

**Embargado: não transmitir telegraficamente, não divulgar na Internet nem publicar em outra mídia antes das 14h00 (hora de Washington) ou 20h00 (hora da Europa Central) de 24 de janeiro de 2001**



# Banco Mundial

Comunicado n.º 2001/194/S

**Contatos:** Phil Hay (202) 473-1796

[phay@worldbank.org](mailto:phay@worldbank.org)

Miriam Razaq (202) 458-2931

[mrazaq@worldbank.org](mailto:mrazaq@worldbank.org)

Cynthia Case McMahon (TV/Rádio) (202) 473-2243

[ccase@worldbank.org](mailto:ccase@worldbank.org)

## **MELHORIA DAS REDES DE SEGURANÇA VITAL PARA UMA GLOBALIZAÇÃO FAVORÁVEL AOS POBRES**

***Novo Relatório Indica que Novas Formas de Proteção Social Poderiam Reduzir Mais Depressa a Pobreza***

WASHINGTON, 24 de janeiro de 2001 – Em meio a sinais de uma retração na economia mundial, um novo relatório do Banco Mundial afirma que melhorar as redes de segurança social e transformá-las em aspectos permanentes das economias dos países em desenvolvimento poderia ajudar os países pobres a reduzir mais vigorosamente a pobreza e tirar maior partido da globalização, enfrentando menos dos seus riscos.

Em seu novo relatório – *From Safety Net to Springboard – Da Rede de Segurança ao Trampolim* –, sobre estratégias de proteção social que estão sendo atualmente testadas em vários países latino-americanos, tais como a Argentina, Colômbia, Guatemala, Jamaica, República Dominicana e Uruguai, o Banco Mundial diz que menos de um quarto da população do mundo está protegido por redes de segurança governamentais. Menos de 5% podem contar com economias próprias, terras ou outros ativos privados para fazer face a crises tais como recessões econômicas, conflitos civis ou catástrofes naturais, como os terremotos que devastaram El Salvador na semana passada, matando centenas de pessoas e deixando outros milhares ao desabrigo. De fato, mais de 80% de todos os países em desenvolvimento passaram pelo menos um ano de crescimento negativo do produto *per capita*, em virtude daqueles reveses.

### **Coréia – Segundo Projeto de Ajuste**

#### **Estrutural – US\$2 bilhões, outubro 1998**

O Governo da Coréia lançou uma série de reformas em resposta à crise econômica da Ásia oriental, apoiadas em parte pelo segundo empréstimo de ajuste social do Banco Mundial. Foram áreas chaves de ação as reformas do Mercado de trabalho e o fortalecimento das redes de segurança social. Foi ampliada a cobertura do seguro-desemprego, passando a incluir trabalhadores desempregados de todas as empresas. Ademais, foram fortalecidos tanto programas de frentes de trabalho baseados na verificação de meios como a orientação geral dos procedimentos com vistas a programas de redes de segurança.

Enquanto, nos países de alta renda, os programas de proteção social tornaram-se cada vez mais aprimorados desde o aparecimento do Estado de bem-estar, muitos países em

desenvolvimento encaram as redes de segurança como medidas de último recurso, a serem usadas em situações de emergência e postas à parte uma vez terminada uma crise. O Banco assinala que a recente crise na Ásia oriental, que castigou mercados emergentes da Rússia ao Brasil, não somente evidencia a urgência de proteção para as populações pobres e vulneráveis durante períodos de tumulto econômico e mudança, como também mostra a necessidade de contar com redes de segurança antes de estalar a crise, para ter melhores possibilidades de sucesso. Uma vez deflagrada uma crise, pode tornar-se muito difícil para o governo encontrar rapidamente o apoio político, as verbas e a perícia necessários para responder a emergências sociais.

As redes de segurança passam a ser aspectos padrão da vida nacional quando os países em desenvolvimento participam mais plenamente na economia global. Mais importante, porém, é o fato de que, conforme acredita o Banco, o objetivo de desenvolvimento da proteção social deve passar além da condição de um sistema de resgate periódico para os pobres e os vulneráveis e dar às pessoas a oportunidade de safar-se mais permanentemente da pobreza.

