

LUCIANE LOURENÇO DOS SANTOS

POBREZA E DESENVOLVIMENTO: Uma visão panorâmica

Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, do setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Cássio Frederico Camargo Rolim.

CURITIBA

2007

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCIANE LOURENCO DOS SANTOS

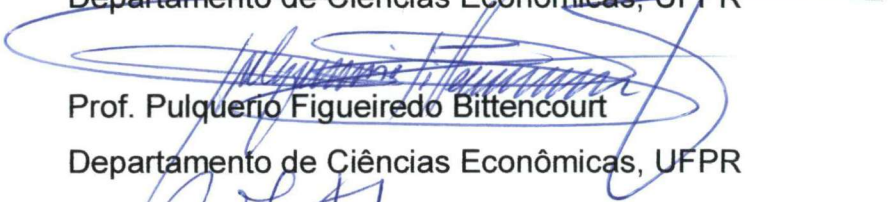
POBREZA E DESENVOLVIMENTO: Uma visão panorâmica

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas, do Setor de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

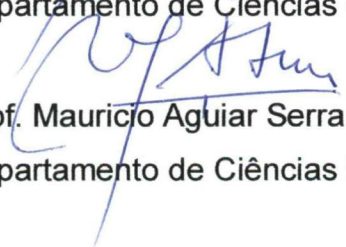
Orientador:



Prof. Cássio Frederico Camargo Rolim
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Pulquerio Figueiredo Bittencourt
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Mauricio Aguiar Serra
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 15 dezembro de 2007

RESUMO

No mundo, existem hoje aproximadamente 1,3 bilhões de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. Contudo, pode-se afirmar que as dimensões da pobreza são mais amplas do que uma linha divisória de renda possa classificar. A pobreza pode ser expressa no campo educacional, na saúde e na política, constituindo fortes assimetrias na condição de participação das pessoas na sociedade. Em uma definição geral, a situação de pobreza vincula-se ao fato de os indivíduos não possuírem o mínimo necessário para se ter uma vida digna e produtiva. Análises recentes demonstram que, ao contrário do que muitas vezes se pensa, tanto a pobreza quanto a desigualdade no Brasil e no mundo vêm se reduzindo ao longo do tempo, com algumas mudanças significativas nos últimos 30 anos. Os principais fatores que contribuíram para essa redução foram a melhoria progressiva do acesso à educação e da disponibilidade e custos reduzidos de alimentos e bens de consumo duráveis, e políticas governamentais voltadas para este fim. No entanto, a falta de crescimento da economia é um dos fatores que limitam este processo. O aumento nos indicadores de consumo, expectativa de vida, educação e condições habitacionais, mesmo quando a economia não cresce, mostra uma redução progressiva das condições de pobreza extrema, ainda que novos problemas tenham também surgido, sobretudo os associados às condições de vida nos grandes aglomerados urbanos. Assim sendo, é reconhecido a importância do desenvolvimento econômico e social além do crescimento econômico, na efetivação da redução da pobreza, tanto no Brasil como no Mundo.

