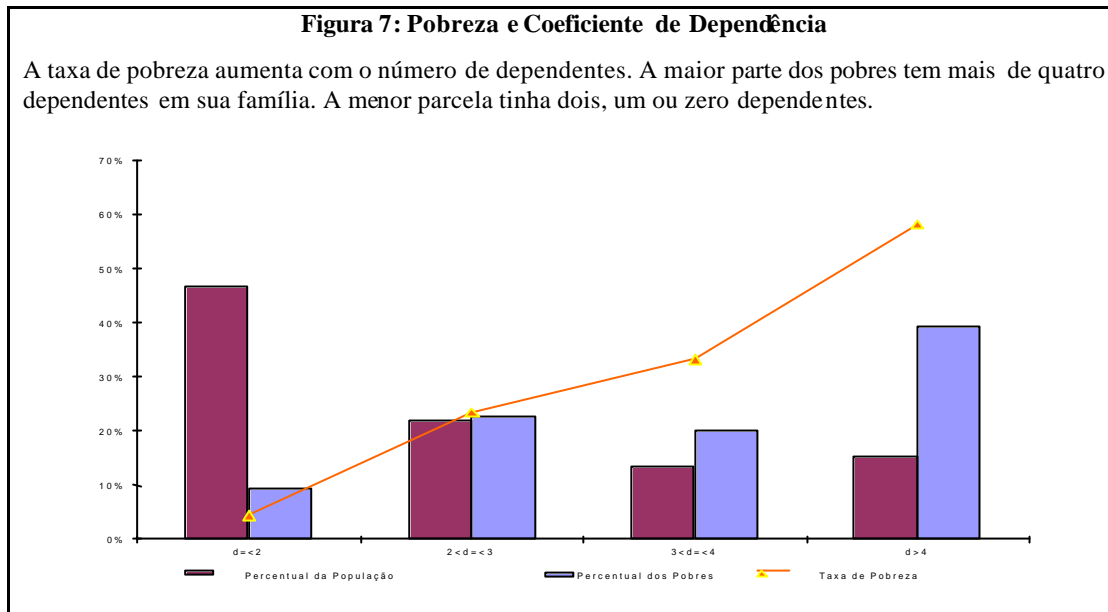


Figura 6: Pobreza e Emprego

Os que não recebem salário, os desempregados, os que têm emprego informal e os autônomos são os que sofrem a maior incidência de pobreza. As maiores parcelas de pobres são autônomos ou então empregados informais.





12. **Embora a pobreza nas grandes cidades possa ser menos grave em termos de nível de renda, ela tem um impacto significativamente pior por causa das outras formas de privação associadas a moradias superlotadas.** Há indícios de que os resultados em termos de bem-estar (determinados, por exemplo, pelos indicadores de saúde) nas cidades grandes podem ser piores do que imaginariamos a partir do nível de renda dos pobres. Se mantivermos controladas a taxa de pobreza, a educação e o acesso a fontes seguras de água, as taxas de mortalidade infantil aumentam significativamente com o aumento no tamanho da cidade, provavelmente por causa de condições de superlotação e poluição a nível local. Além disso, o crime e a violência são problemas mais sérios nas cidades maiores. Nas cidades grandes, o crime e a violência são por vezes identificados como a barreira que mais impede as pessoas de escaparem da pobreza. Essas observações sugerem que uma maior atenção à pobreza associada à insuficiência de renda, nas cidades pequenas e médias, não deve nos levar a negligenciar os problemas persistentes de pobreza nas cidades grandes. Nas grandes cidades, seria justificável dar mais ênfase às dimensões da pobreza que não estão tão relacionadas com o nível de renda.

13. **A pobreza associada à insuficiência de renda está estreitamente relacionada com outras formas de privação.** Os pobres têm menor acesso a serviços públicos tais como água, saneamento e coleta de lixo. Embora as taxas de eletrificação sejam altas em todo o país, 25% dos pobres ainda vivem sem eletricidade. 52% dos pobres não têm acesso a água encanada, 68% não têm coleta de lixo e 78% não têm acesso nem a rede de esgoto ou a fossa. Indicadores de saúde, tais como mortalidade infantil, são significativamente piores para os pobres. Por fim, o crime e a violência nas áreas urbanas normalmente afetam os pobres mais fortemente. É interessante notar que o fato de viver numa favela não está significativamente relacionado com a pobreza associada à insuficiência de renda.

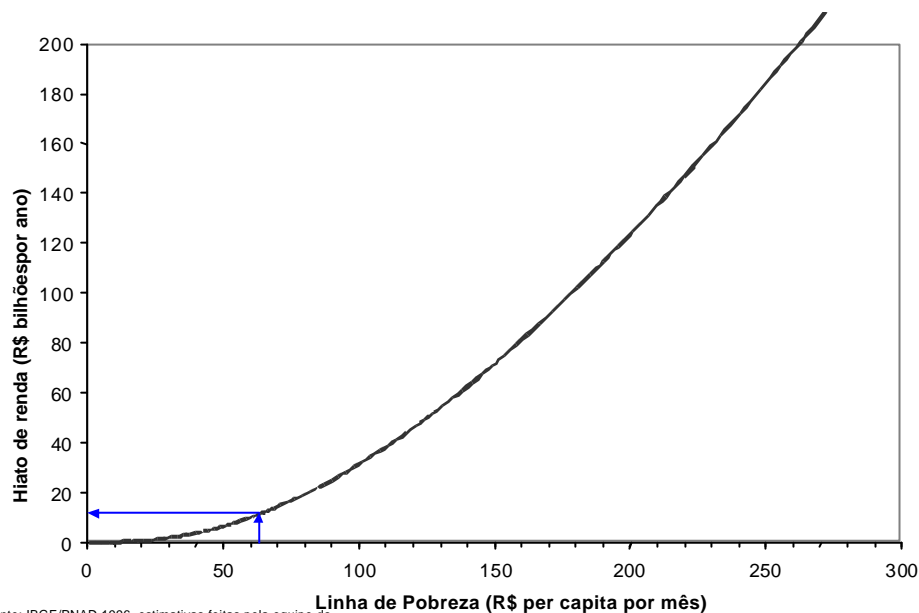
14. **A maioria dos pobres não trabalha no mercado formal.** Uma grande parcela dos pobres são trabalhadores no setor informal (22% são empregados informais e 37% são autônomos) ou então são inativos (15%). Apenas 15% dos pobres trabalham no setor formal (privado ou público); apenas 5% são desempregados (Figura 6). Isso significa que políticas sociais ligadas ao emprego formal ou ao desemprego têm um impacto muito limitado sobre os pobres.

15. Os três fatores mais associados às prováveis causas da pobreza são localização numa área pobre, baixa escolaridade e família numerosa:

- a) A localização (região e área) é a variável com maior poder de explicar a pobreza (no sentido estatístico). Até domicílios com características idênticas têm maior probabilidade de serem pobres se localizados em áreas pobres e não ricas. Uma taxa de pobreza de quase 50% no Nordeste sugere a necessidade de uma abordagem mais explícita voltada para a igualdade regional e a focalização regional das políticas sociais e da alocação de recursos

Figura 8: Valor Teoricamente Necessário para Erradicar a Pobreza Associada à Insuficiência de Renda

A quantia teoricamente necessária para erradicar a pobreza associada à insuficiência de renda é a soma da diferença entre a renda de todo brasileiro abaixo de uma linha de pobreza pré determinada e a linha de pobreza em si. Adotando-se a linha de pobreza de R\$ 65 percapita por mês, esse valor chega a R\$ 12 bilhões por ano.



Fonte: IBGE/PNAD 1996, estimativas feitas pela equipe do Banco Mundial

- b) A pobreza está estreitamente associada a baixos níveis de escolaridade (veja Figura 4): 73% dos domicílios pobres têm como chefe de família indivíduos com no máximo 4 anos de escolaridade. É a desigualdade educacional, mais do que a segmentação ou a discriminação no mercado de trabalho, que explica a maior parcela da desigualdade de renda no Brasil. Baixos níveis de escolaridade levam a uma renda baixa o que, por sua vez, contribui para que as crianças frequentem pouco a escola, perpetuando o ciclo de pobreza.
- c) O tamanho do domicílio também está fortemente correlacionado com a pobreza (veja Figura 7). As taxas de pobreza aumentam com o coeficiente de dependência (razão entre pessoas que geram renda no domicílio e os que não geram renda). Conforme se observa em todo o mundo, o aumento da renda e a melhoria nos indicadores de saúde normalmente reduzem o coeficiente de dependência e assim melhoram as perspectivas de redução de pobreza.

16. A forte desigualdade de renda no Brasil significa que o hiato de renda dos pobres é relativamente pequeno se comparado com os agregados macroeconômicos. Em outras palavras, teoricamente e em termos agregados, o Brasil tem os recursos necessários para resolver o problema

da pobreza. O hiato de renda dos pobres do Brasil foi de R\$ 12 bilhões em 1996. Abstraindo de questões ligadas à focalização, administração e incentivos, este é o montante teoricamente necessário para fazer com que cada brasileiro pobre que esteja abaixo da linha de pobreza extrema, atinja essa linha de pobreza extrema e nela permaneça por um ano. Esse hiato de renda corresponde a 1,6% do PIB de 1996, de R\$ 750 bilhões, ou menos de 5% da renda dos 10% mais ricos da população brasileira. Esse valor é pequeno em comparação com o total de despesas sociais no Brasil. Caso se adotem linhas alternativas de pobreza, a Figura 8 mostra, no eixo vertical, o valor total de transferências perfeitamente focalizadas que seriam teoricamente necessárias para trazer todo brasileiro até a linha de pobreza indicada no eixo horizontal.

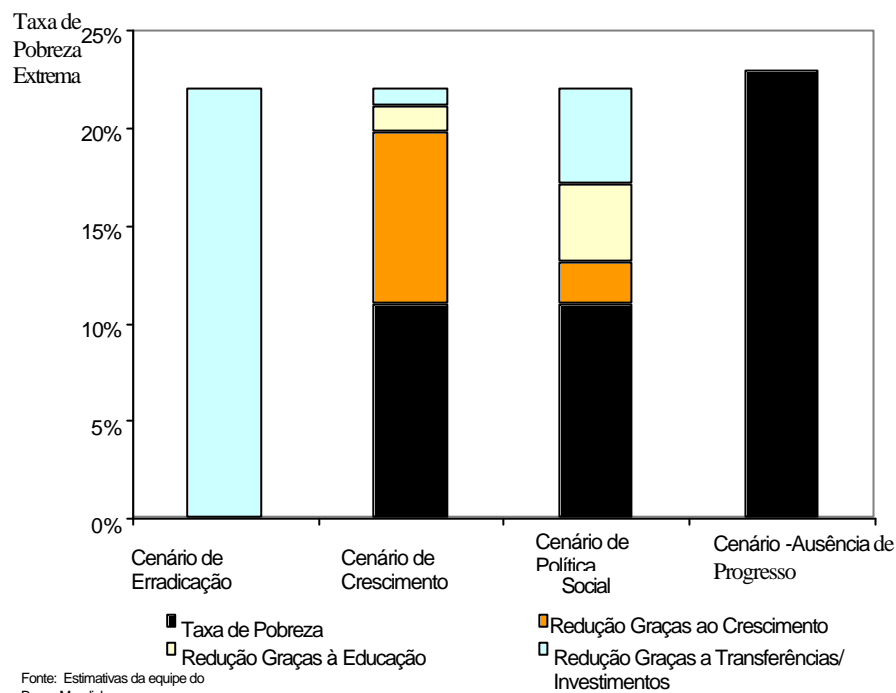
3. Cenários de Redução de Pobreza

17. *O Governo tem a intenção de, até o ano 2015, reduzir em 50% a taxa de pobreza extrema. Essa intenção constitui um referencial importante na hora de se avaliar a importância relativa das diferentes políticas.* Simulações com ordens de magnitude mostram como esse objetivo poderia ser alcançado com uma combinação de melhorias na educação, maior crescimento e outras medidas (outras políticas estruturais de cunho social, tais como reforma agrária, serviços rurais e urbanos e programas de transferências). Com base em diversos pressupostos quanto a crescimento, melhorias na educação e programas de transferência, foram feitas simulações com quatro possíveis cenários de redução de pobreza. O primeiro cenário prevê a erradicação imediata da pobreza. Os dois cenários seguintes prevêem uma redução mais realista da pobreza ao longo do tempo. Por fim, o último cenário avalia o impacto da ausência de crescimento e de avanços nas políticas sociais (veja Figura 9 e Tabela 2).

