

Políticas Públicas para Aliviar a Pobreza

ABEL M MATEUS

UCP E UCL

O que é que tem a ver ...

Manifestações em Casablanca em 1981, de vários milhares de pessoas, revoltadas contra o FMI, em que morreram cerca de 12 pessoas

([https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89meutes de 1981 %C3%A0 Casablanca](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89meutes_de_1981_%C3%A0_Casablanca))

Os índios em Chiapas, no México, que se revoltaram contra o Governo Federal e ocupam a sede do governo local com milícias armadas ([https://en.wikipedia.org/wiki/Chiapas conflict](https://en.wikipedia.org/wiki/Chiapas_conflict))

Uma experiência de dois economistas no Quênia para matar as lombrigas que infestam as crianças no Quênia

E uma criança francesa de 6 anos que lê um livro de quadradinhos sobre a Madre Teresa

Antecedentes

Nos anos 60 e 70 as OFI (Banco Mundial) seguiam políticas de desenvolvimento baseadas em Hirschman-Rosenstein Rodan (teoria do big push e balanced growth) e Chenery (industrialização)

- Grandes projetos de infraestruturas (portos, autoestradas, barragens, centrais elétricas)
- Two-gap model: a ajuda externa ajudava a tapar o gap da poupança-investimento e deficit da balança, para atingir um determinado objetivo de crescimento (modelo Harrod-Domar e depois Solow)
- A pobreza reduzia-se por “trickle down”, na medida em que o aumento do rendimento e criação de emprego iam reduzindo a classe de menores rendimentos
- Posteriormente, com Schultz, Ranis e Fei, começa a dar-se importância à agricultura e desenvolvimento rural para criar o chamado “excedente investível” para a industrialização

O Nascimento das Políticas Públicas

Nos anos 1980 aparecem novas teorias e desafios

- A aproximação dos “basic needs” acentua a importância da nutrição, educação, água potável, habitação, acesso a serviços públicos saúde e educação, para o bem-estar
- A crítica do “trickle down”: pode levar muitas décadas a realizar-se: necessidade de haver políticas públicas dirigidas ao alívio da pobreza
- As políticas orçamentais não permitem uma redistribuição significativa por causa da limitação na captação de impostos dos países subdesenvolvidos
- O Consenso de Washington das reformas estruturais: liberalização do comércio externo e privatizações leva a ganhadores e perdedores (muitas vezes a classe de rendimentos mais baixos, sejam agricultores de subsistência, trabalhadores rurais ou setor informal suportam custos “insuportáveis”)

Targeted public policies

A combinação de necessidade de reduzir subsídios (por razões orçamentais), com implementação de reformas estruturais, levou à adoção em muitos países de “safety nets”

Políticas públicas orientadas para o alívio e redução da pobreza (casos de Marrocos e da América Latina)
Quais?

Substituir os subsídios a produtos alimentares por ajuda direta alimentar aos grupos mais vulneráveis da população (crianças até aos 5 anos e mães grávidas), o que implica montar uma estrutura de distribuição local e identificação dos grupos, como em Marrocos, financiado pela USAID (caso interessante foi o programa de food stamps na Colômbia à semelhança do programa dos EUA)

Aumentar a dotação orçamental da educação primária e dos serviços públicos de saúde primária (por exemplo, campanhas de vacinação)

Programas de trabalho-ajuda alimentar para reparação de estradas, sobretudo rurais

Como a ignorância sobre políticas públicas pode ter consequências desastrosas

Estudo do autor sobre Targeting Food Subsidies in Morocco provou

- Elevado custo orçamental dos subsídios alimentares (>2% do PIB)
- A maior parte do subsídio beneficiava as populações urbanas e cerca de 60% beneficiava a classe média ou elevada de rendimentos
- Porém, a parte que beneficiava os pobres urbanos era significativa em relação ao seu consumo (cerca de 20 a 30%)
- Também prejudicava os trabalhadores rurais e agricultores de subsistência porque deprimia os preços do excedente agrícola
- Por isso, esta política era pouco eficiente, mas justificava os motins contra o FMI que tinham requerido a sua eliminação no programa de ajuda orçamental (stand by)

Deveria ser substituída por políticas orientadas para Alívio de pobreza (self-targeting, ajuda direta alimentar pelos municípios ou ONGs, começando pelos mais pobres rurais e urbanos)

Programas regionais

Em meados dos anos 1980 começa a surgir a ideia de que aqueles programas de alívio eram insuficientes, aliados à ideia de que os OFI dedicadas ao desenvolvimento deviam reforçar os programas sociais de ataque à pobreza, sobretudo em África e América Latina

Programa de Desenvolvimento Regional e Descentralização nos Estados mais Pobres do México do Banco Mundial