ABSTRACT

In the world, there are now nearly 1.3 billion people who live on less than a dollar a day. However, one can say that the dimensions of poverty are wider than a dividing line of income can qualify. Poverty can be expressed in the educational, health and politics, forming strong asymmetries on condition of participation of the people who suffer from it. In a general definition, the situation of poverty linked to the fact that individuals do not have the minimum necessary to have a dignified and productive life. In other words, people need the minimum possible to survive, such as sufficient food, drinking water and housing. Recent analysis shows that, contrary to what is often believed, as much as poverty, inequality in Brazil and the world have been decreasing over time, with some significant changes in the last 30 years. The main factors that contributed to this reduction were the gradual improvement of access to education and the availability and reduced cost of food and consumer goods durable, and government policies towards this end. However, the growth of the economy is not one of the factors that limit this process. But the increase in indicators of consumption, expectation of life, education and housing conditions, even when the economy is growing, shows a gradual reduction of the conditions of extreme poverty, even if new problems have also arisen, especially those associated with living conditions in major urban areas. Therefore, we recognized the importance of economic and social development than economic growth, in the implementation of poverty alleviation, both in Brazil and in the world.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - LISTA DE PAÍSES QUE SE QUALIFICARAM PARA RECEBER O AUXÍLIO DA HIPC (2006).....	40
FIGURA 1 - ILUSTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE UMA ERP NO NÍVEL DO PAÍS	45
QUADRO 2 – DOCUMENTOS EXIGIDOS PELO BANCO MUNDIAL E PELO FMI.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI - Agencia de Desenvolvimento Internacional
- DFID - Ministério do Desenvolvimento Internacional
- ENDEF - Estudo Nacional da Despesa Familiar
- ESAF - (Enhanced Structural Adjustment Facility/ Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural)
- EUA - Estados Unidos de América
- FAE - Facilidade de Ajustamento Estrutural
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- HIPC - Heavy Indebted Poor Countries. (iniciativa dos Países Pobres Muito ou Fortemente Endividados)
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IPH - Índice de Pobreza Humana
- ONU - Organizações das Nações Unidas
- PIB - Produto Interno Bruto
- PNB - Produto Nacional Bruto
- PNAD - Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- POF - Pesquisa de Orçamento Familiar
- PPC - (paridade do poder de compra)
- PRGF - (Poverty Reduction and Growth Facility/ Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento)
- PRSP - Poverty Reduction Strategy Paper (Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. VISÃO TEÓRICA SOBRE POBREZA	10
1.1 CONCEITOS, DEFINIÇÕES E MEDIDAS	10
1.1.1. Medidas e Indicadores de Pobreza.....	13
1.1.2. Pobreza e Desenvolvimento.....	20
2. POBREZA NO MUNDO	25
2.1 A POBREZA E O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO	25
2.1.2 Síntese Sobre a Pobreza.....	28
3. ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA	32
3.1 Iniciativa HIPC (Países Pobres Fortemente Endividados).....	36
3.2 PRSPs (Poverty Reduction Strategy Paper).....	41
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Até trinta ou quarenta anos atrás, os temas que preocupavam os cientistas sociais eram assuntos como o desenvolvimento econômico, a modernização, a participação política, a democracia e a mobilidade social. A pobreza e exclusão eram vistos como uma decorrência de problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social, que seriam resolvidos e superados na medida em que estes problemas, deficiências e desajustes fossem sendo equacionados, o que na prática não ocorreu. Os impactos da pobreza crônica ainda hoje, são sentidos em diversos setores da sociedade. Nas famílias constata-se uma progressiva debilidade. Cresce o número de famílias incompletas. É crescente a dificuldade da família humilde em proporcionar uma infância normal aos seus filhos, o que tem efeito direto na educação, e na saúde. Em termos de aumento da criminalidade, a situação é das mais graves, tendo sua incidência maior entre os jovens.

Existem, no entanto, inúmeras advertências feitas não somente por especialistas, mas também por diversos segmentos da sociedade, de que a redução da pobreza sobressai como o problema mais urgente da atualidade. Assim sendo, o tema dominante sobre a pobreza, está focado nas possibilidades de superá-las, em conjunto com a promoção do bem estar social.

Neste sentido, desde o início dos anos 90, as Nações Unidas vêm divulgando a idéia de que a eliminação da pobreza se dá através do desenvolvimento. Desta forma, alguns pesquisadores e entidades apresentaram um conjunto de novas idéias sobre desenvolvimento e política social com a preocupação, sobretudo de mostrar que para atingir o objetivo de combate a pobreza, não pode restringir-se a uma única direção. As metas a serem alcançadas

precisam ser compatibilizadas com o desenvolvimento social, equidade, preservação do meio ambiente, estabilidade e aprofundamento da democracia.

Assim sendo, este trabalho têm como finalidade, a análise teórica, baseada em pesquisas bibliográficas voltadas as questões da pobreza e dos meios de superá-la. Partindo dos conceitos analisados¹, vamos buscar oferecer um panorama geral dos aspectos sociais e políticos da pobreza, exclusão social e desenvolvimento no Brasil e no mundo.