- a) Dadas as restrições fiscais que hoje prevalecem no país, o cenário de erradicação imediata da pobreza é claramente invável e insustentável. Essa estratégia exigiria transferências anuais de R\$ 27 bilhões para os pobres. Isso representa muito mais do que o hiato de renda agregada de R\$ 12 bilhões uma vez que pressupomos transferências uniformes para todos os pobres ao invés de transferências diferenciadas que cobrissem apenas o hiato de renda de cada indivíduo. Se presumirmos que apenas 40% das despesas públicas de fato alcançam os pobres, o custo fiscal total seria de R\$ 67,5 bilhões. Com o passar do tempo, o crescimento e outros elementos da política de redução estrutural da pobreza iriam tomar o lugar de uma parte das transferências.
- b) O Cenário de Crescimento baseia-se numa taxa de crescimento otimista, da ordem de 6% ao ano até 2015, complementada por melhorias na educação (que aumentariam em um ano a escolaridade da força de trabalho) e transferências adicionais de R\$ 1,5 bilhão para os pobres (a um custo orçamentário anual da ordem de R\$ 3,8 bilhões). Esse cenário permitiria cortar pela metade a taxa de pobreza extrema (que ficaria em 11% no ano 2015) e demonstra o enorme impacto que o crescimento pode ter na redução da pobreza.
- c) O Cenário de Política Social baseia-se num crescimento econômico lento, da ordem de 2% ao ano até 2015, complementado por melhorias educacionais (que aumentariam em dois anos a média de escolaridade da força de trabalho) e por transferências adicionais da ordem de R\$ 5,4 bilhões para os pobres (a um custo orçamentário anual de R\$ 13,5 bilhões). Essa política significaria praticamente dobrar as transferências atualmente feitas para os pobres. Esse cenário também reduziria pela metade a taxa de pobreza, que passaria para 11% em 2015, mas exigiria um enorme esforço em termos de despesas sociais melhores (e maiores) para se alcançar o objetivo apesar do baixo crescimento.

Figura 9: Rumo à Meta de Redução de Pobreza em 2015 - Cenários Alternativos

Esta figura mostra 4 cenários para a meta de redução de pobreza em 2015. O cenário hipotético de erradicação imediata levaria a zero a taxa de pobreza extrema, mas exigiria transferências e investimentos que custariam cerca de R\$ 67 bilhões por ano. No cenário de crescimento, para se reduzir a taxa de pobreza para 11%, seria preciso uma taxa de crescimento anual de 6% ao ano, investimentos que aumentariam em um ano a escolaridade e transferências da ordem de R\$ 4 bilhões por ano. No cenário de política social, para se reduzir a taxa de pobreza para os mesmos 11%, seria preciso um crescimento anual de 2% ao ano, investimentos que aumentariam em dois anos a escolaridade, e transferências em torno de R\$ 14 bilhões. O cenário de ausência de progresso, com uma taxa anual de crescimento de 1%, faria a taxa de pobreza subir para 23% em 2015.



- d) No indesejável Cenário de Ausência de Progresso, com crescimento anual de apenas 1% ao ano e despesas sociais mantidas no patamar atual per capita, a taxa de pobreza apresentaria certa deterioração (ficaria em 23%), o que significaria um aumento considerável na população pobre (de 35 milhões para 43 milhões).

18. Uma redução de 50% na taxa de pobreza extrema até o ano 2015 é possível se o governo atuar de forma decisiva. Num cenário de crescimento anual alto de 6%, melhorias no sistema educacional, e aumento modesto no nível de transferências para os pobres, a taxa de pobreza extrema cairia de 22% para 11% até o ano 2015. Alternativamente, o mesmo alvo poderia ser alcançado com um crescimento baixo de 2% ao ano, melhorias grandes e contínuas no sistema educacional, e a duplicação no valor das transferências para os pobres.

Tabela 2: Cenários de Redução de Pobreza 2015

	Erradicação Imediata da Pobreza	2015 / 50% do Alvo decorrente do Crescimento	2015 / 50% do Alvo em decorrência das Despesas Sociais	Sem Progresso
Crescimento anual do PIB	N/A	6 %	2 %	1 %
Média de anos adicionais de escolaridade	N/A	1	2	0
Acréscimo nas transferências anuais que chegam aos pobres	R\$27,0 bilhões	R\$1,5 bilhão	R\$5,4 bilhões	R\$0
Custo orçamentário anual das transferências (40% de eficácia)	R\$67,5 bilhões	R\$3,8 bilhões	R\$13,5 bilhões	R\$0
Taxa de Pobreza Hoje	0%	22%	22%	22%
Taxa de Pobreza em 2015	0%	11%	11%	23%

19. Se considerarmos o conjunto de reformas estruturais recentes voltadas para a melhoria do desempenho macroeconômico, as reformas efetuadas nas políticas sociais, recentes e em andamento, e a crescente atenção pública e política dirigida para os problemas ligados à pobreza, concluímos que houve uma clara melhora nas perspectivas futuras para os pobres do Brasil.

As reformas estruturais da economia têm lançado as bases para a estabilidade econômica. Essa estabilidade econômica protegerá os pobres das flutuações de renda que, no passado, estavam frequentemente relacionadas com esforços frustrados de estabilização. O impacto de uma retomada do crescimento na redução da pobreza será gradual mas importante. Se houver um grande empenho no sentido de melhorar a educação, haverá também uma redução significativa da pobreza a médio prazo. É difícil quantificar o impacto das melhorias em outras áreas estruturais cobertas pela política social, tais como saúde, reforma agrária, melhorias urbanas, treinamento profissional e mercado de trabalho, mas este impacto será qualitativamente importante e deve manter-se. O impacto dos programas de transferências na redução da pobreza tem sido grande nos últimos anos e esse impacto também deve continuar, especialmente se for possível melhorar a focalização dos recursos.

4. Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza

20. Já existe um grande número de políticas e programas de governo, em todos os níveis, voltados para o combate à pobreza. Grandes esforços têm sido feitos para melhorar a eficácia das medidas. A pobreza no Brasil seria muito pior não fossem essas políticas e esses programas que vêm sendo implementados. Há uma riqueza de experiências com políticas de redução de pobreza, em todos os setores e em todos os níveis, que nos oferecem ótimas oportunidades de aprendizagem. As experiências existentes e os diversos esforços em andamento nos mostram a importância de adotarmos uma atitude de humildade na hora de propor soluções simplistas para os problemas de pobreza no Brasil. Ao mesmo tempo, este relatório procura mostrar que há vários passos que os governos federais, estaduais e municipais podem tomar para melhorar ainda mais as políticas públicas e aumentar seu impacto sobre a redução de pobreza, sem necessariamente aumentar muito as despesas sociais em geral.

21. *Há uma multiplicidade de obstáculos a uma maior redução na taxa de pobreza. É por isso que as políticas públicas voltadas para a redução da pobreza precisam incorporar estratégias múltiplas.* Persistem ainda diversos obstáculos a uma redução mais rápida e significativa da pobreza. Esses obstáculos incluem: (i) oportunidades limitadas em decorrência do baixo crescimento econômico no passado e o impacto relativamente pequeno desse crescimento na redução da pobreza, dado um quadro de grande desigualdade de renda; (ii) poucos avanços na educação; (iii) más condições de saúde; (iv) falta de recursos físicos e serviços para os pobres; (v) lacunas na rede de segurança social e a conseqüente insegurança e vulnerabilidade; (vi) problemas ligados à qualidade e à focalização das despesas sociais; e (vii) limitações na capacidade dos pobres de se manifestarem e participarem dos processos de tomada de decisão em relação a assuntos que lhes digam respeito. Não existe uma solução única ou simples para o problema da pobreza no Brasil e os diferentes obstáculos à redução da pobreza no país têm de ser enfrentados simultaneamente mediante a reforma das políticas nas diversas áreas.

22. *Este relatório mostra que o Brasil pode alcançar o objetivo de reduzir em 50% a taxa de pobreza extrema até o ano 2015 e apresenta uma estratégia para que se alcance essa meta.* Semelhantemente à estratégia proposta pelo Banco Mundial para redução da pobreza em âmbito internacional, contida no seu Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2000/1, a estratégia aqui proposta inclui:

- a) Oportunidade: retomada e aceleração do crescimento econômico. O crescimento econômico baseado na estabilidade econômica e fiscal criaria oportunidades econômicas para os pobres.
- b) Capacidade: fortalecimento e valorização dos recursos dos pobres. Os recursos dos pobres ficariam mais valorizados mediante uma melhoria na educação, na saúde, nos serviços físicos e urbanos, e no capital físico. Os pobres que tiverem mais ativos poderão aproveitar melhor as oportunidades econômicas.
- c) Segurança: maior proteção para os pobres. A segurança dos pobres pode ser aumentada mediante mecanismos efetivos de seguro social e uma rede básica de segurança social. Mecanismos mais efetivos de seguro social e uma rede básica de segurança social ajudariam os pobres a administrar os riscos decorrentes de choques adversos no âmbito do indivíduo ou de toda a economia.
- d) Inclusão social: maior participação dos pobres. Uma maior inclusão social pressupõe participação e acesso a instituições sociais e processos de tomada de decisão. Além disso, uma maior inclusão social requer reformas regulatórias que ajudem a superar a exclusão que os pobres de fato sofrem em relação a certos mercados formais.

23. Em cada uma dessas quatro áreas, as reformas recomendadas neste relatório são norteadas por cinco princípios:

- a) as distorções de mercado precisam ser eliminadas e os regulamentos reformulados para que os mercados atendam melhor às necessidades dos pobres;
- b) as despesas sociais deveriam ser melhor focalizadas para beneficiar os pobres e deveriam ser usadas abordagens diferentes, conforme as necessidades dos diferentes tipos de programas;
- c) as despesas sociais deveriam ser alocadas para os programas que trazem, para os pobres, maior benefício por unidade de despesa pública;

- d) os programas sociais deveriam ser voltados para as demandas dos pobres e deveriam permitir a maior liberdade de escolha possível para os beneficiários; e
- e) a eficiência interna dos programas deveria melhorar.

24. *Para que se atinjam as ambiciosas metas do governo de redução de pobreza, é necessário que haja um aperfeiçoamento da análise, da avaliação e da coordenação da política social e das despesas sociais como um todo, para que estas possam orientar as medidas que o governo precisará tomar.* Embora este relatório ofereça uma análise indicativa da alocação e da focalização das despesas sociais, é necessário que o próprio governo empreenda e prossiga com novos esforços de avaliação e análise e que os estudos resultantes alimentem continuamente os processos de tomada de decisões.

