



## ARTIGOS

**Desenvolvimento  
Humano no Brasil**

**Crescimento e  
Pobreza na Ásia**

**Dinheiro para  
a Educação**

## RESENHA

**Desigualdade na América Latina e no Caribe**

## DO EDITOR

*Em Foco* é uma publicação eletrônica do **Centro Internacional de Pobreza (CIP) do PNUD**. Sua finalidade é de divulgar de maneira sucinta os resultados de trabalhos e pesquisas recentes sobre temas de pobreza e desigualdade no mundo em desenvolvimento.

O CIP é um novo centro global criado pelo PNUD com o propósito de facilitar, promover e disseminar conhecimentos e experiências orientados à melhoria das condições de vida dos pobres nos países em desenvolvimento. Um objetivo básico do CIP é melhorar a compreensão das causas da pobreza e da desigualdade, como primeiro passo para a elaboração de políticas e programas orientados a reduzi-las. As atividades do CIP se alinham dentro do objetivo prioritário do PNUD de apoiar as Metas de Desenvolvimento do Milênio, adotadas no ano de 2000 na Cúpula do Milênio das Nações Unidas.

### Editor

**Alejandro Grinspun**

### Editores assistentes

**Craig Fagan, Suzana G. Haddad**

### Design

**Design Genuíno**

**Bernardo Lac, Maria de Oliveira**

### Fotografia

**Cidade de Deus, Rio de Janeiro, 2002**

**Tony Barros / Viva Favela**

### Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Centro Internacional de Pobreza  
SBS - Ed. BNDES, 10º Andar  
70076 900 Brasília DF Brasil

[www.undp.org/povertycentre](http://www.undp.org/povertycentre)  
[povertycentre@undp.org](mailto:povertycentre@undp.org)

*O conteúdo desta publicação não reflete, necessariamente, a posição oficial do PNUD. Para comentários e sugestões, por favor entrar em contato conosco através do e-mail [povertycentre@undp.org](mailto:povertycentre@undp.org).*

**E**m conferência recente no Rio de Janeiro, o seu orador principal lembrou o discurso pronunciado em 1997 pelo economista A. B. Atkinson na Sociedade Real de Economia do Reino Unido, intitulado "Tirando do Gelo a Distribuição de Renda". Segundo o palestrante, o tema da distribuição de renda – particularmente o da desigualdade – não estava apenas saindo do gelo, mas chegava agora a constituir uma questão bastante "quente" nos debates sobre o desenvolvimento, após anos de esquecimento.

A questão é certamente evidenciada na América Latina – e talvez em nenhum outro país como no Brasil, onde o novo Centro Internacional de Pobreza do PNUD (CIP) está sediado. Ainda em outubro último, três importantes publicações brasileiras apresentaram a desigualdade como seu tema central. A primeira, lançada pelo IBGE, é um compêndio de indicadores socioeconômicos do século XX. Retrata um país que, entre 1900 e 2000, se tornara muito mais próspero, no entanto nitidamente mais desigual. Quase ao mesmo tempo, o PNUD publicou seu *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. O *Atlas* confirmou que, no correr dos anos 90, a distribuição de renda piorou em dois terços dos 5.500 municípios do Brasil, apesar de haver grandes progressos em outros indicadores da qualidade de vida. Na trilha desse estudo, a FGV trouxe a lume o *Mapa da Fome*. Esse estudo demonstra que 50 milhões de brasileiros – cerca de um terço da população – vivem hoje em condições miseráveis, com uma dieta inferior a 2.280 calorias e uma renda abaixo de R\$2,67 diários.

Infelizmente, essas extraordinárias disparidades sociais não se limitam à renda e nem ao Brasil. Novo estudo do Banco Mundial constata que, na última década, a desigualdade de renda aumentou, às vezes significativamente, em considerável número de países latino-americanos. Isto ajuda a explicar o elevado nível de descontentamento dos habitantes da região com a qualidade da democracia no continente. Para além da América Latina, o *Relatório de Desenvolvimento Humano 2003* do PNUD revela a presença de enormes desníveis sociais em todas as regiões do planeta. Mesmo sob um verniz de progresso social abrangente, subsistem imensas e, em certos casos, até crescentes disparidades entre ricos e pobres em muitos países. A persistência dessas desigualdades pode prejudicar o avanço rumo aos alvos definidos pelas Metas do Desenvolvimento do Milênio. Mesmo que um país atinja uma ou mais metas, tal conquista significaria pouco caso não efetivamente melhorasse a qualidade de vida de seus cidadãos menos favorecidos.

Esse renovado interesse pela desigualdade reside em parte no aumento, desde os anos 90, dos acervos de dados de pesquisas domiciliares em um número crescente de países. A disponibilidade de dados de pesquisa permitiu aos analistas testarem suas hipóteses, e assim validar (ou refutar) suposições bastante arraigadas, como as relativas a conflitos entre a equidade e a eficiência, ou entre a redistribuição e o crescimento. O acesso a estudos nacionais veio permitir a análise de mudanças nas desigualdades dentro de cada país e de um para outro, assim como a exploração de seus determinantes estruturais e de micronível. Desse modo a pesquisa empírica confirmou a deterioração nas tendências distribucionais, tanto nos países em desenvolvimento quanto nas economias em transição, durante as duas últimas décadas. As pesquisas revelaram igualmente uma tendência à crescente desigualdade *entre as nações*, algumas delas debatendo-se em um "círculo vicioso" de baixos índices de crescimento e pobreza crônica.

Além da renovada preocupação com a pobreza e os determinantes do crescimento desde os anos 90, esses resultados suscitaram um interesse redobrado pelas relações entre o crescimento, a pobreza e a distribuição. A desigualdade bloqueia os esforços de reduzir a pobreza? De que maneira um elevado nível inicial de pobreza e desigualdade afeta as taxas de crescimento econômico subsequentes? Sob que condições o crescimento age em favor dos pobres? E quais políticas e programas poderiam levar a um declínio sustentável da pobreza e a uma maior equidade social?