Este trabalho inclui três seções além desta introdução. Onde na seção 1 será apresentada uma visão teórica sobre pobreza e o desenvolvimento, conceitos, medidas e indicadores; a seção 2 analisa a pobreza no mundo; e a seção 3 apresenta algumas estratégias de redução e erradicação da pobreza no mundo;

¹ Os conceitos e bibliografias que serão analisados no decorrer deste estudo.

1. VISÃO TEÓRICA - SOBRE POBREZA

1.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES DE POBREZA

A dinâmica da pobreza tem sido objeto de um número crescente de estudos nos últimos anos. E a evolução quantitativa dos estudos de pobreza é acompanhada por uma revolução qualitativa no que diz respeito à abordagem e mensuração da mesma. O caminho que o tema percorre vai de uma abordagem de pobreza em que uma dada renda monetária define um limite separador entre pobres e não-pobres até uma abordagem de pobreza relativa e multidimensional que trabalha com informações dos indivíduos, de domicílios e da sociedade.

Segundo ROCHA (2003) "A Pobreza é um fenômeno complexo, com múltiplas causas e pode ser definido genericamente como a situação na qual as necessidades humanas não são atendidas de forma adequada."

Na perspectiva do Banco Mundial, a pobreza tem um caráter multidimensional que vai além da simples privação de renda, e tem como característica a falta de desenvolvimento. Essa concepção fica mais explícita a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano de 2000-2001, onde enfatiza que a vulnerabilidade a acontecimentos externos incontroláveis como as doença, violência, choques econômicos, mau tempo, catástrofes naturais, aumenta o mal-estar dos pobres, e a sua pobreza material enfraquecendo o seu poder de barganha. Neste contexto pode-se afirmar que a pobreza apresenta diferentes dimensões tais como:

- Ausência de Oportunidade: causada pelas discriminações em geral, tais como, por raça, por sexo, por etnia, nacionalidade ou religião. E também pela miséria extrema, onde ocorre falta de água potável e condições básicas de saneamento.

- Capacidade Reduzida: Pela ausência de liberdade para desenvolver e realizar o potencial humano, causada pelo progresso desigual entre regiões e entre grupos de pessoas dentro de cada país.

Também ausência da liberdade de pensamento e opinião, o que dificulta a participação de determinados grupos em processos de tomada de decisão e de formação de associações.

- Baixo nível de Segurança: Ocorre tanto em países ricos como em países pobres, onde as pessoas sofrem pela ameaça de violência. Ameaças à segurança pessoal, torturas, prisão arbitrárias, guerras e outros atos violentos.

- Ausência de Justiça: Violações ao estado de direito.

- Ausência de Trabalho Digno: causado pela exploração, fazendo com que os indivíduos não desfrutem do bem estar que o trabalho deveria proporcionar.

Assim sendo com base nestes conceitos pode-se afirmar que a pobreza humana é muito mais do que o aumento ou a queda da renda nacional ou do indivíduo. A pobreza está diretamente ligada à falta de desenvolvimento humano que é caracterizado tem a ver com a criação de um ambiente no qual as pessoas possam desenvolver o seu pleno potencial e levar vidas produtivas e ativas de acordo com suas necessidades e interesses.

“Para AMARTYA SEN, (2001), a pobreza pode ser caracterizada de duas maneiras, tanto de forma descritiva, quanto de forma relativa a políticas. Na

visão descritiva, a identificação da pobreza é um conhecimento da privação, ou seja, quais os indivíduos sofrem com essa privação, por exemplo, as privações relacionadas às variáveis como emprego (desemprego), saúde (doença), educação (analfabetismo), exclusão social (por raça), idade (idosos e crianças), e assim por diante, entre as comunidades e até mesmo entre as famílias e indivíduos, apontando todos os indivíduos que podem ser considerados pobres. A segunda visão aponta (depois de se ter feito a identificação da pobreza) as políticas, ou seja, faz uma afirmação de que alguma coisa tem de ser feita pela sociedade para acabar com a pobreza.