Oportunidades mediante Crescimento

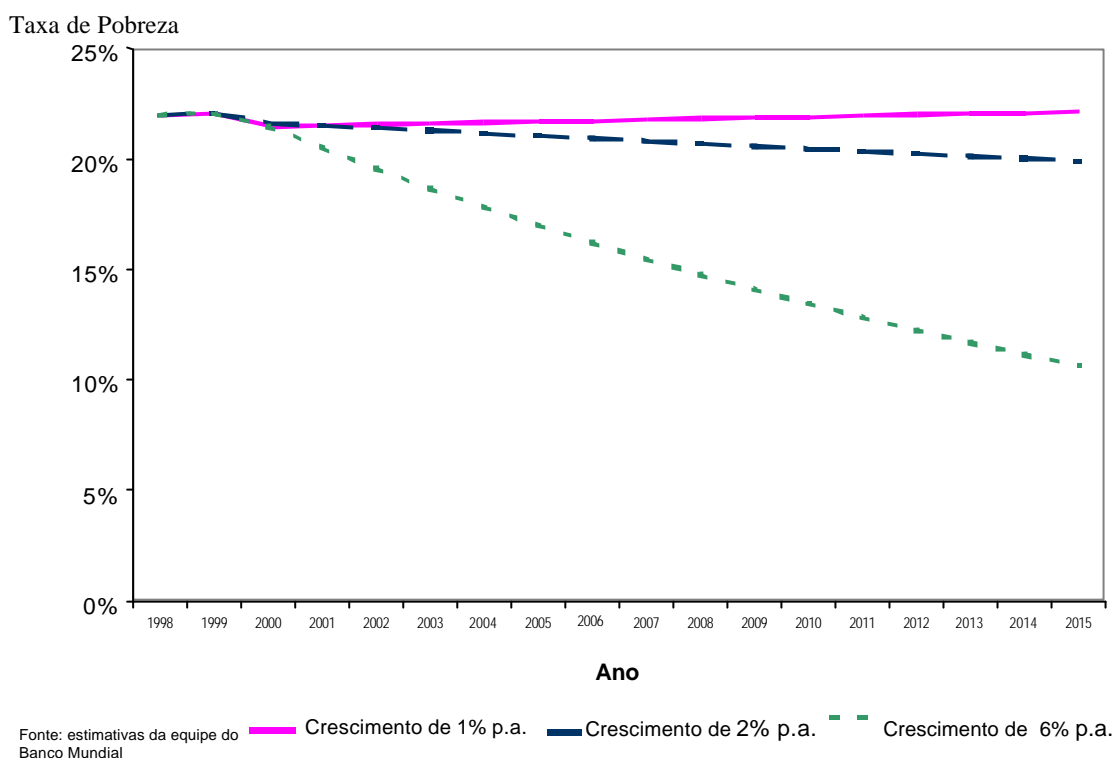
25. *Estudos feitos em âmbito internacional e também estudos específicos para o Brasil confirmam uma forte ligação entre crescimento econômico e redução de pobreza.* Embora o impacto do crescimento na redução da pobreza tenha sido menor do que o impacto médio internacional (devido à grande desigualdade de renda e os padrões de crescimento próprios do Brasil), o problema do país está mais associado com a ausência de um crescimento sustentado da renda per capita. Um crescimento acelerado e sustentado, capaz de gerar oportunidades de emprego para os pobres, terá de ser um fator chave na redução sustentada da pobreza no futuro.

26. *Embora o crescimento talvez não seja aritmeticamente necessário para acabar com a pobreza extrema no Brasil, o crescimento permanece sendo um elemento crítico para gerar oportunidades econômicas e melhorar as perspectivas para a redução sustentada da pobreza.* Dado o tamanho pequeno do hiato de renda agregada dos pobres, o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para por fim à pobreza. Entretanto, o custo de se eliminar a pobreza através de transferências ficará muito mais alto do que nos levariam a crer os cálculos teóricos, pois, na realidade, teremos de levar em consideração as dificuldades associadas com a focalização e os incentivos adversos. Por outro lado, há dúvidas quanto à viabilidade política de se fazer uma redistribuição de renda em larga escala. O crescimento irá proporcionar uma redução sustentada na pobreza, independente de transferências contínuas. Além disso, o crescimento gera oportunidades econômicas e novas perspectivas para os pobres que vão muito além de simplesmente fazer o pobre ficar acima da linha de pobreza. Por outro lado, o crescimento gera benefícios adicionais para milhões de brasileiros que estão acima da linha da pobreza mas que ainda buscam com urgência uma melhoria no seu padrão de vida. Diferentemente do que acontece com as transferências, o crescimento torna o alívio da pobreza algo muito mais palatável politicamente.

27. *O crescimento e as intervenções bem focalizadas devem ser encarados como complementares e não como substitutos entre si.* O crescimento precisará de algum tempo até que possa reduzir a pobreza e também não alcançará todos os pobres. Entretanto, o crescimento pode, com o passar do tempo, reduzir a necessidade de transferências ou permitir que elas sejam destinadas a populações relativamente menos carentes.

Figura 10: Crescimento e Redução da Pobreza ao Longo do Tempo

Esta figura mostra as mudanças na taxa de pobreza quando pressupomos taxas de crescimento da ordem de 1%, 2% e 6% ao ano. O crescimento de 1% ao ano não seria suficiente para manter constante a taxa de pobreza. O crescimento de 2% e de 6% ao ano faria a taxa de pobreza cair para 19% e 13% respectivamente, até o ano de 2015.



28. As simulações indicam o alto potencial de redução significativa da pobreza quando há altas taxas de crescimento; também indicam o aumento da pobreza que resultaria da estagnação econômica. As simulações estão baseadas na distribuição de renda efetivamente existente no Brasil. Um crescimento econômico que fosse neutro do ponto de vista da distribuição teria de igualar-se à taxa de crescimento demográfico de 1,2% (PIB per capita constante) para manter a taxa de pobreza extrema constante em 22%. Na ausência de políticas redistributivas, seria necessário um crescimento de quase 8% ao ano para reduzir pela metade a taxa de pobreza até o ano 2015; as taxas de crescimento de 2% e 6% reduziram a taxa de pobreza para 19% e 13%, respectivamente, até o ano 2015. Um crescimento de 2,5% ao ano é necessário para manter constante o número absoluto de pobres. Taxas de crescimento de 2% e 6% reduziram o número absoluto de pobres de 35 milhões para 40 milhões e 25 milhões, respectivamente. A Figura 10 mostra uma simulação da evolução da taxa de pobreza extrema ao longo do tempo, conforme as diferentes taxas de crescimento.

29. As políticas de crescimento devem continuar incluindo investimentos públicos eficientes e melhorias no ambiente econômico para o investimento privado. A notável política de estabilização do governo lançou as bases para o crescimento sustentado que até então fora impossível de se obter. O governo deveria continuar promovendo o ajuste fiscal sustentável e de alta qualidade, pois esta é uma forma de assegurar a estabilidade macroeconômica e um custo decrescente para o capital. A estabilidade macroeconômica e o capital mais barato estimularão o investimento e o crescimento sustentado que, por sua vez, levarão a uma redução da pobreza. Dada a estreita relação entre ajuste fiscal, crescimento e redução da pobreza, é importante enfatizar que o empenho

contínuo do governo no sentido do ajuste fiscal constitui um pré-requisito essencial para uma redução mais efetiva da pobreza. Especificamente, na medida em que as despesas sociais de alta qualidade permanecem protegidas dos cortes fiscais, os possíveis impactos negativos da política de ajuste a curto prazo poderão ser mais do que compensados pelos benefícios a longo prazo da estabilidade, do crescimento e da redução de pobreza produzidos por essa mesma política de ajuste.

30. Melhorias na educação, transferência de recursos para os pobres, reformas no mercado financeiro e reformas no mercado de trabalho deverão contribuir para uma expansão econômica em bases mais amplas e, possivelmente, para a redução da desigualdade. Iniciativas recentes do governo no sentido de apoiar e fortalecer pequenas e médias empresas são também importantes como forma de apoiar o crescimento intensivo em emprego e como redutor da pobreza. Mas essas iniciativas têm de ser norteadas por critérios de eficiência. Os investimentos públicos e os programas de crédito voltados para a promoção do crescimento intensivo em mão-de-obra devem ser submetidos a uma análise econômica rigorosa. As alocações dos recursos de crédito do FAT devem ser revistas e reformuladas para assegurar uma focalização social mais efetiva dos programas e também a maior eficiência dos investimentos.

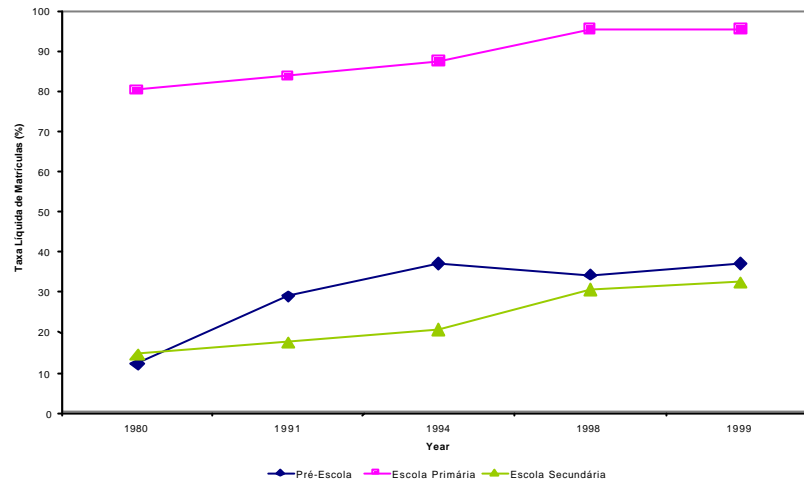
31. O funcionamento efetivo dos mercados de trabalho é fundamental para que se possa traduzir o crescimento em oportunidades amplas de emprego e em redução da pobreza. O governo está, muito apropriadamente, promovendo reformas importantes na regulamentação do trabalho, cuja importância é salientada pelo aumento significativo nas taxas de desemprego aberto nos últimos anos. As questões que estão sendo mais ativamente debatidas incluem novas reformas regulatórias, mudanças no sistema de justiça do trabalho e outras políticas destinadas a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho. Essas reformas ocorrem no contexto de altos custos de contratação de mão-de-obra e de um mercado de trabalho altamente regulado do ponto de vista jurídico mas, na prática, não tão excessivamente rígido. Mesmo assim, a justiça do trabalho, os sindicatos e um ambiente regulatório incerto impõem, às empresas, custos que são difíceis de prever. Essa incerteza em relação aos custos de contratação leva à substituição da mão-de-obra por capital em todas as empresas. Além disso, em virtude de seu tamanho, as empresas maiores estão em melhor posição para estimar e administrar esses custos que as empresas de tamanho médio, que costumam ser mais intensivas em mão-de-obra (ou até pequenas empresas, na medida em que elas estão sujeitas a uma regulamentação efetiva).

32. Opta-se pela informalidade no mercado de trabalho quando os custos da formalidade (a rigidez dos benefícios obrigatórios, impostos sobre folha de pagamentos e outros) ultrapassam os benefícios da formalidade (seguro desemprego, aposentadorias, outros programas sociais e melhores perspectivas profissionais) ou quando o empregador está na informalidade (normalmente porque os impostos em geral são altos ou porque a regulamentação é rígida). Embora os empregados informais estejam claramente concentrados nos empregos de menor qualidade, não há indicação de que a informalidade em si seja a causa da baixa qualidade dos empregos. O mais provável é que os empregos informais sejam de menor qualidade porque a estrutura atual de contratos de empregos formais não se aplica tão bem às exigências dos empregos menos qualificados. A informalidade preenche o espaço entre a inatividade e o emprego formal e cria uma espécie de proteção no caso da perda de um emprego no setor formal. A informalidade também pode servir como um caminho para a ascensão social.

33. Embora a informalidade seja a solução encontrada por muitos, ela também revela um problema (o alto custo da formalidade) e traz custos (em particular, exclusão social, menor acesso ao seguro social e a programas sociais do governo, menor acesso a crédito e, para os autônomos, menor acesso a outros mercados). A estratégia para se lidar com a informalidade deveria estar voltada para a resolução dos problemas subjacentes: é preciso reduzir o custo da formalida-

Figura 11 : Melhorias na Taxa de Matrícula Escolar 1980-1999

Esta figura mostra os grandes avanços recentes no número de matrículas escolares. A matrícula no ensino primário é quase total e, no ensino secundário, as matrículas estão aumentando rapidamente em virtude do número crescente de alunos que concluem a educação primária.



de e melhorar o acesso a essa mesma formalidade. Ao mesmo tempo, para aqueles que preferem permanecer na informalidade, as políticas deveriam estar voltadas para a redução dos custos da informalidade. Como resultado, ficaria menos nítida a distinção entre um setor formal em expansão, mas menos regulado, e um setor informal em processo de encolhimento, mas menos excluído. As políticas para lidar com a informalidade incluiriam o seguinte:

- a) Reforma e simplificação tributária, destinadas a reduzir o número de empreendimentos informais, que normalmente contratam trabalhadores no regime informal. Portanto, se reduzirmos o número de negócios informais, devemos observar também uma redução no número de empregados informais.
- b) Uma regulamentação menos rígida em relação aos benefícios obrigatórios e à estrutura das relações de trabalho (estrutura dos benefícios, pagamentos por rescisão, contratos temporários etc...), o que dará maior liberdade de escolha para as partes contratantes.
- c) Uma relação mais estreita entre os benefícios da previdência social (pensões/aposentadorias e seguro desemprego) e as contribuições.
- d) Acesso seletivo do setor informal a mecanismos de seguro social.