Este primeiro número de *Em Foco* aborda algumas dessas questões. Em números futuros, continuaremos a apresentar os resultados de pesquisas de autores renomados sobre a pobreza. Logo, esperamos situar-nos no centro dos debates sobre a pobreza, a igualdade e o desenvolvimento humano, atingindo um público tão numeroso quanto possível de gestores públicos e especialistas desta área.

*Alejandro Grinspun*

Ricardo Paes de Barros,  
Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada  
(IPEA), Brasil

# Desenvolvimento Humano no Brasil

**O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ADHB), elaborado pelo PNUD, o IPEA e a Fundação João Pinheiro (FJP), é um banco de dados eletrônico feito com o objetivo de democratizar o acesso a dados socio-econômicos relevantes dos 5.507 municípios e dos 27 estados brasileiros.**

**Baseado nos microdados dos censos do IBGE de 1991 e de 2000, o ADHB disponibiliza informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e 124 outros indicadores georreferenciados de população, educação, habitação, longevidade, renda e desigualdade social.**

**A riqueza da informação contida no ADHB permite não só tecer considerações sobre o padrão de desenvolvimento seguido pelo país, mas também lança luz sobre possíveis estratégias a serem perseguidas a fim de garantir a expansão da rota do desenvolvimento humano.**

**O Brasil** experimentou um importante progresso em desenvolvimento humano ao longo da década de 1990. Entre 1991 e 2000, o IDH cresceu sete pontos percentuais (de 0,70 a 0,77), o que levou ao Brasil à 65ª posição no ranking mundial do IDH. Este progresso foi espacialmente abrangente, beneficiando todas as áreas do país, e também inclusivo, na medida em que beneficiou mais os municípios de menor desenvolvimento humano.

Com a exceção de apenas cinco dos 5.507 municípios brasileiros, todos os municípios do país melhoraram seu IDH durante este período. Esta melhora generalizada no IDH foi inclusive uma de magnitude considerável. O crescimento do IDH superou 1 ponto percentual ao ano em quase a metade dos municípios brasileiros, sendo que apenas 4% dos municípios presenciaram melhora inferior a 0,5 pontos percentuais ao ano.

Este progresso foi não apenas significativo e abrangente, mas acima de tudo inclusivo. Os municípios que, ao início da década de 1990, apresentavam as piores condições foram os mais beneficiados. Entre os municípios com IDH inferior a 0,50, o progresso superou 10 pontos percentuais, enquanto que entre os municípios de maior IDH (aqueles com IDH superior a 0,75), o progresso foi inferior a 5 pontos percentuais. Conseqüentemente, as disparidades espaciais no país diminuíram, refletidas na significativa redução ocorrida na distância média entre o IDH dos municípios brasileiros entre 1991 e 2000.

Os municípios de pequeno e médio porte foram os que mais se beneficiaram do progresso humano ocorrido ao longo da década passada. Enquanto que o IDH cresceu 9 pontos percentuais nos

municípios de pequeno e médio porte, o progresso foi em média de 6 pontos percentuais nos municípios de grande porte. Apesar do caráter espacialmente balanceado do progresso humano, ainda persistem grandes disparidades entre os municípios das diferentes regiões do país. Por exemplo, enquanto o município paulista de São Clemente do Sul possui um IDH semelhante ao da Espanha (19ª posição no ranking mundial de IDH), o IDH do município pernambucano de Manari é idêntico ao do Haiti (150ª posição).

Embora o progresso humano tenha sido espacialmente abrangente e inclusivo, este progresso não ocorreu de forma balanceada nas três dimensões que formam o IDH. Apenas um dos três componentes do IDH, *o acesso ao conhecimento*, foi responsável por metade do progresso em desenvolvimento humano alcançado. Enquanto que o IDH-educação cresceu 10 pontos percentuais no período (de 0,75 para 0,85), o IDH-renda e o IDH-longevidade cresceram 4 e 6 pontos percentuais, respectivamente. Assim, uma boa parte do sucesso alcançado nos últimos dez anos deveu-se a um estrondoso progresso educacional.

De fato, a significativa redução das disparidades espaciais em IDH foi liderada pela expansão no acesso ao conhecimento. Quase 2/3 do progresso nos municípios de menor IDH deveu-se à expansão do acesso ao conhecimento, que foi duas vezes mais acentuado nos municípios de pequeno e médio porte do que entre os municípios de grande porte. Este componente por si só responde por quase 90% do declínio nas disparidades espaciais em IDH ocorridas na década. Inversamente, as disparidades em termos do IDH-longevidade e do IDH-renda declinaram muito pouco durante este período.

Contrário ao notável progresso educacional da última década, a evolução da desigualdade de renda no Brasil foi complexa. Apesar da desigualdade total ter permanecido relativamente estável, com um leve crescimento do coeficiente de Gini de 0,63 para 0,65, tal comportamento apenas ofusca importantes mudanças em seus componentes. Utilizando-se o índice de desigualdade de Theil, obtém-se, por um lado, um aumento na desigualdade intra-municipal e, por outro lado, um declínio na desigualdade entre municípios de um mesmo estado, entre estados de uma mesma região e entre as diferentes regiões do país. De fato, o crescimento na desigualdade interna dos municípios compensou o declínio ocorrido na desigualdade entre os municípios, entre os estados e entre as regiões. Notadamente,  $\frac{3}{4}$  da desigualdade total no país hoje advém da desigualdade

local entre as famílias de um mesmo município, indicando que a desigualdade de renda no Brasil é um fenômeno essencialmente local.

O nível de desenvolvimento humano alcançado por uma comunidade depende não apenas dos recursos disponíveis, mas também da efetividade com que a comunidade vem transformando recursos em resultados. As comunidades com maior acesso ao conhecimento ou com menores níveis de pobreza normalmente exibem melhores resultados em termos de esperança de vida ou mortalidade infantil. Entretanto, existem também comunidades que, apesar de contarem com um menor acesso ao conhecimento, exibem níveis de mortalidade infantil ou mesmo de pobreza tão baixos quanto os de comunidades mais privilegiadas em termos de acesso ao conhecimento. Devido a estes ganhos de eficiência, estados e municípios podem

*A experiência recente do Brasil contrasta acentuadamente com a tradição do país, em que “progresso” sempre foi sinônimo de crescimento econômico.*

diferir acentuadamente no que diz respeito à capacidade de traduzir recursos em resultados. Portanto, a troca de experiências pode ser de extrema importância para uma melhor utilização dos recursos disponíveis na direção de maiores níveis de desenvolvimento humano.