As medidas de pobreza podem ser divididas em medidas monetárias e não monetárias. A abordagem monetária inclui as chamadas linhas de indigência e pobreza. A primeira caracteriza-se pelo valor monetário necessário para a aquisição de uma cesta de alimentos que detenha a quantidade calórica mínima para a sobrevivência. A linha de pobreza é o valor da linha de indigência acrescido do montante monetário capaz de arcar com despesas básicas de transporte, vestuário e moradia. Estas são medidas absolutas de pobreza que possibilitam a identificação do contingente de pobres de um país.”

Ao analisar o fenômeno da pobreza Sonia Rocha argumenta que o desenvolvimento é compreendido como o processo progressivo tanto de atendimento das *necessidades humanas básicas* como também de *ampliação das escolhas individuais e coletivas*. Desta forma, para ela a redução da pobreza equivale, *em avançar com o desenvolvimento*.

1.1.1 Medidas e Indicadores de pobreza

A Renda é um dos principais meios para avaliar se um indivíduo ou nação é pobre ou não. No entanto, é importante destacar que existem diversas dimensões de pobreza e modos de quantificá-la.

Assim sendo, as medidas de pobreza podem ser divididas em medidas monetárias e não monetárias. A abordagem monetária inclui as chamadas linhas de indigência e pobreza. A primeira caracteriza-se pelo valor monetário necessário para a aquisição de uma cesta de alimentos que detenha a quantidade calórica mínima para a sobrevivência. A linha de pobreza é o valor da linha de indigência acrescido do montante monetário capaz de arcar com despesas básicas de transporte, vestuário e moradia. Estas são medidas absolutas de pobreza que possibilitam a identificação do contingente de pobres de um país.

Para conceituar e medir a pobreza SONIA ROCHA, divide a pobreza em: Pobreza absoluta e Pobreza relativa.

- A pobreza absoluta está estreitamente relacionada às questões de sobrevivência física. Portanto, ao não atendimento as necessidades básicas vinculadas ao mínimo vital, conforme conceitua a autora.

“... o enfoque predominante da abordagem das basic needs consistiu em desenvolver instrumentos de análise que permitissem estabelecer comparações entre países e monitorar os progressos no atendimento das necessidades básicas ao longo do tempo para determinada população como um todo” (Rocha, 2003, p.20).

- A pobreza relativa define as necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução e a desigualdade de meios de indivíduos como objetivos sociais. Implica delimitar conseqüentemente um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedade onde o mínimo vital já é garantido a todos.

“a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa não apresenta limites claros. A incidência da pobreza é uma estimativa do percentual de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, essa linha de pobreza é medida em dólares e varia de país para país. Nos países em desenvolvimento, por exemplo, utiliza-se geralmente o método da pobreza alimentar. Estas linhas indicam insuficiência de recursos econômicos para satisfazer as necessidades básicas mínimas de alimentação (PNUD. 1997).”

“..Operacionalmente, trata-se de, inicialmente, estabelecer linhas de pobreza como crivo básico para diferenciar pobres e não-pobres com base em sua renda. Em seguida, cabe caracterizar a subpopulação pobre no que diz respeito às diferentes dimensões do seu bem-estar, de forma mais específica. Para isso, podem ser usados tanto outros indicadores de renda –grau de insuficiência de renda, desigualdade de renda entre os pobres-, como indicadores relativos às necessidades básicas de educação, habitação, saneamento, acesso a serviços públicos, etc. a partir do quadro conceitual do que seja entendido como pobreza, tanto do ponto de vista da renda como de outros aspectos da condição de vida, a especificação das

dimensões relevantes da pobreza responde a dois tipos de determinantes. Por um lado, as restrições quanto à disponibilidade de dados estatísticos. Por outro, as necessidades de política pública. Considerar a abordagem da renda e das necessidades básicas de forma complementar se constitui um procedimento essencialmente flexível. Tanto a definição e o nível da linha da pobreza como a escolha dos indicadores da qualidade de vida podem ser estabelecidos em função de condições concretas e de propósitos específicos. (Rocha, 2003, p.28) “