Capacitação via fortalecimento dos recursos dos pobres

34. ***Investimentos sociais eficientes criam oportunidade para que as pessoas possam deixar a pobreza para trás definitivamente.*** Investimentos sociais de alta prioridade incluem:

a) Educação e Saúde Básica. A educação e a saúde básica ajudam a fortalecer o capital humano dos pobres e a aumentar sua renda. Grandes avanços foram obtidos recentemente nas áreas de

educação e saúde graças, sobretudo, a novos mecanismos de financiamento, inclusive transferências federais per capita e despesas mínimas.

b) Serviços Urbanos e Habitação. Serviços urbanos e habitação constituem recursos importantes para os pobres. O acesso a esses serviços é importante mas não é particularmente apropriado como veículo para transferência de recursos para os pobres. No passado, os subsídios levaram a uma focalização falha dos recursos.

c) Programas de Microcrédito. Os programas de microcrédito e outras iniciativas destinadas a facilitar o acesso ao capital físico produtivo constituem áreas promissoras para novas políticas. No caso do crédito, o acesso ao capital costuma ser mais importante para os pobres do que o preço propriamente dito. Os programas de crédito devem ser montados de forma a serem comercialmente viáveis e financeiramente sustentáveis.

35. Nos últimos anos, o governo vem dando mais ênfase à melhoria na educação e tem implementado grandes reformas nesse setor. Como resultado, o Brasil vem obtendo melhorias muito significativas na educação pública. Essas melhorias incluem uma enorme expansão da educação básica, especialmente primária, e uma redução nas diferenças regionais nas taxas de matrícula. Têm sido importantes os avanços recentes no sentido de melhorar a qualidade da educação, obtidos graças a um maior apoio às despesas educacionais e às reformas nas regiões mais pobres. Essas medidas devem continuar surtindo resultados positivos. Essas reformas do setor representam um progresso importante na direção certa. Já é bastante visível o forte impacto positivo dessas reformas nos indicadores educacionais de curto prazo, tais como taxas de matrícula e rendimento escolar (veja Figura 11). Mais importante ainda, decorrido o prazo de maturação inerente a qualquer programa de reforma educacional, essas reformas contribuirão de forma importante para a redução da pobreza.

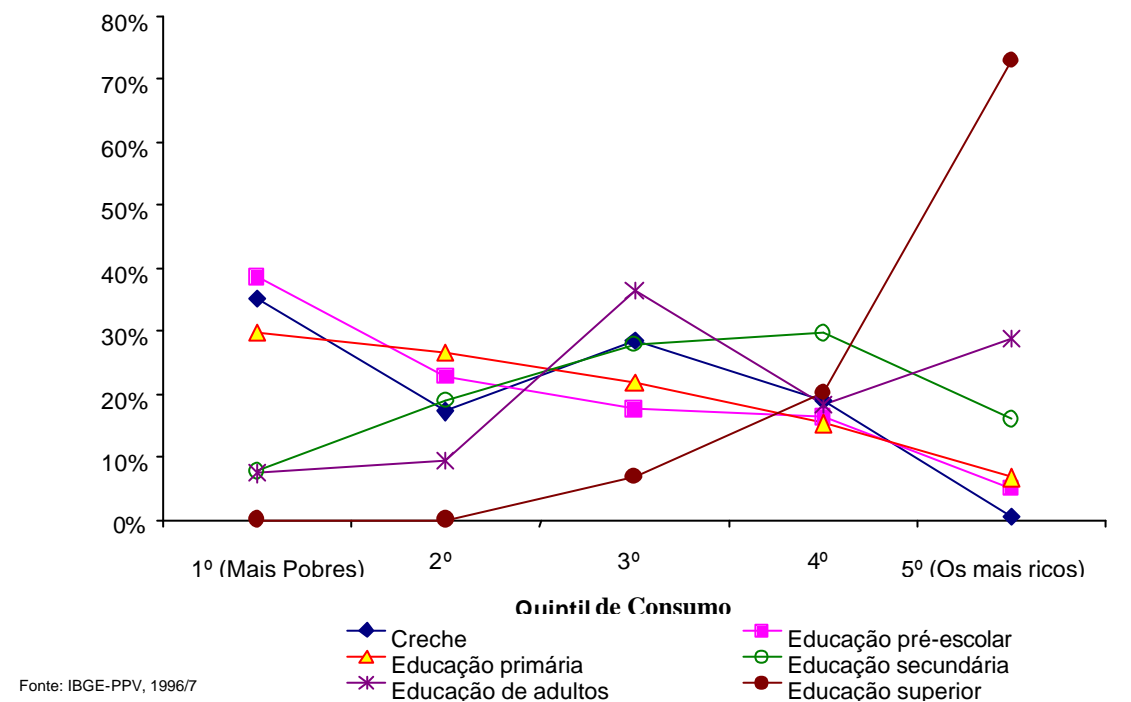
36. Os dados da PPV 1996/7 mostram que a educação primária e pré-primária é altamente progressiva. A educação secundária e de adultos beneficia sobretudo os grupos de renda média e a educação superior pública é utilizada quase que exclusivamente pelos grupos de renda mais alta. A Figura 12 mostra a incidência da educação pública por nível educacional.

37. Apesar dos dramáticos avanços obtidos recentemente no setor educacional, resultados educacionais e rendimentos escolares baixos entre os pobres continuam sendo o principal obstáculo à redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. A baixa qualidade das escolas públicas nas áreas mais pobres representa o principal obstáculo à melhoria no rendimento educacional dos pobres. Baixos níveis de educação levam a uma renda baixa o que, por sua vez, perpetua a pobreza. A qualidade inferior da educação nas áreas pobres está ligada ao padrão tradicional de despesas desiguais e isto está sendo tratado no contexto do programa de reforma do governo. Novos aperfeiçoamentos nos resultados educacionais, em consonância com as atuais estratégias de reforma educacional do governo, têm de estar no cerne de qualquer estratégia destinada a aumentar as oportunidades econômicas dos pobres. Várias políticas que são fundamentais para a melhoria da educação dos pobres já estão em andamento e devem ser mantidas:

Figura 12: Incidência por Nível Educacional (1996/7)

Esta figura mostra a incidência das despesas públicas conforme o nível de escolaridade. Creches públicas, jardins de infância e a educação primária têm efeito claramente progressivo já que, dentre os alunos matriculados, há mais alunos provenientes das camadas mais pobres do que das mais ricas. Dada a baixa taxa de conclusão da educação primária pelos grupos mais pobres, observa-se que a incidência da educação secundária pública é mais baixa para o quintil mais pobre. De todos os alunos matriculados na educação secundária pública, menos de 10% vêm do quintil mais pobre e menos de 30% vêm dos 40% mais pobres da população. A incidência de educação superior pública está concentrada no quarto e no quinto quintil. O levantamento IBGE-PPV não incluiu um indivíduo sequer dos dois quintis mais pobres que estivesse matriculado na educação superior pública.

Incidência de Educação Pública por Nível, Urbano



- Novos investimentos e reformas educacionais que se concentram na primeira infância e na educação primária em áreas e comunidades pobres. Estas reformas incluem iniciativas que promovem a participação dos pais na governança da escola, a assistência técnica e o treinamento para as escolas dedicadas à melhoria dos resultados educacionais, e programas de testes e monitoramento que aumentam a responsabilidade local.
- Programas de treinamento profissional deveriam ser rigorosamente avaliados e, se considerados apropriados, devem ser ampliados através de programas focalizados como o PLANFOR. A educação básica de adultos, via programas como a Alfabetização Solidária, deve ser fortalecida.
- O Financiamento das universidades públicas deveria ser refocalizado, mediante introdução de mecanismos de recuperação de custos, acompanhados da expansão de um sistema de bolsas de estudo para os pobres.

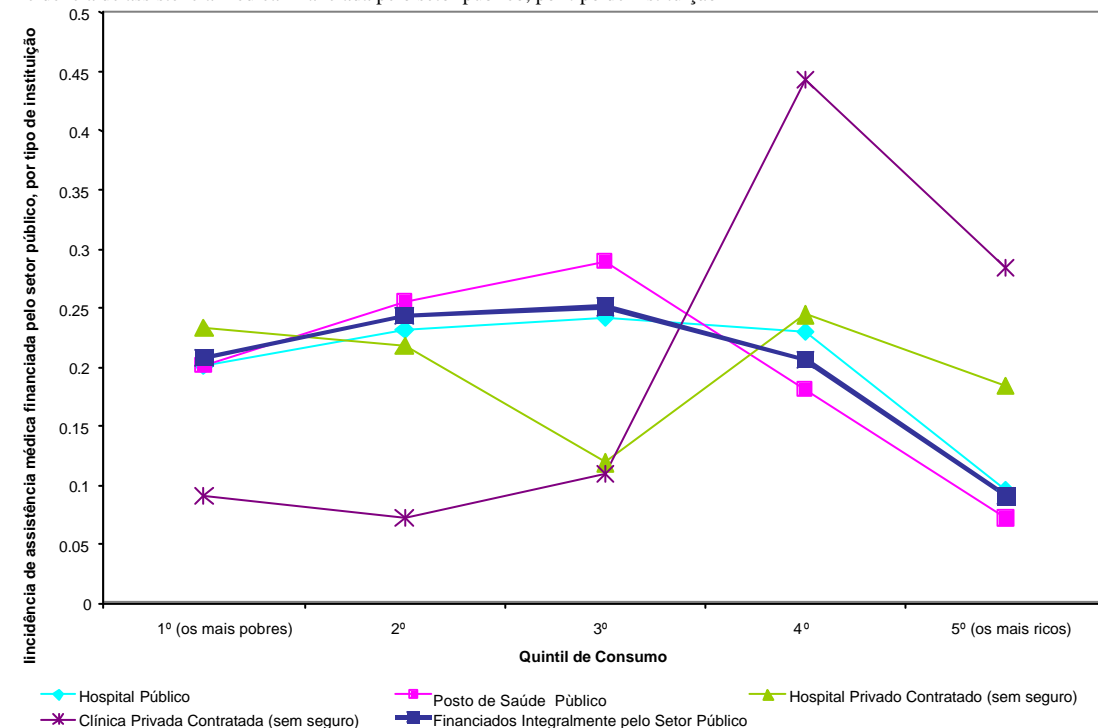
38. *Já estão em andamento reformas de grandes proporções no sistema de assistência médica pública. Estas destinam-se a fortalecer a prestação universal de assistência médica básica para todos, inclusive os pobres.* Iniciativas recentes voltadas para serviços de saúde básica, serviços para mulheres e para famílias, têm importância estratégica e vêm prometendo resultados positivos. Já estão em andamento novas reformas do sistema público de assistência médica - voltadas mais para as necessidades dos pobres - que buscam mecanismos mais eficientes e equitativos de financiamento e também incentivos para a prestação de serviços efetivos pelos níveis mais locais de governo. Essas medidas são particularmente importantes porque os pobres dependem quase que exclusivamente dos serviços públicos de assistência médica e normalmente não podem pagar serviços de saúde privados.

39. *As instalações de saúde pública são usadas sobretudo por famílias de renda baixa e média. Há, no entanto, alguns centros médicos privados, porém financiados com recursos públicos, que são usados predominantemente pelos mais ricos.* A Figura 13 indica a incidência no uso de diferentes instalações de saúde financiadas com dinheiro público em 1996/7 – antes da entrada em vigor de algumas das reformas mais recentes. Os gastos aparentemente regressivos com clínicas particulares contratadas pelo SUS precisam ser melhor analisados. Se forem confirmadas essas conclusões, e se existirem barreiras de acesso dos pobres a essas instituições, essas barreiras deverão ser retiradas e as despesas nesse segmento do setor de saúde reavaliadas. O governo já está caminhando nessa direção ao desenvolver uma iniciativa piloto destinada a cobrar das segui-

Figura 13: Incidência de Uso de Instalações de Saúde (1996/7)

Aproximadamente 25% dos pacientes em hospitais públicos e clínicas públicas vêm do quintil mais pobre. Menos de 10% dos pacientes das clínicas particulares financiadas pelo SUS parecem pertencer aos 20% mais pobres da população. Se tomarmos a média de todas as instalações financiadas com recursos públicos veremos que os 20% mais pobres na população constituem mais de 20% da totalidade dos pacientes.