- Programa de elevada dimensão (500 milhões de USD)
- Dirigido aos 4 estados mais pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo)
- onde se concentravam populações indígenas (sérios problemas de discriminação social e ambientais), que levaram ao aparecimento de revoltas armadas
- Programa elaborado down-top: estradas rurais, centros de saúde, escolas primárias e fundos locais de criação de empresas
- Pela primeira vez o BM financia um programa que é implementado descentralizadamente (problemas de procurement e controle; auditorias) mesmo assim pouco e tarde ... mais tarde prosseguido pelo PROGRESA (Santiago Levy e Gomez de Leon) em 1995, que distribuiu cash transfers a famílias (mulheres) com certos objetivos (p.ex. Por filhos na escola) e sujeito a avaliação/auditoria





The principal objective of the Decentralization and Regional Development Project is to increase the access of poor and indigenous populations in the four poorest states of Mexico to basic infrastructure, social services, larger markets, and agricultural technologies. The project consists of three components: investment; environmental and archeological site protection; and (c) institutional development. The investment component will finance programs for infrastructure projects (rural roads and rural electrification), productive projects (agriculture, forestry and agroindustries), and social projects (education, water supply and sewerage systems). The environmental preservation and archeological protection component will finance a program (the Lacandona Protection Plan) which will: (a) protect the last remaining humid forest area in Mexico; (b) strengthen the institutional capacity of federal offices, state agencies, and municipalities in order to improve project assessment techniques and environmental policy implementation; and (c) finance the restoration of selected archeological sites. The institutional development component will finance costs for strengthening: (a) project executing agencies; (b) state and municipal planning and budgeting systems; and (c) the state and municipal entities to assume additional administrative functions that they have and will be receiving under the government's program of decentralization.

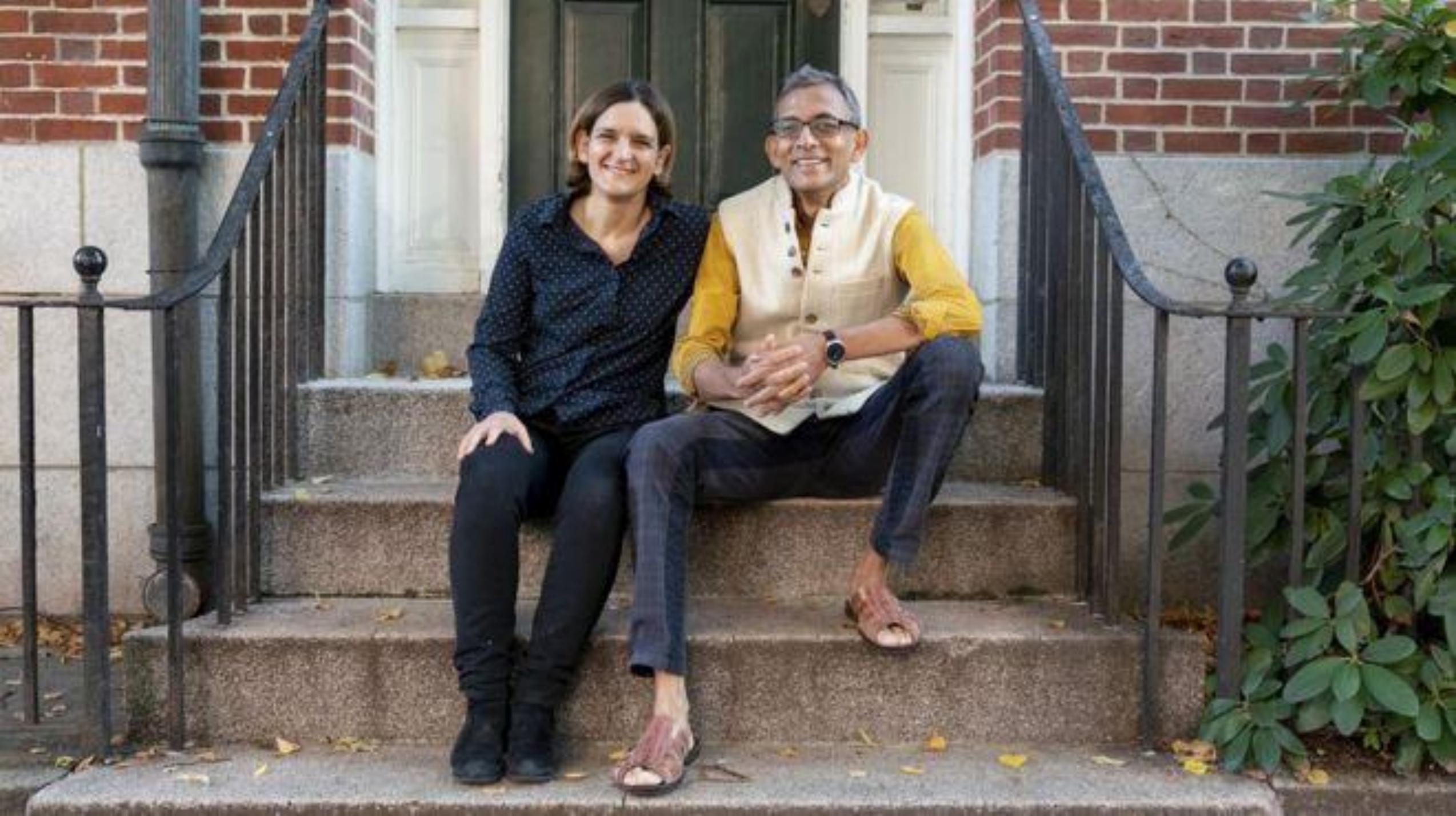
Mexico: Decentralization and Regional Development Project (1991-1995)