A experiência brasileira ao longo da última década apresenta lições importantes a outros países. O marcante progresso humano ocorrido deveu-se em grande parte ao avanço do acesso ao conhecimento. Esta experiência contrasta acentuadamente com a tradição brasileira, em que ‘progresso’ sempre foi sinônimo de crescimento econômico. Assim, o país demonstrou que é possível alcançar um significativo desenvolvimento humano com progressos acentuados no acesso ao conhecimento e nas condições de saúde mesmo sem contar necessariamente com um substancial crescimento econômico.

Além disso, este novo estilo de desenvolvimento com ênfase no acesso ao conhecimento trouxe redução nas desigualdades entre municipalidades e estados da federação, contrastando com a experiência de décadas anteriores, durante as quais o desenvolvimento associava-se a uma acentuada ampliação da desigualdade. Isso demonstra que um crescimento econômico significativo não é uma condição necessária nem suficiente para se obter um desenvolvimento humano inclusivo e abrangente com redução na desigualdade. A dúvida que permanece é se este novo estilo de desenvolvimento é sustentável e desejável ou se é apenas o melhor que se pode obter quando restrições externas impedem que um sólido crescimento econômico possa ser alcançado.

■  
PNUD, IPEA e FJP, *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 2003.

### Metas globais, estratégias locais

No Brasil, mesmo municípios próximos, que apresentam nível de desenvolvimento humano similar, podem estar enfrentando gargalos ao seu desenvolvimento bem distintos. Por exemplo, considerando três municípios do estado do Maranhão observa-se que todos apresentam IDH de 0,50 e, portanto, pertencem ao grupo dos 20 municípios brasileiros com menor IDH. Estes municípios, todavia, diferem totalmente uns aos outros com relação aos gargalos que limitam seu desenvolvimento humano.

Para o município de Belágua, a grande restrição é a geração de renda. Com uma renda per capita pouco superior a 10% da média nacional, apenas duas das 5507 municipalidades do país têm renda per capita inferior a sua. Apesar disso, Belágua está mais bem posicionada em termos de esperança de vida e em relação à taxa de analfabetismo. Logo, apesar de apresentar um dos mais baixos IDHs do país, sem dúvida, a população de Belágua enfrenta mais problemas de falta de renda do que de baixa esperança de vida ou mesmo de baixa escolaridade.

Já no caso de Araióses, a esperança de vida é 13 anos menor do que a média nacional e maior apenas do que a de dois dos 5507 municípios brasileiros. Por outro lado, a sua renda per capita supera a de vários municípios, enquanto que a taxa de analfabetismo de sua população é inferior a de tantos outros. Assim, no caso de Araióses, a principal restrição ao desenvolvimento humano está mais relacionada às condições de saúde do que propriamente à geração de renda ou ao acesso ao conhecimento.

Por fim, no caso de Fernando Falcão, observa-se que, com uma taxa de analfabetismo de mais de 55%, apenas nove municípios brasileiros estão em pior situação. No que se refere à renda per capita e a esperança de vida, este município não apresenta resultados tão dramáticos. Neste caso, o grande gargalo ao desenvolvimento humano é decisivamente um limitado acesso ao conhecimento.

Dadas estas disparidades, é importante ressaltar que apesar do desenvolvimento humano ser uma meta global, a estratégia para alcançá-lo deve ser espacialmente diferenciada.

Nanak Kakwani,  
Universidade de South  
Wales, Austrália

# O Crescimento em Pro dos Pobres na Ásia

**Países com taxas de crescimento econômico similares podem exibir um histórico de redução da pobreza significativamente distintos.**

**Um índice que combina taxa de crescimento e distribuição ajuda a distinguir os impactos na redução da pobreza dentre duas ou mais estratégias de crescimento.**

**O crescimento em prol dos pobres requer uma estratégia deliberada e tendenciosamente favorecendo os pobres para que estes beneficiem proporcionalmente mais que os outros.**

**Pela teoria** do “trickle-down”, os frutos do crescimento econômico se propagam automaticamente por todas as camadas sociais. Vão primeiro para os ricos e, então, aos pobres a partir do momento em que os ricos se põem a gastar a renda obtida. Logo, o modo mais eficaz de reduzir a pobreza seria promover um crescimento econômico acelerado para os pobres ganharem com esses recursos verticalmente derramados do topo da pirâmide.

Essa era a opinião mais difundida entre os teóricos do desenvolvimento nos anos 50 e 60, quando os debates giravam em torno de um aumento nas taxas de poupança e dos investimentos. No início dos anos 70, essa teoria já perdera algo de seus atrativos, embora jamais tenha chegado a ficar ausente por completo da temática do desenvolvimento.

Nos anos 90, a teoria ganhou novo alento em meio a um intenso debate em torno da correlação entre crescimento, desigualdade e pobreza. Melhoras nos dados do Banco Mundial (BM) sobre distribuição de renda ensejaram uma grande safra de análises comparativas entre países. Estas levaram a crer que o crescimento e a redução da pobreza se acham firme e positivamente associados. Essas opiniões ganharam mais força com a publicação, no ano 2000, do estudo de D. Dollar e A. Kraay do BM. Valendo-se de regressões para 80 países no correr de quatro décadas, os autores concluíram que o crescimento econômico favorecia os pobres na mesma proporção que a economia em seu todo. O corolário do estudo era que “o crescimento econômico é bom para os pobres” seja qual for a sua natureza. Assim sendo, os governos não precisavam adotar políticas em prol dos pobres; eles, para restringir a pobreza em seus países, deviam concentrar-se em maximizar o crescimento sem descurar da estabilidade macroeconômica.