*“A crise da dívida da década de 1980 na América Latina, seguida da recente crise na Ásia oriental, veio mostrar a rapidez com que as vidas dos cidadãos são postas de cabeça para baixo por uma recessão profunda e como os pobres são os que mais sofrem durante esses períodos – diz Eduardo Doryan, Vice-Presidente do Banco Mundial para Desenvolvimento Humano e ex-Ministro da Educação da Costa Rica. – Assim, as redes de proteção social são vitais para amparar aqueles que perdem o emprego, passam fome ou adoecem. Mas um sistema que se concentra exclusivamente em ajudar as pessoas a fazer face a uma crise quando esta ocorre enfrenta o risco de mantê-las aprisionadas na pobreza pelo fato de não oferecer quaisquer oportunidades. É preciso que adotemos uma abordagem mais holística, que transforme a proteção social mais num trampolim que permite às pessoas dar o salto para vidas mais seguras.”*

Os países em desenvolvimento vêm-se preocupando de há muito com o risco e a vulnerabilidade associados com malogro de safras, conflito, violência ou perda de emprego. Várias tendências, porém, estão impelindo esses governos e entidades de desenvolvimento rumo a uma reformulação fundamental da idéia de proteção social.

A **globalização** oferece aos países em desenvolvimento enormes oportunidades de prosperar, mas também os expõe a um risco maior, se eles não adotarem as reformas econômicas, sociais e institucionais para explorar o potencial da economia mundial; a

**Argentina – Segundo Projeto de Proteção Social – programa TRABAJAR – US\$ 200 milhões, junho 1997**

O Segundo Projeto de Proteção Social proporciona apoio de renda temporário a trabalhadores pobres desempregados, contratados para o programa de frentes de trabalho TRABAJAR. Esse programa apóia projetos intensivos de mão-de-obra propostos por governos provinciais e municipais, grupos privados e entidades nacionais. São exemplos desses projetos obras menores de construção, reparo, expansão ou remodelação de escolas e serviços de saúde, serviços de saneamento básico e pequenas estradas e pontes.

**Bulgária – Projeto de Reforma do Bem-Estar Infantil – US\$1,5 milhões [pendente: março 2001]**

A Bulgária tem uma das mais altas proporções de crianças institucionalizadas na Europa. Ademais, tem crescido ali o número de crianças de rua. O projeto procurará melhorar o bem-estar das crianças e proteger seus direitos na Bulgária, mediante a promoção do bem-estar infantil baseado na comunidade, o apoio à desinstitucionalização e a prevenção do abandono de menores. O projeto concentra-se nas crianças de rua e ciganas, grupos em especial risco de pobreza e privação social. O projeto apoiará a Agência Nacional de Proteção da Criança e outros ministérios na reforma do sistema de proteção infantil., aproveitando iniciativas em pequena escala existentes, de outros doadores e organizações não-governamentais (ONG).

mudança tecnológica acelera o ritmo do desenvolvimento, mas tende ao mesmo tempo a aumentar a decalagem entre os que possuem e os que nada têm, tanto dentro dos países como entre eles; e o aumento da abertura política melhora a qualidade da governação pública para segmentos maiores da população. Devido a isso, os pobres estão encontrando a sua “voz” e reclamando ajuda para manejar os riscos com que se defrontam. E, finalmente, a epidemia de HIV/AIDS, impondo uma pressão tremenda à tessitura econômica e social das sociedades mais afetadas, também está forçando os planejadores do desenvolvimento a pensar mais na proteção social.

### **Um plano para avançar – manejando o risco social**

O novo enfoque dado pelo Banco Mundial à ajuda aos países em desenvolvimento para proteger suas populações pobres e vulneráveis reconhece que todos os indivíduos, todas as famílias e todas as comunidades acham-se expostos a múltiplos riscos de diferentes fontes. Esses riscos podem ser naturais (tais como terremotos, enchentes e doenças) ou artificiais (tais como discriminação racial, cultural ou sexual, desemprego, danos ao meio ambiente e guerra).

Os pobres são mais vulneráveis do que outros grupos populacionais porque, via de regra, estão mais expostos a riscos e têm poucos meios de controlá-los. O fato de ser pobre e, conseqüentemente, vulnerável torna o indivíduo avesso aos riscos e por isso mesmo pouco disposto ou incapaz de se entregar a atividades de alto risco/alta rentabilidade, como, por exemplo, plantar novos cultivos comerciais que geram mais renda para os agricultores mas podem ser vulneráveis ao mau tempo ou a períodos de flutuação dos preços.

Essa nova maneira de encarar a proteção social incorpora uma nova definição, qual seja: *“intervenções públicas para ajudar indivíduos, famílias e comunidades a melhor manejar riscos e proporcionar apoio para os criticamente pobres”*. Esta nova definição dá à proteção social um papel de grande futuro para a redução duradoura da pobreza.