A aproximação experimental

A ideia central de Kremer, Banerjee e Duflo (B&D) é de transpor o conceito de Random Control Test da medicina para a economia, na área de alívio da pobreza, através de experimentações locais (field experiments)

B&D criticam o Banco Mundial por não estudar com rigor o impacto dos projetos, e assim atuar conforme “as modas”. Hoje o BM já faz bastantes RCT para testar projetos

Origem: Miguel&Kremer RCT (finais de 1990 publ em 2004) dum programa de deworming (tratar lombrigas) no Quênia:” The program reduced school absenteeism in treatment schools by one-quarter, and was far cheaper than alternative ways of boosting school participation. Deworming substantially improved health and school participation among untreated children in both treatment schools and neighboring schools, and these externalities are large enough to justify fully subsidizing treatment. Yet we do not find evidence that deworming improved academic test scores.”

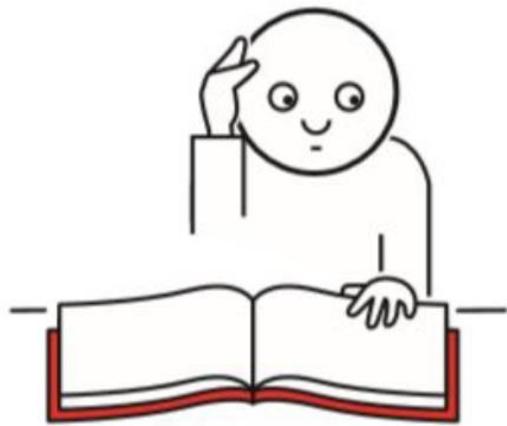


BBC

Abhijit Banerjee, 58, and Esther Duflo, 46, won the Nobel Prize in Economics, along with economist Michael Kremer, for their "experimental approach to alleviating global poverty". More than 700 million people live in extreme poverty, according to World Bank

"This urge to reduce the poor to a set of clichés has been with us for as long as there has been poverty. The poor appear, in social theory, as much as in literature, by turns lazy or enterprising, noble or thievish, angry or passive, helpless or self-sufficient," Banerjee and Duflo wrote in their seminal work, *Poor Economics*, which examined the real nature of poverty and how the poor reacted to incentives.

"It is no surprise that the policy stances that correspond to these views of the poor also tend to be captured in simple formulas: 'Free markets for the poor', 'Make human rights substantial', 'Deal with conflict first', 'Give more money to the poorest', 'Foreign aid kills development' and the like."



In the Laureates' field experiments, more textbooks and free school meals had small effects, while targeted help for weak students significantly improved educational outcomes.

So the couple decided to begin work on the world's poorest and how markets and institutions work for them. In 2003, they founded the Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-Pal) at MIT to study poverty.

Over the years, helped by field studies using randomized trials in India and Africa, they tried to make sense of what the poor are able to achieve and where and for what reason they require a nudge. B&D have been involved in about "70 to 80 experiments" in any number of countries.

They questioned assumptions like the poor eat as much as they can. Using an 18-country data set on the lives of the poor, the economists found that food represented 36-70% of the consumption of the extremely poor living in rural areas and 53-74% among their urban counterparts. Also that when they did spend on food, they spent in on "better-tasting, more expensive calories" than micronutrients.

Their work also suggested governments and international institutions need to completely rethink food policy. Providing more food grains- which most food security programmes do - would often not work and help little for the poor to eat better because the main problem was not calories, but other nutrients.