Incidência de assistência médica financiada pelo setor público, por tipo de instituição



radoras privadas os serviços do SUS prestados aos seus clientes. Será mais fácil determinar os beneficiários da assistência médica pública quando for introduzido, num projeto piloto, o uso de uma carteira de identidade do SUS.

40. O acesso limitado dos pobres a ativos físicos e serviços urbanos constitui outro importante obstáculo à redução da pobreza. A falta de habitação a preços acessíveis e deficiências nos serviços urbanos limitam a qualidade de vida e restringem as oportunidades econômicas para os pobres urbanos. Melhorias na habitação e em serviços físicos básicos para os pobres podem melhorar consideravelmente suas condições de vida e contribuir para a criação de novas oportunidades de geração de renda. As melhorias nos serviços básicos aumentam a disponibilidade de tempo e o acesso ao trabalho remunerado e à educação. Melhorias na habitação facilitam o uso da casa e do bairro para atividades econômicas e, conseqüentemente, melhoram as perspectivas de emprego.

41. Em muitas áreas, observa-se uma melhoria na prestação de serviços urbanos aos pobres. Entretanto, a rápida expansão de muitas áreas urbanas, associada a políticas de subsídios financeiramente insustentáveis, têm resultado num hiato persistente de acesso dos pobres aos serviços urbanos. Os serviços de água e saneamento são normalmente prioritários. Entretanto, o acesso a um transporte público efetivo é também muito importante. Várias políticas podem ser implementadas para melhorar a prestação de serviços urbanos aos pobres:

- a) Projetos de melhoria urbana deveriam integrar os setores relevantes e incorporar a participação genuína dos beneficiários na concepção do projeto e na escolha das prioridades. Deveriam ser também considerados os projetos que transferem recursos diretamente para associações comunitárias, para implementação de suas próprias atividades prioritárias.
- b) Juntamente com a adoção de aperfeiçoamentos nas políticas de recuperação de custos de serviços urbanos, deveriam ser eliminados gradativamente os projetos que prevêem subsídios para melhorias urbanas; estes últimos deveriam ser substituídos por projetos que permitem a plena recuperação dos custos. Apenas os serviços mais básicos (colunas de água, por exemplo) em programas muito bem focalizados podem ser excluídos da obrigação geral de submeter-se à política de recuperação integral dos custos.
- c) As tarifas para água, saneamento e outros serviços em rede deveriam ser reformuladas. Tarifas sociais subsidiadas, quando necessário, deveriam estar vinculadas a testes de grau de carência e não a níveis de consumo. Quaisquer subsídios deveriam ser concedidos para facilitar o acesso ao serviço e não para reduzir a tarifa pelo uso. Mecanismos de subsídio cruzado precisam ser concebidos de tal forma a induzir o prestador a atender às necessidades dos pobres.
- d) A privatização dos serviços de infra-estrutura deveria ser conduzida de forma a aumentar o investimento e a eficiência do setor. Toda privatização deve incluir exigências e incentivos claros ao atendimento dos pobres; deve também prever uma fiscalização regulatória eficaz.
- e) O acesso e a cobrança de preços razoáveis pelo transporte público dos pobres poderiam ser melhorados através de: (i) integração de tarifas e horários; (ii) melhor acesso a todas as comunidades pobres, em quaisquer condições climáticas; (iii) facilitação do acesso não-motorizado ao transporte público; (iv) regularização do mercado de transporte informal, sempre que apropriado e eficiente; e (v) diversificação da frota de veículos para transporte público. Deveria ser examinada a possibilidade de conversão do *vale-transporte* em um componente regular do salário, pago em dinheiro.
- f) As reformas fiscais precisam aumentar os estímulos à arrecadação de receita e à prestação de serviços para os pobres na esfera municipal. Nos municípios onde é viável aumentar a receita,

seria interessante desenvolver a capacitação para melhor gerenciar os serviços urbanos. A-bordagens orientadas para um desenvolvimento regional talvez fossem mais apropriadas no caso de micro-municípios onde o aumento de receita não é viável.

42. *Os pobres frequentemente ocupam abrigos em áreas informais, sem qualquer título formal de propriedade e sem acesso a muitos serviços públicos.* Há um excesso de regulamentos sobre habitação e uso da terra que reduzem artificialmente a oferta de casas e aumentam o custo da habitação formal. Como resultado, os pobres vêem-se frequentemente excluídos do acesso a moradias formais, o que limita suas possibilidades de saírem da pobreza. Com a exceção de programas em alguns estados no Sul, não existe uma política formal para habitação de baixa renda que seja apoiada por recursos financeiros adequados. Deveria ser desenvolvida uma política sistemática para o mercado informal de habitação. Essa política deveria incluir reformas regulatórias voltadas para a disponibilização de soluções formais de habitação (adquiridas ou alugadas) para os pobres e a regularização da situação atual de informalidade habitacional em que se encontram tantas famílias carentes.

43. *No passado, o financiamento habitacional era muito regressivo: a maioria dos contratos financeiros eram firmados com domicílios que estavam acima da linha de pobreza.* Os programas de crédito habitacional que são subsidiados mas inadequadamente focalizados (em particular, a Carta de Crédito) deveriam ser descontinuados em sua forma atual. Em seu lugar, deveriam ser introduzidas reformas no setor financeiro e na regulamentação de modo a facilitar a produção de casas não-subsidiadas para os não-pobres. Se surgirem mais opções de habitação não-subsidiada para os não-pobres, sobrarão mais recursos no mercado habitacional para financiar programas diretamente focalizados nos pobres.

Segurança Resultante da Proteção Social

44. *Uma rede de segurança social básica que seja eficiente e bem focalizada pode ser um importante instrumento de seguro contra o risco da pobreza. Uma rede de segurança social também pode garantir um nível básico de consumo para aqueles que são incapazes de se beneficiar das oportunidades criadas pelo crescimento e pelos investimentos sociais.* O crescimento continuará excluindo alguns indivíduos que estão no degrau mais baixo da distribuição de renda e que dependem da rede de segurança social. Além disso, a redução na pobreza como um todo poderá realizar-se de forma mais rápida se o crescimento e os investimentos sociais forem complementados por mecanismos de rede de segurança social. Embora programas bem concebidos de rede de segurança possam retirar um grande contingente de pessoas carentes da pobreza de forma rápida e barata, eles têm uma limitação maior em termos de criação de oportunidades positivas. Programas de rede de segurança social exigem enormes despesas orçamentárias e, se não forem cuidadosamente concebidos, ameaçam criar armadilhas de pobreza e estímulos indesejáveis.

45. *As políticas sociais do Brasil incluem vários programas que constituem os elementos de uma rede de segurança social.* Além dos programas de seguro social já mencionados, há os programas de aposentadoria mínima e os programas de assistência social voltados para grupos da população que são particularmente vulneráveis. Programas de frente de trabalho são usados especialmente nas áreas rurais do Nordeste durante os períodos de seca. As diferentes esferas de governo vêm também fazendo experiências com transferências vinculadas à frequência das crianças na escola. O governo federal está agora expandindo rapidamente esses programas de Bolsa Escola. No geral, os programas de transferência social são de uma magnitude e de um alcance significativo e acarretam despesas da ordem de quase R\$ 20 bilhões por ano segundo algumas estimativas (incluindo sobretudo regimes especiais de aposentadoria). Uma análise das fontes de renda dos domicílios pobres no Brasil revela que essas transferências têm tido uma contribuição muito importante em termos de redução da pobreza nos últimos anos, sobretudo nas áreas rurais. Os

pontos fracos dessa política incluem problemas de focalização em alguns programas envolvendo transferências de dinheiro. Persistem algumas lacunas na rede de segurança social, no caso de perda de renda ou emprego no setor informal. Por outro lado, as atuais políticas sociais não oferecem oportunidades gerais de apoio à renda daqueles pobres que não se encaixam em determinadas categorias beneficiadas por esses programas.

46. *O Brasil pode arcar com uma expansão gradativa de uma rede de segurança social que esteja baseada em uma melhor focalização das despesas com programas existentes.* Dadas as restrições fiscais e os possíveis incentivos adversos provocados por programas de rede de segurança, o governo está, compreensivelmente, relutante em criar novos programas amplos de rede de segurança, de frente de trabalho ou programas generalizados de renda mínima. As lacunas ainda existentes na rede de segurança, relativas aos trabalhadores fora do mercado formal, por exemplo, seriam preenchidas gradativamente através de refinamentos e aperfeiçoamentos nos programas existentes. Ao mesmo tempo, as experiências já em andamento poderiam ser cuidadosamente avaliadas para que se pudesse criar elementos adicionais para a rede de segurança social, elementos esses bem focalizados e passíveis de uma implementação eficiente. Esses aperfeiçoamentos à rede de segurança social aumentariam ainda mais a garantia de renda e reduziriam o número de pobres. Há várias medidas que podem melhorar a rede de segurança social:

- a) No caso de programas de transferência de renda, deveria ser criado um mecanismo rigoroso de comprovação de grau de carência e um registro de recipientes.
- b) Programas de alimentação e nutrição que não estão ancorados no sistema de educação ou de saúde devem ser reavaliados e talvez substituídos por programas de transferência de dinheiro. Os subsídios implícitos nos programas não focalizados de *ticket-alimentação* (PAT) devem ser eliminados.
- c) A expansão gradual dos programas de renda mínima, sujeitos à comprovação de grau de carência e vinculados a melhorias estruturais, tais como a frequência das crianças na escola (Bolsa Escola), deveriam ser continuados.
- d) Deveriam ser avaliadas e testadas abordagens alternativas de melhoria da proteção social dos trabalhadores do setor informal, sem criar incentivos contra a formalidade

47. *A previdência social (o sistema de aposentadoria no Brasil), o seguro desemprego e o fundo de indenização por demissão (FGTS) constituem mecanismos importantes de seguro social; entretanto, não estão focalizando os pobres.*

- a) Como as aposentadorias em geral (e particularmente as aposentadorias do setor público) não estão focalizadas nos pobres, elas deveriam ser auto-financiáveis e não deveriam depender de grandes dotações do orçamento. Isso permitiria realocar recursos para programas que focalizam os pobres. Já está em andamento uma reforma abrangente das aposentadorias e o governo deverá continuar com esse processo.⁴
- b) Dado que a maioria dos empregados formais (que podem receber seguro desemprego) não são pobres, os benefícios de seguro desemprego estão fortemente concentrados no grupo populacional que está imediatamente acima da linha de pobreza. Como o seguro desemprego é financiado por uma contribuição especial dos empregadores (PIS/PASEP), o fato de ele ter um baixo foco social não representa um problema em si. O problema maior está na superpo-

⁴ Para uma descrição das questões complexas envolvidas na reforma do sistema de aposentadorias, consulte o documento do Banco Mundial, 2000, "Brasil: Questões Críticas na Previdência Social". Relatório nº 19641-BR.

sição dos benefícios de seguro desemprego com os benefícios oriundos do FGTS. O fato de um empregado demitido do setor formal receber dois benefícios ao mesmo tempo levará provavelmente a uma alta e ineficiente rotatividade de trabalhadores e a outras distorções no mercado de trabalho. É por isso que as reformas devem buscar uma integração do programa de seguro desemprego com o FGTS, criando assim um sistema único financiado a partir de contribuições.

- c) Os programas de treinamento profissional devem ser cuidadosamente avaliados. No intuito de promover a maior eficácia desses programas, o governo já está procurando assegurar a melhor coordenação desses programas com a intermediação no mercado de trabalho e o seguro desemprego.
- d) O Abono Salarial (um complemento salarial anual pago, a partir do FAT, aos trabalhadores do setor formal que têm renda menor) não tem cumprido seu papel de servir como um seguro e não está focalizado nos pobres. Dada a necessidade de priorizar as despesas, esse programa deveria ser substituído por programas de despesa social mais focalizados nos pobres.