Todavia, algumas dessas conclusões geraram controvérsias e contestações. O estudo de Dollar e Kraay tem por base regressões que apenas descrevem as tendências em média, mas não dão conta das experiências concretas de cada país. As políticas de maximização do crescimento talvez se apliquem a alguns, mas não a outros, que podem precisar de políticas explícitas destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade.

Sem dúvida, o crescimento econômico exerce uma influência capital sobre as taxas de pobreza, ao gerar um aumento de bens e serviços que podem assim ser distribuídos entre a população. Se todos os indivíduos são beneficiados na mesma proporção, as taxas de pobreza teriam de baixar rapidamente. Mas em fases de crescimento econômico, não há como evitar que proporcionalmente uns recebam maior parcela, o que afeta os níveis de desigualdade e portanto o ritmo de redução da pobreza.

Alterações nos índices de pobreza de dado país estão condicionadas a dois fatores. O primeiro é a taxa de crescimento econômico: quanto mais elevada, maior a redução nos índices de pobreza. O segundo é o grau em que os frutos do crescimento são colhidos pelos pobres. Esses dois fatores podem tomar rumos opostos e, portanto, uma taxa positiva de crescimento pode até redundar em mais pobreza se for acompanhado por um aumento na desigualdade. O aceleração do ritmo de redução da pobreza pode exigir um misto de políticas que agilizem o crescimento e também melhorem a distribuição da renda numa sociedade.

Nós criamos um indicador, a Taxa de Crescimento Equivalente à Pobreza (PEGR\*) que combina esses dois fatores para formar um único índice. O PEGR de dado país pode obter-se facilmente se existem levantamentos

\* PEGR: Poverty Equivalent Growth Rate.

de renda e gastos familiares relativos a no mínimo dois períodos. Quando o PEGR é maior, maior será a redução proporcional da pobreza para dada cifra de crescimento na renda média. Assim, é sempre possível distinguirmos qual dentre duas ou mais estratégias de desenvolvimento carrega mais benefícios para os pobres.

Ao calcularmos o PEGR, podemos obter quatro cenários alternativos. O primeiro, o crescimento por “trickle-down”, se dá quando o PEGR se situa entre zero e a taxa de crescimento da renda ou do consumo médio. Nesse caso, os aumentos de produção no país reduzem a pobreza, porém de par com um agravamento da desigualdade. O ritmo da redução da pobreza não é rápido o bastante, pois os pobres ganham com o crescimento proporcionalmente menos que os outros. O segundo cenário se apresenta quando uma taxa de crescimento positiva pode até agravar a pobreza. Tal ocorre quando o aumento da desigualdade chega a ponto de neutralizar o impacto benéfico do crescimento, convertendo-o num crescimento “pauperizante”.

Inversamente, o cenário de um “crescimento em prol dos pobres” pressupõe uma estratégia deliberadamente a favor dos pobres e que conduza a um rápido decréscimo da pobreza. Isso pode se dar em termos relativos ou absolutos. A desigualdade relativa se ameniza quando o crescimento econômico favorece os pobres proporcionalmente mais que os outros, ao passo que a desigualdade absoluta cai quando os pobres recebem ao menos a mesma soma de benefícios que os outros. Esta é a condição mais importante para se atingir o “crescimento em prol dos pobres”.

Para determinarmos quais desses quatro cenários se apresentam durante os períodos de crescimento econômico, importa saber o nível inicial de desenvolvimento econômico e de desigualdade de renda em um país. Nossa análise demonstra que um baixo nível inicial de desigualdade propicia mais rapidez na redução da pobreza.

A metodologia PEGR, aplicada à Coreia e à Tailândia, leva a crer que o crescimento da Coreia nos anos 90 se deu mais em prol dos pobres que o da Tailândia. Contudo, em ambos os casos os pobres sofreram fora de qualquer proporção com a crise asiática de

1997-98. À diferença da Tailândia, a Coreia já dispunha de programas assistenciais antes da crise se instaurar. Logo após o colapso da moeda, o governo coreano ampliou os programas existentes, acudindo as populações mais atingidas e promovendo a rápida recuperação do país.

*O desempenho de um país deve ser julgado com base no crescimento dos equivalentes de pobreza e não somente com base nas taxas de crescimento.*

Já a Tailândia não dispunha de quaisquer redes de proteção social quando o país se viu exposto à crise. Mesmo recebendo fundos emergenciais de organizações doadoras, o governo tailandês não logrou implementar rapidamente quaisquer normas eficazes em ajuda aos segmentos vulneráveis da população. Nada mais fez que confiar em políticas *ad hoc*, que foram de pouca valia durante a crise. Um corolário dessas duas experiências foi a clara compreensão de que a existência de redes abrangentes de proteção social necessariamente se impõe para dar abrigo aos mais necessitados em bases permanentes.

A aplicação desta metodologia a outros países asiáticos revela uma divergência similar no impacto de estratégias alternativas de crescimento sobre a redução da pobreza. No Vietnã, a pobreza declinou acentuadamente entre 1992-93 e 1997-98, especialmente nas zonas rurais, e isso resulta de o governo ter adotado um misto de políticas para fomentar o crescimento e *simultaneamente* reduzir a pobreza.

O desempenho da Índia diverge acentuadamente ao do Vietnã. Entre os anos 50 e 70, a Índia pouco progrediu na redução das taxas de pobreza. Já nos anos 80, o país assistiu a um vigoroso declínio da pobreza, o que provavelmente foi subproduto das numerosas políticas de assistência às populações carentes introduzidas nos anos 70, especialmente nas zonas rurais. O PEGR demonstra que o crescimento da Índia tomou um viés em prol dos pobres nos anos 80, quando os lares carentes das zonas rurais passaram a

receber uma cota proporcionalmente maior dos benefícios decorrentes do crescimento. Entretanto, o mesmo não ocorreu com os pobres das regiões urbanas. Quase 32% do crescimento atingido durante esse período se perdeu nas cidades, porque os pobres estavam obtendo uma parcela menor dos benefícios da expansão econômica que a dos ricos. Até mesmo apresentou-se um acréscimo na desigualdade entre aqueles que viviam abaixo da linha da pobreza, de tal ordem que os ‘ultrapobres’ obtiveram do crescimento menos ganhos proporcionais que outras populações carentes.