Para fazer face aos riscos é necessário reconhecer a sua fonte e as suas características econômicas. Por exemplo, se eles afetam os indivíduos de uma forma não relacionada ou simultânea. A combinação mais apropriada de esquemas de manejo de riscos (informais, baseados no mercado ou proporcionados ou impostos publicamente) e estratégias de manejo de riscos (prevenção, atenuação ou enfrentamento) em qualquer situação determinada depende do tipo de risco, bem como dos custos e da efetividade dos instrumentos disponíveis.

**Esquemas Informais.** Esses esquemas, que já existem há muito tempo, ainda constituem a principal fonte de manejo de risco para a maior parte da população do mundo. São exemplos desse tipo de esquemas a compra e venda de ativos tangíveis (como gado, imóveis e ouro), a contração e concessão informal de empréstimos, a diversificação de culturas e do uso de terras, e o uso de tecnologias de produção mais seguras (como o cultivo de variedades de menor risco).

**Esquemas Baseados no Mercado.** Os esquemas públicos para fazer face aos riscos são relativamente raros e têm cobertura muito limitada no mundo em desenvolvimento, por motivos econômicos e outros motivos. Quando não existem esquemas informais ou de mercado para manejo de risco, quando tais esquemas entram em colapso, ou quando se tornam disfuncionais, cumpre ao governo proporcionar ou determinar que sejam proporcionados programas de seguro (social) para cobrir riscos como desemprego, velhice, acidentes do trabalho, incapacidade, viuvez e doença. Observa-se, por isso, considerável intervenção governamental no enfrentamento de riscos.

*“É preciso que a comunidade do desenvolvimento supere a idéia de que proteção social é uma simples questão de dinheiro, que pode ajudar os pobres a enfrentar os sintomas de pobreza por certo tempo mas pouco faz para erradicar as suas causas – afirma **Robert Holtzmann, Diretor de Proteção Social do Banco Mundial e autor principal do novo relatório.** – Com esta nova estratégia de manejo de riscos, o Banco oferecerá aos países em desenvolvimento, em consulta com suas comunidades pobres, ajuda no dimensionamento de seus planos de proteção social para se adaptarem à sua própria avaliação dos aspectos em que elas poderiam ser vulneráveis. É possível que necessitem de acesso à atenção médica básica, à água limpa para beber ou a meios de impedir que suas lavouras sejam inundadas todos os anos. Se pudermos, para começar, ajudá-las a se tornarem atuantes no tocante à redução da sua exposição a riscos, as comunidades poderão fazer mais para se protegerem contra infortúnios evitáveis e, por isso mesmo, levar vidas mais seguras.”*

O manejo de riscos pode ocorrer em diferentes ocasiões – tanto antes como depois da ocorrência do risco. O objetivo das medidas atuantes é evitar a ocorrência do risco ou, se isso não for possível, mitigar seus efeitos. Os esforços individuais podem evitar a ocorrência de riscos, mas, em muitos casos, necessitam de apoio governamental (por exemplo, prevenção de catástrofes). O enfrentamento requer também apoio do governo, uma vez que os pobres têm, via de regra, menor capacidade de enfrentar crises por seus próprios meios e sofrem, por isso mesmo, efeitos negativos irreversíveis. É por essa razão que existe um grande potencial para a intervenção pública no enfrentamento de riscos.

### **1. Redução do risco**

Reduzir a probabilidade de risco depressivo é um vigoroso instrumento para o manejo de riscos sociais. Muitos esforços para redução de riscos escapam ao âmbito da proteção social, como a manutenção da estabilidade macroeconômica, a criação de mercados financeiros sólidos, a adoção de políticas orientadas para o crescimento e o estabelecimento de medidas preventivas contra catástrofes naturais. Contudo, certos instrumentos de proteção social que apóiam a redução de riscos estão essencialmente vinculados ao mercado de trabalho, especialmente no que se refere a treinamento para empregos e aptidões melhores e eliminação do trabalho infantil insalubre.

### **2. Atenuação de Riscos**

Nem todos os riscos podem ser eliminados na vida. Contudo, a ausência de atenuação de riscos torna as pessoas (especialmente os pobres) avessos ao risco. Assim, há necessidade de medidas de atenuação de riscos (como os benefícios para desempregados) que maximizem os benefícios ao mesmo tempo que minimizam os custos. Outra medida, de particular importância face ao rápido crescimento da população idosa em todo o mundo, é a segurança da renda na velhice. A segurança da aposentadoria, porém, tem de passar além dos esquemas de pensões do setor formal. É preciso dar maior ênfase aos esquemas não baseados em contribuições, no caso dos pobres, e a esquemas de poupança para outros que trabalham fora do setor formal e da economia central, e aos muitos trabalhadores autônomos.