There are no magic bullets to end poverty. Instead, there are a number of things which could help improve their lives: a simple piece of information can make a big difference (what is the easiest way to get infected with HIV); doing the right thing based on what we know (cheap salt fortified with iron and iodine); and helpful innovations (microcredit or electronic money transfers using mobile phones)

Estudo de políticas integradas de alívio da pobreza

A. Banerjee et al., A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries, *Science* 348, (2015)

Experiências aleatórias em seis países (Etiópia, Gana, Honduras, Índia, Paquistão e Peru) com 10 495 participantes, escolhidos entre os mais pobres das regiões mais pobres. Metade do grupo foram submetidos a tratamento e outra metade grupo de controle

Instrumentos: donativo de um ativo (5-17 cabras, outro gado ou galinhas), equivalente a 500 a 1 200 USD; obrigatoriedade de poupar um certo montante numa conta bancária de poupança ou micro-crédito, educação semanal sobre saúde e nutrição, ajuda para consumo da família de 6 a 9 USD por semana durante estação seca, equivalente a 4 mil calorias diárias; e apoio e aconselhamento dum ONG e do comité da aldeia sobre “life skills”

Resultados: No final da intervenção encontraram progressos significativos em 10 indicadores: Rendimentos, Poupança, Consumo, Ativos, Segurança alimentar, Saúde mental, melhor uso do tempo e melhores decisões das mulheres.

Mesmo passado 1 anos depois de terminar a intervenção, ainda havia melhorias estatisticamente significativas em 8 dos 10 indicadores

Conclusão: The estimated benefits are higher than the costs in five out of six sites (exc. Honduras). “We establish that a multifaceted approach to increasing income and well-being for the ultrapoor is sustainable and cost-effective.”

Em que medida estas experiências podem contribuir para as políticas de ajuda ao desenvolvimento?

Nobel Angus Deaton, Instruments, randomization, and learning about development, *Journal of Economic Literature*, 48, June 2010

there is increasing use in development economics of randomized controlled trials (RCTs) to accumulate credible knowledge of what works, without overreliance on questionable theory or statistical methods

When RCTs are not possible, the proponents of these methods advocate quasi-randomization through instrumental variable (IV) techniques or natural experiments

I argue that many of these applications are unlikely to recover lessons that are useful for policy or understanding: two key issues are the misunderstanding of exogeneity and the handling of heterogeneity

*Under ideal circumstances, randomized evaluations of projects are useful for obtaining a convincing estimate of the average effect of a program or project. **The price for this success is a focus that is too narrow and too local to tell us “what works” in development, to design policy, or to advance scientific knowledge about development processes***

Deeper arguments

the RCT gives us two marginal distributions (for the control group and for the treatment group) from which we would like to infer a joint distribution; this is impossible

A new drug might do better than a placebo in an RCT, yet a physician might be entirely correct in not prescribing it for a patient whose characteristics, according to the physician's theory of the disease, might lead her to suppose that the drug would be harmful

the force of the evidence depends on the size of the mean effect and the extent of the heterogeneity in the responses

Without a prior theory and within its own evidentiary standards, an RCT targeted at “finding out what works” is not informative about mechanisms, if only because there are always multiple mechanisms at work

Learning about theory, or mechanisms, requires that the investigation be targeted toward that theory, toward *why* something works, not *whether* it works

Projects can rarely be replicated, though the mechanisms underlying success or failure will often be replicable and transportable

This means that, if the World Bank had indeed randomized all of its past projects, it is unlikely that the cumulated evidence would contain the key to economic development

E agora o que fazer para o futuro?

Precisamos de mais e melhores modelos teóricos para guiar a investigação e as Políticas Públicas

- Deaton: I believe that we are unlikely to banish poverty in the modern world by trials alone, unless those trials are guided by and contribute to theoretical understanding

Sabemos que há muitas condições necessárias para o desenvolvimento, as quais dependem do contexto, mas não sabemos quais são suficientes

A maior redução de pobreza, em cerca de 3 décadas, de toda a história, (cerca de 800 milhões) foi a conseguida pela China e Índia desde meados dos anos 1980. E as políticas seguidas foram a industrialização à la “tigre asiático”, reconhecimento da propriedade privada, globalização e abertura ao mercado externo, transferência de tecnologia, (mas este é um tema para outra charla)

Precsiamos de ambas: politicas macro e micro

Mas, até termos melhores instrumentos de investigação, é essencial seguirmos o caminho do “trial and error”, com humildade, e confiar na experiência e sabedoria prática de quem trabalha afincadamente em cada área de Política Publica ... **mas para isso é preciso que haja motivação e determinação para combater a pobreza**

São necessárias ambas as políticas macroeconómicas para o desenvolvimento e microeconómicas de alívio da pobreza, para reduzir a pobreza

As políticas de alívio da pobreza mais eficientes são as dirigidas aos problemas das comunidades e das pessoas pobres

- Políticas dirigidas aos problemas dos grupos de pobreza: **targeted policies – mas como fazer o targeting?** and not bland instruments like broad subsidies (food, energy, transport) que têm B/C mais elevados
- As políticas gerais de redistribuição do rendimento ou riqueza (redistribution policies) são ineficientes para o objetivo de alívio de pobreza