Por sua vez, o caso da China demonstra que um crescimento econômico acelerado não contribui necessariamente para declínios igualmente rápidos na taxa de pobreza. Muito respeitada por seus assombrosos ganhos de produção e sua impressionante redução nos índices de pobreza, o desempenho da China causa menos espanto diante de um exame mais acurado. A taxa anual de crescimento do país de 9,5% nos anos 90 ultrapassou quaisquer declínios proporcionais nos índices de pobreza. Os índices de pobreza até subiram com o desaceleramento da China entre 1996 e 1999, apesar de ter mantido uma taxa de crescimento econômico ainda positiva. Sendo assim, o PEGR deixa transparecer que o crescimento geral da China não foi em prol dos pobres.

Esses cinco casos permitem concluir que, dependendo da maneira como afeta a desigualdade, um crescimento mais rápido pode até conduzir a um declínio nas taxas de redução e mesmo a um aumento da pobreza. Mesmo um crescimento econômico acanhado reduz a pobreza mais rapidamente, se a desigualdade diminui no processo. Este resultado faz crer que um crescimento modesto, em prol dos pobres, pode ter sobre a pobreza um impacto maior e mais positivo que um crescimento mais rápido, porém em favor dos ricos.

O que é preferível – um crescimento rápido emparelhado com uma desigualdade ascendente, ou um crescimento menor com um declínio da desigualdade? Esta é uma pergunta empírica que o PEGR pode ajudar os governantes a responder.

■  
Nanak Kakwani, Shahidur Khandker e Hyun H. Son: *Poverty Equivalent Growth Rate, with Applications to Korea and Thailand, 2003.*

Samuel Morley,  
International Food Policy  
Research Institute  
(IFPRI), E.U.A.

# Dinheiro para a Educação

**Uma estratégia de desenvolvimento eficaz requer investimentos nas capacidades das pessoas.**

**Como o trabalho é um dos ativos mais importantes dos pobres, a vinculação de transferências monetárias a investimentos na saúde e na educação visa romper a transmissão da pobreza para gerações futuras.**

**Os programas TCE fazem justamente isto. Eles conjugam assistência e desenvolvimento social ao condicionar transferências para os pobres a investimentos na saúde e educação de seus filhos.**

**Para muitos** dos pobres do planeta os programas de proteção social constituem talvez a única esperança de viver ao abrigo da pobreza crônica. No entanto, muitos programas de transferência existentes são coibidos por graves insuficiências. Esses programas raramente atingem as camadas mais vulneráveis da população, e sua eficácia é muitas vezes tolhida em virtude de custos administrativos desnecessariamente altos. A preocupação excessiva com o alívio das carências atuais impede o objetivo mais ambicioso de alcançar declínios sustentáveis nos índices de pobreza. Em países pobres, o provável é os programas em larga escala nem sequer serem viáveis dado o alto custo de abarcar uma percentagem vultosa da população.

Para tratar dessas carências alguns países vêm tentando um novo tipo de programa de proteção social: a transferência condicionada para a educação (TCE). Um programa TCE proporciona às famílias pobres uma soma mensal para elas manterem os filhos na escola. Uma premissa básica desses programas é que as famílias são pobres não somente em função da renda e do consumo, mas também por não terem acesso à saúde e à educação. É comum os pais de famílias pobres se verem incapazes de mandar os filhos para a escola por causa das despesas inerentes e das oportunidades de trabalho perdidas. O baixo desempenho escolar das crianças pobres virá afetar a sua produtividade e os seus ganhos pelo resto da vida, acarretando com isso a transmissão e persistência da pobreza tanto no seio como através das gerações. Os programas TCE visam a romper esse círculo vicioso, conjugando assistência e desenvolvimento social ao condicionar a transferência de recursos para as famílias pobres a investimentos com a educação e a saúde de seus membros.

Cabe ressaltar a importância capital de dois aspectos dos programas TCE. Em primeiro lugar, os programas utilizam todo um conjunto de instrumentos de focalização destinados a garantir que os benefícios (sejam transferências monetárias ou em espécie) efetivamente cheguem até às famílias mais pobres. Em segundo lugar, as famílias beneficiadas têm de aceitar a condição de manter os filhos na escola e, em muitos casos, de estes comparecerem regularmente aos centros de saúde para continuar recebendo tais benefícios. Deixar de cumprir essas condições implica em abrir mão temporária ou mesmo definitivamente desses benefícios. Nesse sentido, os programas TCE visam a aliviar as tribulações da pobreza atual e ao mesmo tempo incrementar a capacidade das famílias para escapar à pobreza crônica, e para este fim se valem do estímulo ao investimento na educação e saúde dos filhos.

Uma das vantagens principais dos programas TCE reside nessa dupla natureza. Combinam a função preventiva de um programa tradicional de transferência de recursos com uma função de fomento que visa a investir no fortalecimento das capacidades das pessoas. À semelhança de qualquer outro programa de proteção social, a transferência monetária ajuda a elevar temporariamente a renda das famílias pobres. Já os esquemas TCE, à diferença dos programas apenas consagrados à transferência de recursos, propiciam vantagens a longo prazo até porque asseguram uma melhora permanente no desempenho escolar dos filhos dessas famílias. Não é provável que essas crianças, uma vez dotadas de instrução, voltem a cair na indigência. Seu potencial de ganhos futuros, reforçado pelos anos de escolaridade adicional, prevenirá que a pobreza se transmita à geração

seguinte. Portanto, podemos conceber os programas TCE como uma transferência que, além de combater a pobreza, inclui paralelamente um benefício educacional; ou então como planos educacionais que visam em última instância ao desempobrecimento. De uma forma ou de outra, facultam aos gestores públicos um instrumento novo e promissor.

Em livro recente, David Coady e eu examinamos as características e o impacto dos programas TCE em seis países: Bangladesh, Brasil, Chile, Honduras, México e Nicarágua. Sob qualquer critério, esses programas são em larga escala tanto pelo orçamento como pela abrangência. Respondem por 0,1% a 0,2% do PIB, e por 1% até mais de 5% das despesas correntes dos governos. Como parcela dos gastos públicos na educação, as despesas desses programas variam de 2,5% no Brasil a quase 10% na Nicarágua. E caracteristicamente

representam uma fatia considerável dos recursos destinados ao ensino básico em todos os seis países.