A partir da pobreza absoluta, constroem-se as chamadas linhas de indigência e linha de pobreza. Para se definir esta, temos que determinar os patamares de rendimento, sendo considerada a pobreza, os rendimentos inferiores à linha da pobreza e pobreza extrema, os rendimentos abaixo da linha de indigência. A linha de indigência é relacionada a uma cesta de produtos alimentícios, ao custo de uma cesta alimentícia, ou seja, esse termo refere-se apenas a reprodução calórica do indivíduo. Esta é a forma mais utilizada para se medir a pobreza partindo-se do custo de uma cesta básica de alimentos considerada adequada do ponto de vista nutricional ou calórico.

“Supondo que a alimentação represente aproximadamente metade do orçamento para satisfazer todas as necessidades básicas do indivíduo, estima-se a renda mínima necessária para superar a condição de pobreza. Essa renda passa a ser conhecida como linha de pobreza (TOLOSA. 2005).”

“Por outro lado a linha de pobreza é obtida através de linha de indigência, aplicada ao multiplicador, dito de Engel, que representa as despesas de roupa, transporte e moradia (SALAMA e DESTREMAU, 1999).”

“Na avaliação de SEN (2001), a medição da pobreza pode ser vista como constituindo em dois exercícios distintos, porém inter-relacionados: 1. A identificação dos pobres; 2. Agregação dos parâmetros estatísticos com respeito aos identificados como pobres para derivar um índice global de pobreza.”

Para ROCHA, o conceito de pobreza absoluta é muito importante, uma vez que existe um enorme número de pessoas no país que não têm suas necessidades básicas atendidas. Para ela a vantagem deste tipo de indicador é facilitar a comparação internacional. Por exemplo, considerando a linha de indigência como sendo US\$ 1,00 por dia e a linha de pobreza US\$ 2,00 por dia, é possível saber a posição relativa dos países no quesito pobreza. Estes indicadores são importantes, pois ressaltam a falta de recursos necessários à reprodução, até física, mostrando uma importante consequência social da pobreza.

Ela ainda observa que as melhores estimativas de pobreza são aquelas derivadas inteiramente dos dados de Pesquisas de Orçamentos Familiares. Argumenta que a utilização da linha de pobreza por consumo observado² e renda

² Consumo observado – é o procedimento considerado mais adequado na literatura internacional para a determinação da linha de pobreza. Este procedimento só é possível se existirem informações sobre a estrutura de consumo de populações de baixa renda nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF). A autora apresenta as etapas na determinação das linhas de pobreza e de indigência da seguinte maneira:

A - Determinar as necessidades nutricionais dos indivíduos ou famílias;

obtida pelo censo Demográfico ou PNAD tende a superestimar a pobreza, pois estas bases de dados tendem a subestimar a renda.

Ademais, as pesquisas de orçamento familiar (ENDEF, POF) tendem a conduzir o informante a fornecer um valor mais preciso da renda graças a uma investigação mais detalhada da despesa. Não existe norma para estipular o consumo mínimo adequado de bens não alimentares. Mas é muito importante definir linhas de pobreza e indigência diferenciadas por regiões, dadas às disparidades regionais, no tocante a preços e estruturas de consumo. Um único coeficiente de Engel para todo o país não permite avaliar os diferenciais de custo de vida entre as diversas áreas. Isto é especialmente verdadeiro para o Brasil, um país com enorme extensão territorial, onde as disparidades regionais são fortemente acentuadas.

Desta forma, conclui-se que pobreza é a situação em que o acesso aos bens indispensáveis para satisfazer as necessidades básicas está abaixo de certo nível considerado normal e digno. Para além da carência de bens e serviços necessários para satisfazer as necessidades básicas, a pobreza ultrapassa a simples dimensão econômica, entrando na sua definição aspectos pessoais, psicológicos, culturais, e social.