### **3. Enfrentamento do Risco**

É no enfrentamento de crises depois que estas tiveram início que o governo tem uma importante função, com referência à garantia de direitos a ativos financeiros e tangíveis, tais como

contas de poupança e terras, contra os quais se possa sacar em ocasiões de emergência; mas, para os pobres que não possuem ativos, o governo é o provedor de última instância.

As principais formas de assistência pública para enfrentamento de riscos são os pagamentos de emergência em dinheiro, as transferências de alimentos, combustíveis e outros bens de emergência, e as frentes de trabalho. As dimensões apropriadas e a variedade de programas variarão de país para país e em função da capacidade administrativa destes. Ademais, em todos esses programas, é importante compreender os fatores culturais que determinam a distribuição de recursos dentro da família. Por exemplo, as estratégias de orientação devem reconhecer que, em muitas culturas, as mulheres e meninas recebem proporcionalmente menos alimento e outras formas de assistência do que os homens. Os programas de frentes de trabalho, que ocupam os desempregados ou os subempregados para construir, reparar e melhorar estradas, pontes e outras obras de infra-estrutura passam a ocupar o centro da ajuda para que os pobres possam fazer face aos riscos.

*“No início deste novo século, os praticantes do desenvolvimento estão se dando conta de que, embora os programas individuais possam melhorar o bem-estar dos indivíduos e reduzir a pobreza, necessária se faz uma abordagem mais holística para dar os grandes saltos à frente de que precisamos para resgatar da pobreza a maioria dos pobres do mundo em desenvolvimento – acentua o **Vice-Presidente do Banco Mundial, Eduardo Doryan**. – Muitos organismos estão reformulando ou desenvolvendo estratégias próprias de proteção social, fazendo uso de contextos abrangentes que dão ênfase tanto ao risco como à redistribuição, como a estratégia de manejo do risco social apresentada neste documento.”*

Testes da estrutura de manejo de riscos sociais estão mostrando resultados muito promissores na ajuda a países da América Latina a incluir a proteção social no processo da Estratégia de Assistência ao País (EAP), que traz à luz um plano de negócios conjunto do país e do Banco para atingir as metas de desenvolvimento de cada estado.

A nova estratégia recebeu também o endosso do **Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido** – que deu boa acolhida à ênfase atribuída pelo Banco à incorporação de questões de vulnerabilidade no debate sobre a pobreza e na sua abordagem do manejo de riscos –, bem como de uma das principais entidades governamentais de desenvolvimento da Alemanha, a **Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ)**, que dá integral apoio à nova Estratégia de Proteção Social do Banco Mundial para redução duradoura da pobreza.

### **O Papel do Banco Mundial na proteção social**

Com este novo relatório, o Banco Mundial desenvolveu a sua primeira estratégia setorial para a proteção social. Esse processo ofereceu a oportunidade de aquilatar a experiência e conformar a sua ação futura. Ademais, permitiu ao Banco reformular o conceito de proteção social e cimentar a análise, o desenho e a implementação de programas de proteção social num contexto integrado de redução da pobreza.

No que tange aos seus empréstimos e assistência técnica, a carteira de proteção social do Banco Mundial reflete a preocupação inerente à sua resposta às condições mundiais. Os empréstimos na área da proteção social cresceram mais de seis vezes desde 1994. O volume de empréstimos para o exercício fiscal de 1999 foi de \$3,76 bilhões, ou 13% do total emprestado

pelo Banco (todas as cifras em dólares dos Estados Unidos. Embora a resposta à crise financeira mundial tenha impulsionado grande parte do aumento recente, os níveis anuais de empréstimos para operações de investimento e reforma não relacionada com crises representam cerca de três quartos e cerca de um bilhão de dólares, respectivamente. No exercício de 1999, a carteira de proteção social consistiu em 92 empréstimos de caráter puramente social, comprometendo \$6 bilhões. Outros 183 empréstimos contêm significativos componentes de proteção social, no total de \$8,9 bilhões (elevando para \$14,9 bilhões o total da carteira).

*É permitido aos jornalistas ganhar acesso ao texto antes da expiração do embargo através do World Bank Online Media Briefing Center, localizado na Internet no seguinte endereço:*

*<http://media.worldbank.org/secure/> .*

*Os jornalistas credenciados que ainda não possuem senha poderão solicitá-la preenchendo o formulário de registro em:*

*<http://media.worldbank.org/>*

*Este relatório ficará à disposição do público em:*

*<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/48df066dd173fda08525681c006e7f06?OpenDocument>*

-###-