Os programas TCE contribuem com uma média de 4% a 20% da renda total das famílias beneficiadas. Eles trazem como condição as crianças neles incluídas terem um índice de freqüência escolar de 85% para cima, cabendo esse controle normalmente às próprias escolas. Além do subsídio à educação, os programas em Honduras (PRAF), Nicarágua (RPS) e México (PROGRESA) propiciam uma transferência condicionada ao comparecimento dos membros da família aos centros de saúde para exames médicos regulares, controle do crescimento, consultas nutricionais e vacinação. Alguns dos programas complementam esses subsídios à demanda com transferências diretas de recursos para as escolas e os centros de saúde, a fim de custear as despesas

salariais bem como outros gastos com insumos que visam a garantir a qualidade e suficiência dos serviços prestados.

Nossa análise dos programas TCE constata resultados animadores. Todos tiveram um papel positivo no impulso à escolarização dos filhos de famílias pobres. Igualmente vigoroso foi o impacto deles sobre a saúde, a nutrição e a ocorrência de trabalho infantil, conquanto seja ainda excessivo o número de crianças que trabalham e estudam.

No México, as transferências condicionadas têm contribuído para as crianças ingressarem na escola mais cedo, bem como para uma queda na taxa de evasão, um aumento na taxa de aprovação e uma alta nos índices de matrícula entre os que abandonaram a escola prematuramente. Pelas nossas estimativas o efeito cumulativo das

País	Programa	Tipo de Programa	Alcance do Programa*	Cobertura	Níveis de Transferência	Impactos do Programa
Bangladesh	FFE (1993)	Transferências de alimentos condicionadas à freqüência escolar das crianças de família de baixa renda	4,2% da DPT e 7,9% da DGE (1999)	2,1 milhões de crianças e cerca de 25% dos domicílios pobres	US\$36 anuais por aluno	Impacto positivo sobre as matrículas escolares, a freqüência e as taxas de evasão da escola, mas não sobre as proporções aluno-mestre e sobre os resultados dos testes. Impacto restrito sobre a pobreza em virtude do nível insuficiente das transferências e da cobertura limitada das populações carentes
Brasil	Bolsa Escola (2001)	Transferência monetária destinada a famílias com filhos na escola	0,7% da DTP e 2,5% da DGE (2001)	5 milhões de famílias e 8,6 milhões de alunos (2002)	Até US\$18 mensais por família ou US\$216 anuais	Resultados educacionais positivos (ingresso na escola em idade adequada, queda nos índices de evasão escolar e nas taxas de aprovação) e possivelmente na profundidade da pobreza
Chile	SUF (1998)	Subsídio em dinheiro condicionado à freqüência escolar e a exames periódicos de saúde	0,9% da DTP e 3,5% da DGE (1998)	Quase 1 milhão de alunos (1998)	Uns US\$6 mensais por filho	Notável impacto sobre a redistribuição de renda, com uma redução na proporção entre o quintil superior e o inferior de 15,5 para 8,5 vezes
Honduras	PRAF** (2000)	Transferências monetárias para crianças em idade escolar que freqüentam as escolas, para gestantes e para mães de crianças entre 0 e 3 anos que procuram regularmente os centros de saúde	2% da DTP e 5% da DGE (2001)	48.000 domicílios em 50 municípios	Vale-educação de US\$58 por filho e vale-saúde de US\$46 anuais por família	Dados não disponíveis
Nicarágua	RPS** (2000)	Transferência em dinheiro condicionada à freqüência escolar e a consultas em centros de saúde	2,2% da DTP e mais de 10% da DGE (2001)	10.000 domicílios (2001)	Até US\$335 anuais por família	Impactos positivos sobre a pobreza, a incidência de trabalho infantil, as matrículas escolares e as taxas de aprovação na escola
México	PROGRESA (1997)	Transferência em dinheiro condicionada à freqüência escolar, integrada a um componente relativo à saúde e nutrição.	1,6% da DTP, 4,1% da DGE e 20% do orçamento federal destinado ao combate à pobreza (1999)	2,6 milhões de famílias (40% das famílias que habitavam as zonas rurais em 1999)	Transferência média no valor de US\$25 mensais por família até um máximo de US\$79 em 1999	Impactos positivos sobre a escolaridade, a saúde e a nutrição, assim como sobre a pobreza nas zonas rurais e na participação de meninos na força de trabalho

\* Como parcela de despesa pública total (DPT) e da despesa do governo com a educação (DGE). \*\* Fase piloto.

transferências sob o PROGRESA resulta num acréscimo de 10% no desempenho escolar das crianças pobres pelo fim da oitava série, ultrapassando a média de 6,2 anos de escolaridade completa. Esse impacto educacional deu-se principalmente entre os alunos da sétima série, registrando-se um aumento de 20% nas matrículas de meninas.

As matrículas e taxa de aprovação melhoraram também na Nicarágua, onde os subsídios do RPS deverão alçar o nível médio de escolaridade das comunidades participantes em quase 25% no fim da oitava série. Por enquanto, a implementação do FFE em Bangladesh também tem provocado um extraordinário surto nas inscrições, assim sendo, o programa explicaria o aumento de 9% nas probabilidades de matrícula de uma criança.

No tocante à pobreza, os programas TCE parecem ter um impacto positivo em virtude de grande parte dos benefícios atingirem o alvo previsto. O programa chileno SUF destina 90% de seus benefícios aos 40% dos mais pobres da população. Na Nicarágua, os subsídios destinados à educação e à saúde são o bastante vultosos para reduzir a brecha de pobreza em até 70% nas comunidades que participam do RPS. No total dos beneficiários do programa, 80% são pobres, incluindo 42% de indigentes. Não dispomos de dados formais sobre o programa *Bolsa Escola* do Brasil, mas estima-se que as contribuições das bolsas teriam elevado a renda das famílias beneficiárias em 20% a 30%. E no México credita-se ao PROGRESA uma redução da incidência e da brecha de pobreza em 17% e 36% respectivamente, dados estes obtidos em estudos comparativos de comunidades participantes e de controle antes e depois de implementado o programa. Segundo os nossos cálculos as transferências sob o PROGRESA elevaram a renda das populações rurais carentes entre 10% e 15%.