No entanto, embora a renda seja a medida mais comum de se avaliar a pobreza, existem outros indicadores ou métodos para medi-la, tais como o IPH, e o IDH.

Em 1990 o PNUD³ apresentou o indicador de medidas de desenvolvimento, qual seja, o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH).

B - determinar, por meio de pesquisas de orçamentos familiares, o valor da cesta de menor custo que atenda às necessidades nutricionais. Este valor é a linha de indigência;

C – estimar a despesa não-alimentar observada quando o consumo alimentar adequado é atingido

³ PNUD, Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento.

O IDH é baseado em três variáveis:

- Longevidade \Rightarrow esperança de vida ao nascimento.
- Nível Educacional \Rightarrow $\frac{2}{3}$ (Alfabetização de adultos) + $\frac{1}{3}$ (taxa de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário)
- Padrão de Vida \Rightarrow medido pelo PIB per capita (PPP\$)

Ele fixam valores *máximos* e *mínimos* para cada um desses indicadores;

Esperança de vida ao nascimento: 25 anos e 85 anos;

Alfabetização de adultos: 0% e 100%

Taxa combinada bruta de matrículas: 0% e 100%

PIB real pc (PPP\$): \$100 e \$40.000 (PPP\$)

Tem o objetivo de caracterizar aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, ressaltando as oportunidades que os indivíduos devem encontrar na vida de forma a permitir que os mesmos tenham a opção de inserção social. O IDH é a média matemática de três variáveis: saúde/ longevidade; nível de educação; PIB real em dólares por paridade de poder de compra.

“Publicado pela primeira vez em 1990 é um “indicador criado como forma de indicar o grau de desenvolvimento e condições de vida de um país, como uma alternativa ou mesmo um complemento aos índices econômicos mais diretos como o valor do PIB, a renda per capita ou o nível da industrialização” SANDRONI, (2005).”

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH “parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida humana”.

Em contrapartida ao PIB per capita que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da felicidade das pessoas, nem indica o melhor lugar no mundo para se viver PNUD, (2006).

Uma das finalidades da criação do IDH, segundo SANDRONI, (2005) era elaborar um número que pudesse indicar o grau de desenvolvimento por meio de três variáveis: o nível de renda, a educação e a longevidade.

“Após 1993, a ponderação inicial do índice foi modificada, ficando a educação e a longevidade como fatores de maior relevância, isto porque este último índice refletiria o nível de saúde da população de um país. Em geral, as primeiras posições são ocupadas por países considerados os mais desenvolvidos economicamente SANDRONI, (2005).”

De acordo com o PNUD (2006), “Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos

os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice que varia de zero a um”.

O IPH (índice de Pobreza Humana) também é um indicador de pobreza e mede as carências relacionadas a três dimensões da vida humana. As variáveis utilizadas para indicar essas dimensões são: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior ou abaixo dos 40 anos; o percentual de adultos analfabetos; e o estabelecimento de condições econômicas essenciais para um padrão de vida adequado, medidos pelo percentual de pessoas sem acesso a serviço de saúde e água potável e pelo percentual de crianças menores de 5 anos com insuficiência de peso.

1.1.2 Pobreza e Desenvolvimento:

Nota-se que a erradicação da pobreza está diretamente ligada ao avanço do desenvolvimento de uma nação. O desenvolvimento é compreendido como o processo progressivo tanto de atendimento das necessidades humanas básicas, quanto da ampliação das escolhas individuais e coletivas.

“Desenvolvimento é caracterizado pelo crescimento econômico acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia.” O desenvolvimento de cada país depende de suas

características próprias (situação geográfica, passado histórico, extensão territorial, população, cultura e recursos naturais). SANDRONI, (2005).”