Inclusão Social graças à Participação Efetiva

48. ***A inclusão social dos pobres, como estratégia de redução de pobreza, tem um papel importante no pensamento internacional sobre o desenvolvimento.*** Uma análise aprofundada das questões relacionadas com a inclusão social dos pobres no Brasil terá de ficar para outra oportunidade. Mas é importante reconhecer a importância em potencial dessas questões relacionadas. A inclusão social dos pobres, enquanto estratégia de redução da pobreza, surge da análise dos processos institucionais, sociais e políticos que geram políticas que são mais ou menos favoráveis aos pobres, e inclui, entre outros: (a) uma administração pública que presta contas, que está acessível e que é sensível a todos, inclusive os pobres; (b) acesso dos pobres às instituições do mercado formal; (c) eliminação da exclusão social e de outras barreiras a grupos especificamente prejudicados; e (d) participação efetiva dos pobres na definição e na implementação de políticas públicas.

49. ***No Brasil, os mecanismos de exclusão dos pobres costumam ser sutis e implícitos e normalmente não se baseiam em uma discriminação aberta.*** O acesso a instituições formais, tais como contratos formais de trabalho, títulos formais de propriedade da terra e serviços urbanos formais é vital para se melhorar as condições de vida dos pobres. Entretanto, o acesso a essas instituições formais frequentemente não está aberto à maioria dos pobres por causa dos altos padrões e custos regulatórios. A melhoria do acesso a essas instituições formais constitui uma estratégia básica de estímulo à inclusão social. Portanto, o desenvolvimento de uma política ativa e explícita voltada para o mercado informal de trabalho e de habitação constitui uma alta prioridade.

50. ***A inclusão social dos pobres e sua representação e participação nos processos de tomada de decisão são dimensões importantes da redução de pobreza.*** Em primeiro lugar, a participação pode melhorar a qualidade de um dado programa ou projeto. A participação é fundamental para se poder conhecer as demandas dos pobres. É por isso que processos participativos, destinados a escolher prioridades, são tão importantes para se poder assegurar políticas sociais que atendam às necessidades dos beneficiários. A participação pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas. Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente. Em segundo lugar, uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar além do que a intervenção específica poderia fazer. O Brasil já tem bastante experiência com uma

ampla gama de modelos de participação de beneficiários, que vão desde tentativas limitadas de consultas superficiais a respeito de projetos essencialmente pré-determinados até a plena implementação de projetos por associações comunitárias ou outros grupos locais como conselhos de escola. Este último modelo já foi adotado em projetos de redução de pobreza rural, financiados pelo Banco, e em projetos de melhorias de escolas. Essas iniciativas poderiam também servir de referência para políticas e projetos urbanos.

Análise, Avaliação e Coordenação de Despesas e Políticas Sociais

51. *O recente Plano Plurianual (PPA) e o Projeto Alvorada do governo federal representam um grande avanço com relação ao planejamento e à implementação das políticas sociais.* O PPA cria um arcabouço para que as despesas do governo federal estejam sujeitas a um planejamento sistemático e sejam orientadas para objetivos. Se bem implementado, o arcabouço que está emergindo para avaliação do PPA pode ser essencial para o aumento da qualidade das despesas sociais no Brasil. O Projeto Alvorada concentra os esforços e as despesas do governo em alguns programas sociais prioritários e focaliza essas despesas nos estados, nas micro-regiões e nos domicílios mais pobres. Esse programa representa uma tentativa promissora de se aperfeiçoar a priorização, a focalização em relação à pobreza, e a coordenação de políticas sociais.

52. *A coordenação da política nacional, o desenvolvimento de uma cultura de avaliação e aperfeiçoamentos nos dados e nas análises são necessários para que se possa continuar melhorando a qualidade e a focalização das despesas sociais.* Atualmente, as iniciativas voltadas para o combate à pobreza ainda estão dispersas entre diversos órgãos setoriais, em diversas esferas do governo, cada um perseguindo suas próprias agendas. Essas agendas são apenas parcialmente coincidentes com a estratégia nacional de redução de pobreza. Vários passos podem ser tomados para coordenar a política nacional e estabelecer uma cultura de avaliação e análise de programas:

- a) O desenvolvimento e a implementação de um plano nacional de redução de pobreza poderiam servir como veículos para coordenar as atividades de diferentes entidades e orientar uma ação sistemática e de baixo custo. Se o Brasil puder coordenar suas ações e implementar um plano nacional de redução de pobreza, estará mais próximo não só de seu alvo estratégico de reduzir em 50% a taxa de pobreza extrema até o ano de 2015, como também de outras possíveis metas para indicadores sociais mais amplos. As prioridades e as ações do plano nacional de redução de pobreza seriam determinadas por um conjunto de análises técnicas e processos participativos.
- b) Análises e avaliações rigorosas são requisitos básicos para uma melhor focalização e uma maior eficácia dos programas sociais. Procedimentos de análise e avaliação precisam ser fortalecidos e incorporados a todos os programas sociais. Deveria haver um escritório central (a nível federal, por exemplo, no Ministério de Planejamento e Orçamento) para definir critérios para avaliação de impacto e comparar as conclusões relativas aos diferentes programas.
- c) Seria útil o governo definir uma linha de pobreza oficial, de modo a permitir um acompanhamento mais sistemático dos indicadores de pobreza, juntamente com um pequeno número de outros alvos para indicadores sociais.
- d) O IBGE deveria examinar e rever seu sistema de pesquisa de domicílios para torná-lo mais proveitoso na hora de se fazer uma avaliação da eficiência das políticas sociais e da focalização das ações. As lições aprendidas a partir da experiência com a PPV deveriam ser levadas em consideração nesse processo de revisão.

Tabela 3: Consolidação das Despesas Sociais, 1995, com Atualizações

	Despesas Orça- mentárias totais (R\$bilh/a)	Focalização Efetiva para os 20%*mais pobres	Benefícios Totais para pobres (R\$bilh/a)	Despesas orçam. por total de benefíc p/ Pobres
Benchmarks/Referenciais				
Investimento Geral		3%		33,3
Pagamento de Transferências Uniformes		20%		6,3
Educação				
Creche		24%		4,2
Pré-escolar	1,1	42%	0,45	2,4
Educação Básica	11,6	26%	3,00	3,8
Educação Secundária	1,7	7%	0,13	13,5
Educação Uniiversitária	5,1	0%	0,00	
Educação/Treinamento de Adultos	0,4	5%	0,02	22,2
Assistência Médica				
Assistência Médica Pública Universal	21,8	21%	4,58	4,8
Investimentos Urbanos				
Ligações de Água	1,4	12%	0,16	8,3
Ligações de Esgoto		4%		25,0
Transporte Público Urbano	2,6	9%	0,24	11,1
Habitação (Carta de Credito)	7,2	2%	0,14	50,0
Favela - Melhorias		34%		2,9
Outros Investimentos Sociais				
Programas de Micro-crédito		20%		5,0
Reforma Agrária	2,0	70%	1,40	1,4
Aposentadorias e Progr Relacionados				
Aposentadorias**	67,6	7%	4,50	15,0
BPC (LOAS)	1,2	70%	0,76	1,6
Serviços de Assistência Social				
Serviços para Idosos	0,0	50%	0,01	2,5
Serviços para Deficientes	0,1	50%	0,02	2,5
Serviços para Crianças	0,2	42%	0,07	3,0
Progr. de Assistência Social Subnacional	1,9	70%	1,06	1,8
Outros Programas de Transferência				
Eradicação de Trabalho Infantil	0,1	80%	0,04	1,6
Progr. de Renda Mínima (subnacional)	0,0	70%	0,01	1,8
Programas de Nutrição				
Cestas de Alimentos (PRODEA)	0,2	80%	0,10	1,6
Merenda Escolar	0,7	25%	0,14	5,0
Nutrição Materna (Programas de leite)	0,1	29%	0,03	4,3
Programas para Trabalhadores				
Seguro Desemprego	3,0	13%	0,32	9,5
Indenização por Demissão (FGTS)		13%		9,6
Abono Salarial	0,6	13%	0,06	9,6
Outros				
Frentes de Trabalho (em anos de seca)	1,2	70%	0,76	1,6
Resumo/Total	131,8	14%	18,00	

* Números de Focalização *em itálico*

são estimativas da equipe e não baseadas em pesquisas de domicílios.

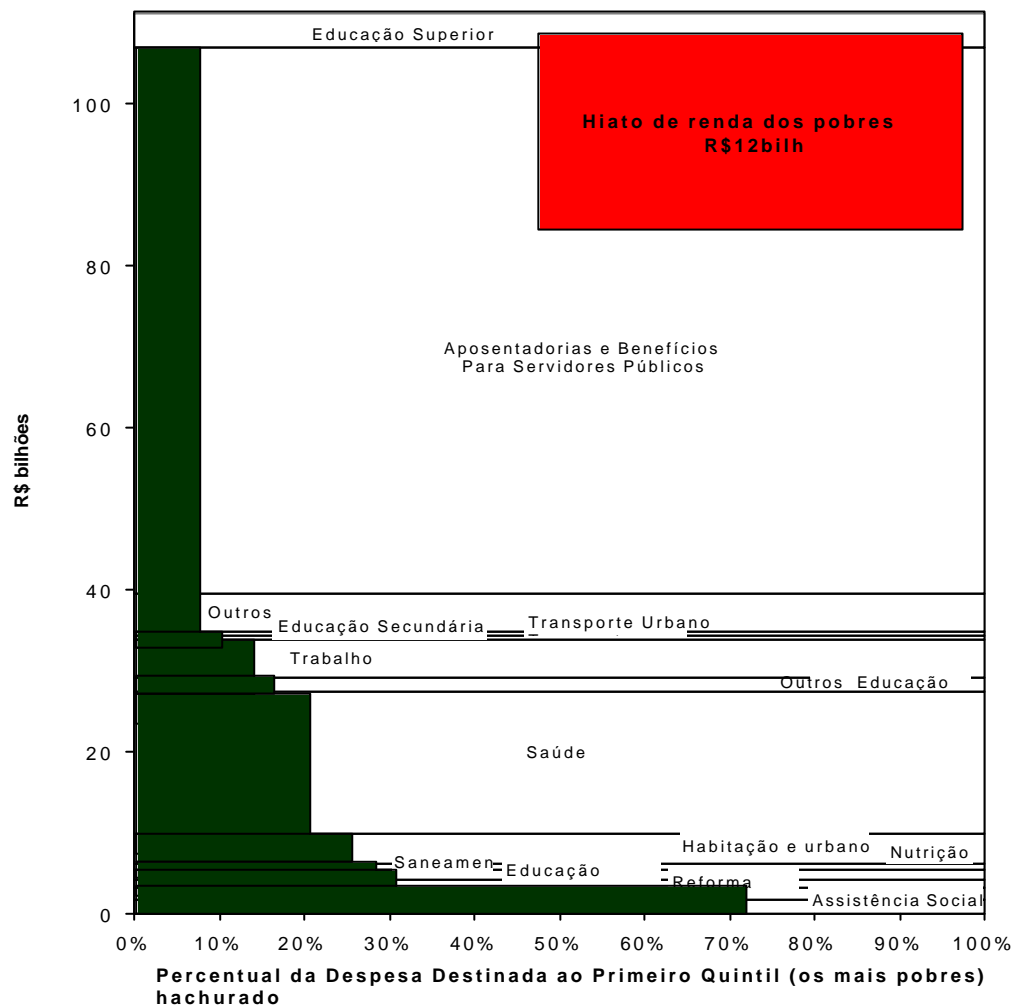
** Não há despesa orçamentária

Fontes: IPEA, Fernandes et.al., estimativas da equipe do Banco Mundial, inclui atualizações.

- e) Novas análises e pesquisas sobre pobreza deveriam enfocar: (a) mais trabalhos sobre a dinâmica da pobreza; (b) análises mais detalhadas da relação entre o padrão de crescimento e a redução de pobreza; (c) análise da relação de mão dupla entre as intervenções destinadas a reduzir a pobreza e a formação do capital social; e (d) um processo rigoroso de classificação dos pobres do Brasil em grupos com características relativamente semelhantes; essa medida permitiria uma melhor focalização dos programas sociais em relação a esses grupos.