Não é fácil quantificar os benefícios oriundos da cota-investimento dos programas TCE. Em nossa pesquisa, a estimativa é que a escolaridade extra para os pobres somaria uns 8% no México e uns 9% na Nicarágua aos seus

rendimentos pela vida inteira. Como esse acréscimo se aplica a toda a vida ativa deste grupo, seu valor transcende em muito aquele das próprias transferências monetárias recebidas pelas famílias participantes nesses programas. Essa melhora nos ganhos futuros vem para ficar e não depende das dotações continuarem. Pode-se concluir que os programas TCE seriam no mínimo duas vezes mais eficazes que uma transferência direta, dado o caráter permanente do benefício em favor das famílias pobres carreado pelo aumento nos ganhos futuros de seus filhos.

O simples fato de os programas TCE acusarem um desempenho positivo não quer dizer que sua ampliação seja indicada ali onde já existam. Por muito bem-sucedidos que sejam, esses programas não são nenhuma panacéia contra a pobreza ou contra as deficiências educacionais de dado país. Embora os programas TCE pareçam preferíveis a transferências diretas nos casos de pobreza estrutural, nem por isso são uma alternativa para a implementação de redes de proteção social mais abrangentes que ponham os pobres ao abrigo de choques macroeconômicos, de catástrofes naturais e de outras emergências.

Similarmente, os programas TCE não melhorarão os desempenhos educacionais onde os baixos níveis de escolaridade dos pobres não sejam apenas um problema de demanda de serviços. Aliás, investir num programa TCE seria um erro na falta de escolas, salas de aula e mestres suficientes para proporcionar um ensino de bom nível a quem o deseje.

Manter a eficácia dos programas TCE implica em os países encararem de frente a questão do monitoramento. No mínimo, o sistema de ensino de um país requer mecanismos nas escolas para constatar se as crianças incluídas em um programa efetivamente assistem às aulas, são aprovadas, e recebem um ensino de bom nível. Problema mais árduo é o de garantir que dadas famílias sejam retiradas do programa, uma vez ultrapassado o limiar fixado para participação no mesmo. Cumpre igualmente excluir do programa as crianças que abandonem a escola ou

*Ao aliviar as tribulações da pobreza atual bem como estimular as famílias a investir no futuro dos seus filhos, os programas TCE representam uma combinação certa na luta contra a pobreza.*

a ela deixem de fazer jus após determinada série. Para um programa ser sustentável e bem focalizado cabe incluir testes periódicos de meios que permitam avaliar se dadas famílias merecem continuar participando do programa. Caso contrário, poderia até barrar-se o ingresso de uma outra leva de alunos novos e mais jovens.

Os programas TCE provavelmente terão mais impacto sobre a pobreza e a educação nos países da África e no Sul da Ásia que na América Latina. As crianças matriculadas na escola primária são em número muito menor naquelas duas regiões, e o impacto de um programa TCE sobre os ganhos futuros das famílias pobres tende ali a ser mais vigoroso que nos países latino-americanos com programas já implementados.

É nos países de renda média que pode haver um conflito entre os objetivos de melhorar o ensino e de reduzir a pobreza. Países como o México e o Brasil, onde elevados índices de pobreza coexistem com índices de escolarização relativamente altos, podem ter problema com a focalização de programas TCE. Quanto mais abrangente o programa, maior o impacto sobre a pobreza; porém, menos positivos os efeitos sobre o aumento das matrículas. Os gestores públicos de tais países terão de enfrentar um quebra-cabeça: definir regras de qualificação que maximizem o impacto dos programas TCE sobre as condições *estruturais* da pobreza sem por isso descuidar do componente *emergencial* presente nesses programas.

■  
Samuel Morley e David Coady, *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, 2003.

## RESENHA

**Um relatório recente do Banco Mundial recoloca a problemática da distribuição como o eixo central de sua análise.**

**A países que desejem acelerar seu ritmo da redução da pobreza, o Banco recomenda a adoção de políticas redistributivas que transfiram renda e ativos aos pobres.**

# Desigualdade na América Latina e no Caribe

**A América Latina** é inequivocamente a região mais desigual do mundo, qualquer que seja o indicador socioeconômico utilizado. Nem sequer as amplas reformas econômicas dos anos 90 lograram cobrir os hiatos crônicos entre os ricos e os pobres dessa região.

Tais são as conclusões de um relatório recente do Banco Mundial, baseado em dados de 52 pesquisas domiciliares, que abarcaram 3,6 milhões de pessoas em 20 países latino-americanos e caribenhos. Publicado em outubro último, esse relatório visa a elucidar a “desigualdade excessiva” da região, responsável pelos malogros no combate à pobreza, pela desaceleração do crescimento econômico e pelos empecilhos ao próprio processo de desenvolvimento.

O que faz da desigualdade um fator tão importante? Em dado nível de renda média, os países mais desiguais acusam níveis de pobreza mais acentuados do que as nações mais igualitárias. Os países que apresentam um alto nível de desigualdade podem até ter mais dificuldade para converter o crescimento econômico em maior bem-estar para a população, ou então precisarem crescer mais rápido do que os países mais homogêneos a fim de atingir o mesmo grau de redução de pobreza. Além de enfraquecer o impacto do crescimento nas taxas de pobreza, a imensa desigualdade em uma economia globalizada – em que as habilidades e o saber são críticos para a competitividade – pode até abrandar o ritmo do próprio crescimento. A combinação desses dois efeitos pode resultar nos países altamente desiguais acharem difícil ou mesmo impossível escapar à pobreza absoluta.