Normalmente é buscado através da industrialização progressiva do país, com a criação de indústrias de base, com o aumento da produtividade e pleno emprego das forças produtivas disponíveis, e pela integração ao sistema dos setores produtivos, com a resolução dos pontos de estrangulamento e desequilíbrios no dinamismo do processo. Para a efetivação do desenvolvimento, existe a necessidade de um planejamento racional de investimento de recursos, estímulo às atividades particulares de cunho desenvolvimentista, política cambial de proteção à indústria nacional, limitação à remessa de lucros em forma de divisas por empresas estrangeiras para o exterior, assim como à sua predominância em atividades de base, a energia, os combustíveis, a mineração. Integração das áreas não monetárias, uma reforma agrária eficiente, fundamentada no princípio do aproveitamento ótimo das terras e recursos humanos e materiais existentes, com sua distribuição racional e amparo efetivo ao lavrador.

Importante ressaltar que o desenvolvimento interessa praticamente a todas as classes sociais de uma nação.

Ao industrial, que com ele terá possibilidade de desenvolver suas atividades sem a concorrência esmagadora dos concorrentes internacionais, e com auxílio governamental efetivo a seus empreendimentos.

Aos indivíduos de classe média, que normalmente se beneficiam da oferta de empregos nas empresas estatais, ofertado através de concursos públicos e ampliação das condições de trabalho para atividades econômicas de pequena

empresa, assim como o surgimento de um excelente mercado de trabalho para pessoal técnico e especializado, que a nação em desenvolvimento oferece.

E as pessoas de baixa renda, que vêem a possibilidade de aumentar seus rendimentos através do aumento salarial.

E ao trabalhador rural, que com o aumento da produtividade e monetarização dos campos elevar-se-á da condição sub-humana em que ainda hoje se submete.

O desenvolvimento econômico, tal como é aceito hoje em dia, só é possível sempre que o crescimento traduza-se numa melhoria do nível de vida das pessoas, no incremento dos ingressos por pessoa da família, unido a maiores possibilidades de acesso a saúde, a educação e ao bem-estar em geral, acompanhado também pela auto-estima, o respeito, a dignidade e a liberdade de eleição dos indivíduos.

Entretanto, observa-se que o crescimento acelerado da população é uma trava para o desenvolvimento econômico já que intensifica e aumentam os problemas econômicos, sociais e psicológicos inerentes as condições do subdesenvolvimento.

Nota-se, portanto, que o desenvolvimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente, pois é preciso proporcionar as pessoas às motivações e incentivos necessários para limitar o tamanho de suas famílias e os programas de planificação familiar devem fornecer meios técnicos para evitar o aumento indesejado das famílias.

Sendo assim, não é apenas o crescimento econômico de um país que indica o seu grau de desenvolvimento. Outros fatores, como a saúde, a educação, a renda, a moradia e a população também permitem ter uma visão mais profunda sobre a situação em que vivem as pessoas em determinada região geográfica.

É preciso então salientar que o desenvolvimento deve ser não só econômico, mas também social⁴, vez que o conceito de desenvolvimento se aplica às sociedades, na medida, que tais mudanças concorrem para alterar para melhor as condições de existência desse sistema complexo chamado de sociedade humana. Ora, mudanças na sociedade humana são mudanças sociais. Mudança social é mudança nos componentes e nas relações entre os componentes do conjunto que constitui o que chamamos de sociedade. Se não houver mudança dos componentes e das relações entre os componentes desse conjunto, não há desenvolvimento. Ora, esses componentes são os seres humanos e essas relações são, em última instância, as relações que se estabelecem entre os seres humanos.

Para que haja desenvolvimento, deve ocorrer muito mais do que aumento da renda, é necessário que haja aumento das capacidades humanas e sociais, causando melhoria de vida e bem estar, ainda que nem toda alteração desses fatores possa ser interpretada como desenvolvimento. Isto é o conceito de sustentabilidade é inerente ao conceito de desenvolvimento. Um desenvolvimento não sustentável, ou seja, que não viabiliza a conservação da adaptação e, portanto, pode ser crescimento, mas não, desenvolvimento.