Figura 14: Estrutura e Focalização das Despesas Sociais Federais, 1997

Esta figura descreve a estrutura e a focalização das despesas sociais federais. A caixa representa a totalidade das despesas sociais do governo federal em 1997, ou seja R\$ 111 bilhões. O eixo horizontal (áreas em preto) descreve qual parcela dessa despesa social é focalizada nos pobres. O eixo vertical indica a quantia específica gasta com um programa social. Por exemplo, a quantia despendida com pensões e aposentadorias de servidores públicos é de cerca de R\$ 68 bilhões, dos quais apenas 8% foram recebidos pelo quintil mais pobre. Todas as áreas hachuradas dentro da caixa mostram a parcela das despesas sociais públicas que foram focalizadas nos pobres. A caixa em cima, à direita, ilustra o tamanho do hiato de renda dos pobres, em termos agregados, comparado com as despesas sociais.



53. Os parágrafos seguintes indicam o tipo de análise comparativa das despesas sociais que deveria ser empreendida de forma contínua. Esta análise baseia-se em muitos pressupostos simplificadores e não deve ser usada para tirar conclusões simplistas. Contudo, novos esforços mais detalhados, seguindo essa mesma linha, constituiriam uma contribuição importante e ajudariam a melhor informar o debate público sobre políticas sociais e o aperfeiçoamento da qualidade das despesas sociais.

54. As seguintes análises indicativas revelam que a maior parte das despesas sociais não está focalizando os mais pobres. A Tabela 3 resume os itens principais da despesa social consolidada do Brasil em 1995. Este quadro geral mostra despesas sociais da ordem de aproximadamente R\$ 132 bilhões, dos quais R\$ 68 bilhões se referem a previdência social e aposentadorias do serviço público. Do total de despesas sociais, R\$ 18 bilhões, ou 15% do total, são apropriados pelo primeiro quintil da distribuição de renda (o que corresponde, de uma maneira geral, aos pobres segundo a definição usada neste relatório). Esses benefícios para os pobres podem ser divididos em pagamentos em dinheiro (R\$ 6,5 bilhões) e em espécie (R\$ 11,5 bilhões). Os benefícios incluem aqueles que são recebidos imediatamente (programas de transferência) e aqueles que são recebidos no decorrer da vida do beneficiário (educação).

55. Excluindo a previdência social e itens a ela relacionados, as despesas sociais somam R\$ 64 bilhões, dos quais cerca de R\$ 13,5 bilhões (ou 21%) são apropriados pelo primeiro quintil. A Figura 14 mostra a estrutura e a focalização das despesas sociais federais em 1997 (comparado com as despesas sociais consolidadas de 1995, indicadas na Tabela 3). O quadro exclui despesas estaduais e municipais, que são especialmente significativas nas áreas de educação e saúde. A caixa inteira apresentada na figura representa o tamanho da despesa social federal (R\$ 111 bilhões). Cada fatia horizontal representa uma categoria diferente de despesa e as fatias estão ordenadas por coeficiente de focalização (percentual das despesas apropriadas pelo quintil mais baixo). Para cada fatia, a área hachurada mostra o percentual das despesas, naquela categoria em particular, que são apropriadas pelo quintil mais baixo da população. A área hachurada total no quadro representa, portanto, o percentual das despesas sociais federais que são apropriadas pelo quintil mais baixo.

56. A maioria dos programas carece de um amplo alcance entre os pobres ou de boa focalização nos pobres, ou dos dois. Este relatório usa metodologias diferentes para comparar a eficácia dos programas sociais nos diferentes setores. A Figura 15 compara, de forma gráfica, programas em três diferentes dimensões: cada bolha representa uma área de despesa social; o tamanho de cada bolha é proporcional à despesa anual por domicílio beneficiado (anualizado no caso de programas de investimento) e mostra a importância relativa do programa para seus beneficiários; a posição da bolha no eixo horizontal mostra o grau de focalização do programa em relação ao quintil mais baixo; a posição da bolha no eixo vertical mostra o alcance (cobertura) do programa entre os integrantes do quintil mais baixo. Os programas no canto esquerdo, em baixo, têm baixa focalização e não têm um bom alcance entre os pobres. As maiores bolhas nesta categoria representam aposentadorias, seguro desemprego, serviços de esgoto, e educação secundária. Os programas no canto à direita, em baixo, são aqueles que são bem focalizados mas só alcançam uma pequena parcela dos pobres (geralmente, os programas de assistência social). Os programas no canto esquerdo, em cima, são programas universais, sobretudo água e saúde pública. A educação pública pré-escolar e primária tem uma focalização relativamente boa mas seu alcance varia conforme o nível. Para servir de ponto de referência, está indicado, no canto esquerdo, em cima, o impacto de um crescimento anual de 4% a.a. e neutro do ponto de vista da distribuição.

57. A análise resumida na Figura 15 dá a entender que há uma relação inversa entre a focalização e o alcance dos programas existentes entre os pobres. Quanto mais completo for o alcance entre os pobres, mais difícil fica controlar os vazamentos. Este é o desafio enfrentado quando se quer estender a implementação de programas de desenvolvimento social que são pequenos e bem focalizados. O desafio está em realocar recursos de programas com alcance e focalização inadequados para programas que estejam mais próximos do canto direito, em cima, ou então, redefinir programas existentes de modo a que eles possam se aproximar do canto direito em cima, o que significaria que eles teriam melhor focalização e maior alcance entre os pobres.

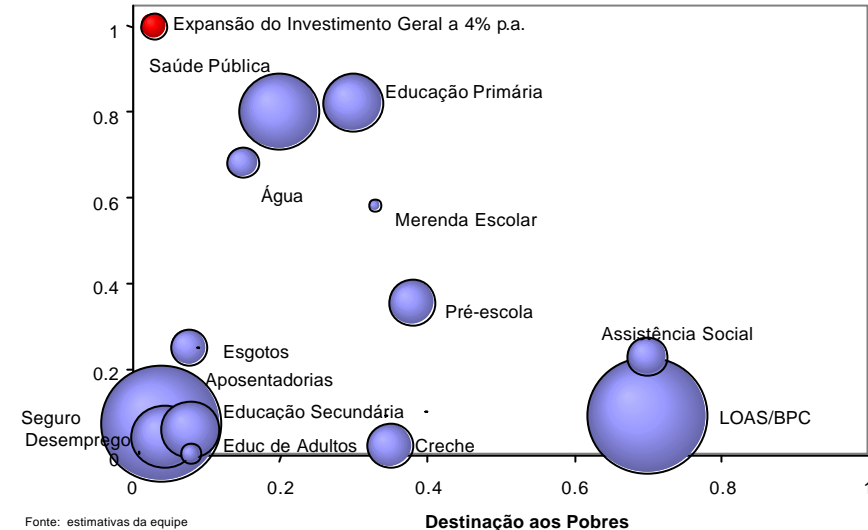
58. Por causa de alguns programas sociais que não são bem focalizados, R\$ 1 de benefício para o pobre pode custar ao orçamento R\$ 25 ou mais. É muito elucidativo verificar que vários programas grandes, considerados parte integral da despesa social, geram benefícios para os pobres (renda em dinheiro ou benefícios sob outra forma) a um custo mais alto do que o de um programa hipotético que transferisse uma quantia uniforme para todos os brasileiros. Programas que não são bem focalizados ou que têm uma focalização adversa (por exemplo, na área de investimentos urbanos; educação secundária, superior e de adultos; e seguro desemprego) não deveriam ser justificados com base no objetivo de redução efetiva da pobreza. É claro que esses programas podem ter o seu valor, por razões que não foram captadas nesta análise da pobreza.

59. São necessárias novas reformas nas despesas sociais para que se possa melhorar a focalização, a alocação entre programas, a eficiência interna e a orientação para a demanda. Dadas as restrições fiscais e a importância de um equilíbrio fiscal para que os pobres tenham perspectivas melhores no futuro, será difícil aumentar o nível de despesas sociais focalizadas enquanto a reforma da previdência social e outras reformas não liberarem recursos agora comprometidos. Enquanto isso, é fundamental introduzir aperfeiçoamentos na focalização, na alocação e na eficiência das despesas sociais.

- a) Uma focalização melhor requer abordagens diferentes, dependendo de cada programa. Para programas universais, tais como educação, saúde e serviços urbanos, a focalização das despesas públicas pode ser melhorada sem que se tenha de abandonar a universalidade. A verdadeira universalização dos serviços, dos quais são sobretudo os pobres que são excluídos, equivale, na realidade a focalizar os pobres na hora de se planejar a expansão dos serviços. Em primeiro lugar, as despesas públicas devem enfocar os itens de dispêndio que beneficiam numa maior proporção os pobres (tais como escolas, instalações de saúde e a bastecimento de água em áreas pobres, ou iniciativas educacionais voltadas para a redução da taxa de repetência nas escolas). Em segundo lugar, alguns serviços do governo poderiam exigir recuperação de custos para os não-pobres. Para programas de seguro, tais como aposentadorias e seguro desemprego, as contribuições e os benefícios poderiam ser fixados de forma a que se recorresse a recursos públicos apenas no caso de transferências focalizadas nos pobres. Transferências de renda e programas associados deveriam estar rigorosamente condicionados a testes de grau de carência. Em particular, despesas públicas com programas de transferência de renda deveriam se restringir a transferências focalizadas apenas nos mais pobres.
- b) É preciso haver uma comparação rigorosa da eficiência e da eficácia dos programas sociais. A demanda e a disposição para pagar funcionam como uma orientação básica para se estimar os benefícios do programa. Investimentos e transferências correntes deveriam ser comparados com base numa análise de custo benefício e de eficácia da transferência. Objetivos redistributivos não deveriam ser usados para justificar investimentos ruins. Os investimentos sociais deveriam ter de passar por um teste de eficiência para comprovar que são uma forma mais barata de trazer benefícios monetários e não-monetários para os pobres que as transferências de renda

Figura 15: Focalização e Alcance dos Programas Sociais

Cada bolha na figura representa uma área de despesa social. O tamanho de cada bolha representa a despesa estimada por domicílio beneficiado e, portanto, a importância relativa do programa para os beneficiários. A posição da bolha no eixo horizontal representa a focalização do programa nos pobres (percentual da despesa destinada aos 20% mais pobres da população) enquanto a posição no eixo vertical representa o alcance entre os pobres (percentual dos 20% mais pobres da população que são beneficiários do programa). Por exemplo, a educação pré-escolar pública está situada em torno de 0,4 tanto no eixo vertical quanto no horizontal, o que indica que o programa é 40% focalizado nos pobres e acessível a aproximadamente 40% dos pobres. Em outras palavras, os pobres constituem 40% da totalidade dos alunos do pré-escolar e 40% das crianças do quintil mais pobres, na faixa etária em questão, estão cobertas pela educação pré-escolar pública.

Alcance entre os Pobres

- c) A concepção dos programas sociais deveria corresponder à demanda da população beneficiária e deveria incorporar uma participação genuína dos beneficiários. Em geral, isso significa que o serviço deve ser prestado até aquele limite para o qual há disposição de pagar. Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização ou de externalidades. Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna. É essencial a participação dos beneficiários na concepção, implementação, monitoramento e avaliação do programa.
- d) Embora essa questão não tenha sido analisada detalhadamente neste relatório, o material examinado sugere um campo promissor para novos aperfeiçoamentos na eficiência interna das despesas sociais. A reforma do gerenciamento do setor público, bem como um pa-

pel mais importante para o setor privado na prestação de serviços sociais poderiam aumentar a produção física ou o impacto social para um dado volume de recursos orçamentários.

60. *Uma proporção crescente da política social vem sendo implementada pelos estados e municípios, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social.* Portanto, qualquer reforma da despesa social precisa contemplar reformas nas esferas estadual e municipal. A reforma da despesa social nos estados e municípios está centrada em três objetivos. Em primeiro lugar, as reformas devem melhorar os incentivos para prestação de serviços aos pobres. Isso poderia incluir transferências fiscais condicionadas. Em segundo lugar, as responsabilidades dos diferentes níveis de governo devem ficar bem esclarecidas se ainda não o tiverem sido. Por fim, as reformas precisam tentar fortalecer a capacidade dos estados e dos municípios de lidar com questões associadas à pobreza.