As disparidades entre pobres e ricos na América Latina sempre foram e continuam sendo altíssimas. Na Guatemala, a parcela de renda dos 10% mais ricos era, em 2000, 58,6 vezes maior que a dos 10% mais pobres. No Brasil, as crianças nascidas nos lares dos 20% na base da pirâmide social têm três vezes mais probabilidade de morrer antes de chegar aos cinco anos de idade do que os filhos das famílias dos 20% no ápice. Essa cifra é mais de quatro vezes maior na Bolívia. A escolaridade de um mexicano médio dos 20% mais pobres da população é de apenas três anos e meio, para 11,6 anos de um cidadão médio dos 20% mais ricos. E, no Peru, quase todas as gestantes dos 20% no topo da pirâmide têm o seu parto nas mãos de profissionais de saúde, o que só se dá com 14% das dos 20% na base.

As disparidades na América Latina são também altíssimas se comparadas às de outras regiões. Dos anos 70 até fins dos anos 90, o coeficiente de Gini de renda *per capita* na região foi em média de 50,47 – quase 10 pontos mais elevado que na Ásia e mais de 20 pontos superior ao da Europa Oriental. Os 10% dos mais ricos da América Latina ganham 30 vezes mais que os mais pobres – uma proporção quase três vezes mais alta que a dos países industrializados. Os dados sobre as despesas familiares contam uma história semelhante. O Gini da região supera em muito o da Ásia e o da Europa Oriental, e chega a ser algo superior ao da África.

Tamanhos desníveis de renda são acompanhados de vastas dissimilaridades no acesso a bens e serviços. Apesar dos progressos registrados na última década, o acesso a serviços básicos continua sendo bem desproporcional em todos os países. A América Latina acusa também grandes disparidades no tocante aos serviços de saúde, muito embora as estatísticas desse setor apresentem um quadro favorável em relação a outras regiões.

O aumento na desigualdade de renda dos anos 90 é igualmente preocupante, sendo que apenas dois países (Brasil e Panamá) acusaram uma elevação na parcela de renda dos mais pobres. A desigualdade agravou-se mesmo entre os países que figuravam tradicionalmente entre os mais homogêneos – como na Argentina, onde o Gini subiu 7,7 pontos e a pobreza triplicou entre 1992 e 2001.

Todavia, nem todas as notícias foram ruins. As diferenças de renda e educação entre os sexos diminuíram nos anos 90 em relação à década precedente. O hiato educacional entre homens e mulheres até se inverteu entre os segmentos mais jovens, e as meninas chegaram mesmo a superar os meninos em anos de escolarização. Os gastos públicos sociais aumentaram, não somente em sua difusão *per capita* mas também como parcela sobre os as despesas totais do governo e em função do PIB. Isso resultou em avanços marcantes no acesso a muitos serviços públicos e em importantes indicadores não-monetários de bem-estar, como a expectativa de vida, a mortalidade infantil e os índices de alfabetização. Deu-se igualmente em todos os países um aumento substancial nos índices de matrícula e na média de anos de escolarização, inclusive para os filhos de famílias pobres. E, no entanto, a brecha de escolaridade entre ricos e pobres se ampliou em muitíssimos países. Essa diferença é ainda maior entre as crianças e os jovens, o que reflete uma tendência no aumento da desigualdade educacional na América Latina. A falta de mobilidade educacional é grave, dado que na maioria dos países as vantagens salariais para a mão-de-obra especializada subiram nos anos 90.

Buscando explicar as elevadas e persistentes disparidades da América Latina, o relatório constata que a região atravessou por toda uma gama de experiências, sem que a desigualdade na distribuição tenha mudado significativamente. “Assistiu a rápidos avanços econômicos e a severas recessões, a modelos de crescimento interno e a estratégias de crescimento via exportações, a vultosas intervenções do setor público e a grandes reformas neoliberais”, e, no entanto, nenhuma dessas mudanças logrou aproximar significativamente a distribuição de renda à de outras regiões.

As causas da “excessiva desigualdade” da América Latina são efetivamente complexas e profundas. Acham-se entranhadas na história, na cultura, nas instituições políticas e na estrutura social. A raça e etnia se destacam entre as constantes que determinam as oportunidades do indivíduo. Mesmo após a verificação do histórico educacional e profissional, quem é de descendência indígena ou africana ganha muito menos do que os brancos em atividades afins, além do que as mulheres não-brancas se acham em toda a região nos níveis mais baixos no tocante à distribuição dos ativos.

O que distingue o relatório de outros publicados pelo Banco Mundial é o reconhecimento de que a origem das desigualdades reside na ação recíproca de fatores econômicos, políticos e socioculturais. Conceitos raramente abordados pelo Banco têm aqui o seu lugar: questões de justiça social, reduzida consciência de cidadania, o controle do estado pelas elites, e desigualdades de esfera de ação, de voz e de poder.

O relatório parece sinalizar uma mudança do discurso do Banco em matéria de desenvolvimento, observando-se uma volta à preocupação com redistribuição ausente desse discurso desde os anos 70. Os países desejosos de acelerar o ritmo da redução da pobreza devem ter seriamente em mira a redistribuição de renda e ativos em favor dos pobres. Uma redistribuição permanente não apenas poderia aumentar a eficácia do crescimento econômico para reduzir a pobreza, mas até poderia contribuir diretamente para o próprio aumento da produção.

Isso, porém, requer *coalizões amplas* que articulem os pobres, a classe média e as elites progressistas no apoio a políticas e programas visando à igualdade de oportunidades. Os programas focalizados para os mais pobres, assim conclui o Banco Mundial, talvez exijam um elo com programas universais que incluam também a classe média.

**Banco Mundial, Desigualdade na América Latina e no Caribe: Rompendo com a História?**  
Washington D.C., 2003.

**Desigualdade de Renda na América Latina**  
Coeficientes de Gini



**Aumento na Brecha Educacional**  
Diferença nos anos de escolaridade entre o quintil mais rico e o mais pobre





**Centro Internacional de Pobreza**

SBS - Ed. BNDES, 10º Andar  
70076 900 Brasília DF  
Brasil

[povertycentre@undp.org](mailto:povertycentre@undp.org)  
[www.undp.org/povertycentre](http://www.undp.org/povertycentre)  
Telefax +55 61 315 5210