61. *Dadas as grandes desigualdades intra e inter regionais, o Brasil precisa de políticas sociais explicitamente federalistas.* Políticas financiadas em âmbito nacional devem usar critérios uniformes de focalização (tais como uma linha nacional de pobreza, ajustada para levar em consideração diferenças regionais de preços) para que redundem num viés fortemente a favor das regiões mais pobres. Governos subnacionais em regiões mais ricas devem ser estimulados a aplicar critérios mais ambiciosos para despesas adicionais, cobertas com seus próprios recursos.

62. *A reforma das despesas sociais torna-se complicada por causa da rigidez nos repasses constitucionais e legais e nas fontes de recursos vinculados.* Existem grupos atentos e com voz ativa associados à maior parte dos programas cujos recursos poderiam ser realocados para programas melhor focalizados. Os avanços nas reformas das despesas sociais serão, portanto, graduativos e devem ser avaliados à luz de referenciais realistas. A reforma nas despesas sociais deveria envolver despesas públicas implícitas ou despesas quase públicas, inclusive programas de crédito administrados por bancos públicos e subsídios implícitos nos serviços e nas concessões públicas.

Resumo da Reforma nas Políticas

63. *Os elementos mais importantes da estratégia de redução de pobreza proposta neste relatório são o crescimento sustentado baseado no ajuste fiscal, a continuação das maciças reformas em andamento, destinadas a melhorar a quantidade e a qualidade da educação, e um esforço mais intenso para melhorar a qualidade e a focalização das despesas sociais em geral.* A Tabela 4 resume as áreas de política que integram os elementos propostos para uma estratégia de redução de pobreza (primeira coluna), os tipos de políticas e de reformas nas despesas a serem implementados (segunda coluna), os princípios de uma reforma nas políticas (terceira coluna), e os elementos de um programa de reforma (células hachuradas).

Tabela 4: Resumo da Reforma nas Políticas

		Funcionamento dos Mercados Reforma Regulatória	A Focalização das Despesas Sociais, seus Custos e Eficácia Reforma das Despesas Sociais			
	Papel da Área	Fazendo mercados funcionarem para os pobres e abrindo acesso à formalidade	Focalização	Alocação Eficiente entre Programas	Orientação para a Demanda e a Escolha do Beneficiário	Eficiência Interna
Princípios e Mensagens		Devem ser buscados o crescimento e as reformas no sistema regulatório para melhorar as oportunidades e o acesso dos pobres aos mercados formais	Transferências (subsídios) dos programas sociais deveriam ser focalizadas àqueles abaixo da linha de pobreza. A linha de pobreza deve ser uniforme para todos os programas (governos locais em áreas ricas poderiam adotar uma linha de pobreza mais elevada). Transferências per capita devem ser sempre maiores para aqueles abaixo da linha de pobreza.	Realocar recursos entre programas de acordo com eficácia das transferências. Programas de investimento social só deveriam ser implementados se seus benefícios (inclusive a economia de custos administrativos das transferências) forem superiores a seus custos.	Prestar serviços sociais de acordo com a demanda e estimular a participação ativa dos beneficiários no planejamento. É preferível usar transferências de dinheiro em espécie a “vales” e os vales são preferíveis a transferências em produtos, a menos que haja uma justificativa em termos de melhor focalização, bens públicos ou motivações paternalistas bem fundamentadas.	Melhorar a eficiência interna da implementação dos programas (menor custo por produto físico e impacto)
Oportunidade: Crescimento	<ul style="list-style-type: none"> • Cria oportunidades de renda para os pobres crônicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar crescimento econômico, com o pré-requisito, inclusive, do ajuste fiscal sustentável e de alta qualidade. • Prosseguir no desenvolvimento de política para mercado de trabalho informal, inclusive reformas da regulamentação do trabalho. • Eliminar distorções que desestimulam expansão da oferta de trabalho com mão-de-obra intensiva. • Estudar a baixa elasticidade da redução da pobreza em relação ao crescimento no Brasil. 		<ul style="list-style-type: none"> • Rever e eliminar gradativamente os programas de crédito destinados a gerar empregos que sejam ineficientes 		

		Funcionamento dos Mercados Reforma Regulatória	A Focalização das Despesas Sociais, seus Custos e Eficácia Reforma das Despesas Sociais			
	Papel da Área	Fazendo mercados funcionarem para os pobres e abrindo acesso à formalidade	Focalização	Alocação Eficiente entre Programas	Orientação para a Demanda e a Escolha do Beneficiário	Eficiência Interna
Capacitação: Educação Saúde Serviços Urbanos Ativos Físicos (Crédito)	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer os recursos e a capacitação dos pobres para que possam aproveitar as oportunidades. O capital humano e a maioria dos serviços urbanos básicos podem ser usados em transferências de recursos; outros serviços e crédito devem ser prestados a preços eficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver uma política para o mercado informal de habitação, inclusive reformas da regulamentação e regularização da posse da terra. Desenvolver um mecanismo privado, não-subsidiado, de financiamento de habitação de não pobres. Desenvolver uma política creditícia para o mercado, inclusive apoio para o micro-crédito viável. Promover a privatização de serviços urbanos voltados para as necessidades dos pobres, mediante incentivos claros e fiscalização. Aumentar os incentivos e a capacidade municipal de prestar serviços aos pobres. Promover integração modal, de tarifas e de horários nos sistemas de transporte urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> Focalizar os investimentos em educação e saúde nas áreas pobres. Introduzir mecanismos de recuperação de custos e ampliar o sistema de bolsas para a educação superior. Reavaliar o uso aparentemente regressivo de instalações privadas de saúde financiadas pelo SUS. Implementar uma reforma das tarifas sociais e aumentar a recuperação de custos em serviços urbanos. Introduzir exigências de prestação de serviços para os pobres, a serem cumpridas por estados e municipalidades que recebem transferências fiscais. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer ainda mais os investimentos em educação básica e saúde nas áreas pobres. Avaliar e talvez ampliar os programas de treinamento profissional e educação de adultos que estejam bem focalizados. Descontinuar programas de habitação que sejam subsidiados e inadequadamente focalizados (<i>Carta de Crédito</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliar a conversão do Vale Transporte em um componente do salário em dinheiro 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar reformas no gerenciamento do setor público. Quando for apropriado, introduzir a concorrência e um aumento da eficiência talvez mediante sistemas que utilizem vales. Fortalecer a participação genuína em projetos urbanos, inclusive em projetos que prevêm transferências de recursos para os pobres. Aumentar a integração local das políticas nas áreas de educação, saúde, serviços urbanos e outros.
Segurança: Seguro Social Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> O seguro social oferece proteção contra efeitos da pobreza transitória (sem subsídios) A assistência social oferece proteção contra efeitos da pobreza estrutural e pode reduzir a pobreza crônica. 	<ul style="list-style-type: none"> Estimular o desenvolvimento de mecanismos de seguro social privado, não-subsidiado, voltado para os não-pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> Introduzir sistemas de testes de grau de carência, a serem adotados em programas de transferência Criar o registro de beneficiários da assistência social 	<ul style="list-style-type: none"> Eliminar gradativamente o <i>Abono Salarial</i>. Reduzir financiamento público para programas de seguro, em particular a previdência social pública. Reformar conjuntamente o seguro desemprego e o FGTS e prestar proteção básica para o setor informal. Expandir programas do tipo <i>Bolsa Escola</i>. Eliminar gradativamente programas de vales alimentação para trabalhadores 	<ul style="list-style-type: none"> Substituir programas de alimentação e nutrição (que não estejam ancorados no sistema de saúde ou educação) por transferências em dinheiro para os que comprovarem ser carentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar reformas de gerenciamento do setor público.

		Funcionamento dos Mercados Reforma Regulatória	A Focalização das Despesas Sociais, seus Custos e Eficácia Reforma das Despesas Sociais			
	Papel da Área	Fazendo mercados funcionarem para os pobres e abrindo acesso à formalidade	Focalização	Alocação Eficiente entre Programas	Orientação para a Demanda e a Escolha do Beneficiário	Eficiência Interna
Inclusão social: Participação	<ul style="list-style-type: none"> • Permite serviços orientados para a demanda • Reduz custos • Ajuda a superar a exclusão social e a construir um capital social 		<ul style="list-style-type: none"> • Focalização dos recursos através de conselhos locais e associações comunitárias em bairros pobres. 		<ul style="list-style-type: none"> • Participação genuína na concepção do programa para determinar a demanda do beneficiário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Economia de custos em virtude de participação dos beneficiários e aquisições feitas pela comunidade.
Planejamento, Análise e Avaliação		<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver um Plano Nacional de Redução da Pobreza, baseado em análises técnicas e em processos participativos • Definir uma linha de pobreza oficial e metas para indicadores sociais. Essas iniciativas deverão melhorar o acompanhamento e a atribuição de responsabilidades • Criar uma cultura de avaliação aplicável a todas as políticas sociais e montar um escritório central de avaliação no Ministério do Orçamento. • Reformar o sistema de pesquisas domiciliares para que sejam mais úteis na avaliação das políticas públicas • Apoiar pesquisas e análises prioritárias sobre pobreza em áreas selecionadas 				

5. Lista de Documentos de Apoio

Os seguintes documentos de apoio, preparados em função deste relatório, são de responsabilidade dos respectivos autores e não constituem documentos oficiais do Banco Mundial; estão disponíveis na seguinte página da Internet: <http://www.worldbank.org/br>.

- BAKER, Judy. *Social safety nets for the poor : international experience with implications for reform in Brazil* [Redes de segurança social para os pobres: a experiência internacional e as implicações em termos das reformas no Brasil]. Washington, DC. 1998.
- BAVA, Silvio C. *Políticas e programas de combate à pobreza urbana no Brasil : experiências e impactos*. São Paulo, SP. 1998.
- BARROS, Ricardo P. de, FIRPO, Sergio. *Uma análise dos determinantes da pobreza, escolaridade e mortalidade infantil com base em informações municipais*. Rio de Janeiro, RJ. 1999.
- FERNANDES, Rubem C. *Violência urbana e ação cívica – a experiência do Viva Rio*. Rio de Janeiro, RJ. 1998.
- FERREIRA, Francisco H.G., LANJOUW, Peter, NERI, Marcelo. *Os pobres urbanos no Brasil em 1996: um novo perfil de pobreza baseado em dados da PPC, da PNAD e do Censo*. 1998.
- LIU, Zhi. *Urban infrastructure and housing for the poor : issues and options*. [Infra-estrutura urbana e habitação para os pobres: questões e opções] Washington, DC. 1999.
- MORAIS, Maria da P. *A atuação governamental no setor de saneamento básico no Brasil : principais ações e desafios*. Rio de Janeiro, RJ.
- NERI, Marcelo. *Uma nota sobre a sensibilidade da pobreza ao crescimento, em diversos estados brasileiros*. Rio de Janeiro, RJ.
- NERI, Marcelo. *Natureza e dinâmica das atividades micro-empresariais: políticas de geração de emprego e alívio da pobreza*. Rio de Janeiro, RJ. 1998.
- PINHEIRO, Paulo S. *Crime e violência urbana no Brasil, com referência especial a São Paulo* Centro para Estudo da Violência. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP. 1998.
- PRADHAN, Meno, RAVALLION, Martin. *Demand for public safety*. [Demanda por segurança pública] *Free University of Amsterdam and the World Bank*. [Universidade Livre de Amsterdã e o Banco Mundial] Washington, DC. 1998.
- RIBEIRO, Ana Clara T. *Intervenções urbanas, democracia e oportunidade : dois estudos de caso*. Fase. Rio de Janeiro, RJ. 2000.
- ROCHA, Sonia. *Targeting at the poor - issues concerning social programs in Brazil*. [Focalizando os pobres – questões relacionadas com os programas sociais no Brasil] 1998.
- SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos, MOTTA, Diana Meirelles da, and MORAIS, Maria da Piedade. *A atuação governamental sobre o urbano no Brasil atual e seu impacto sobre as condições de pobreza da população: Uma discussão introdutória*. IPEA. 1998.
- VON AMSBERG, Joachim, LANJOUW, Peter, NEAD, Kimberly. *The poverty targeting of social spending in Brazil* [A focalização das despesas sociais em favor dos pobres no Brasil]. 1999.