Ora, se desenvolvimento é mudança social, mas não é qualquer mudança, então desenvolvimento é aquele tipo de mudanças sociais nas quais se verificam alterações dos fatores humanos e sociais que garantam a estabilidade dos sistemas sociais. Quando se diz que todo desenvolvimento deve ser desenvolvimento social, está se afirmando que o desenvolvimento deve ser humano, social e sustentável.

⁴ O desenvolvimento social consiste na evolução dos componentes da sociedade (capital humano) e na maneira como estes se relacionam (capital social). Para Augusto de Franco, "todo desenvolvimento é Desenvolvimento Social", e acrescenta que não há desenvolvimento sem que se altere tanto o capital social quanto o humano.

Sempre, podem surgir argumentos tortuosos para tentar mostrar que a melhoria das condições de vida de uma pequena parcela de pessoas, em virtude do crescimento econômico, num primeiro momento concentrador, é o meio pelo qual, num segundo momento, o "bolo" poderá ser dividido, beneficiando o restante da população. Segundo esse ponto de vista⁵, é necessário que alguns prosperem para dar emprego aos demais e é assim que a coisa deve ser mesmo porque nem todos têm a vocação empreendedora. A natureza, a educação ou o acaso teriam conferido a alguns a missão de gerar riqueza, relegando aos demais a função, subordinada, de contribuir, com a sua força de trabalho, para o êxito dos primeiros. No entanto, experiências mostram que não se pode alterar esse ciclo reprodutor da desigualdade e da pobreza, a não ser intervindo sistemicamente no conjunto, mediante a introdução de mudanças nos processos produtivos, como também no comportamento dos agentes. E isso só pode ser feito pela mudança das relações que se reproduzem na sociedade, pelas quais os papéis sociais são distribuídos de uma determinada forma. Uma das maneiras de intervir nesse sistema complexo é fazê-lo nos padrões de organização e nos modos de regulação por meio dos quais os papéis sociais são distribuídos e os comportamentos dos agentes são reproduzidos.

Neste contexto entra a política como um modo de regular os choques de opiniões e interesses que determina a configuração de um sistema social como sistema de agentes que interagem em termos de competição e colaboração. Se esse modo não for alterado, não há mudança de comportamento coletivo, não há mudança de papéis e não há mudança na composição, na quantidade ou na

⁵ O ponto de vista dos formuladores de política do PND – Plano Nacional de Desenvolvimento.

qualidade do que chamamos de capital humano⁶ e de capital social⁷, este último, sobretudo, um conceito essencialmente político. Ora, se não houver alteração do capital humano e do capital social, dificilmente haverá desenvolvimento.

Em sistemas complexos, como as sociedades humanas, o desenvolvimento só ocorre quando se consegue instalar padrões de interação internos e externos que melhor assegurem as condições de existência do conjunto, quer dizer, da sociedade como tal. Uma sociedade na qual uma pequena minoria de indivíduos melhora suas condições de vida, mas não consegue melhorar as condições de vida do restante da população, não é uma sociedade que se desenvolve, ainda que seja uma sociedade que cresce economicamente. Ou seja, um ambiente favorável ao desenvolvimento depende da existência de uma cultura de cooperativismo sistêmico, de uma cultura democrática e de uma cultura empreendedora, ou seja, de uma cultura de desenvolvimento, e não apenas de uma cultura de crescimento.

Desta forma, desenvolver-se economicamente é importante, mas tem limites relativos aos valores de outras variáveis, melhor dizendo, à configuração global do arranjo de todas as variáveis que expressam fatores de desenvolvimento. Para além desses limites, o crescimento deixa de ser sinérgico e, assim, deixa de significar desenvolvimento. Se um país faz aumentar o seu PIB, mas não conseguir atingir valores compatíveis de capital humano e de capital social, então está havendo crescimento, mas não desenvolvimento.

⁶ Capital humano - é um conjunto de conhecimentos, treino e capacidades das pessoas que lhes permitem realizar trabalhos úteis com diferentes graus de complexidade e especialização. Apareceu pela primeira vez nos anos 60, nos EUA. O economista Gary Becker definiu como *investimento em capital humano* "as actividades que influenciam os resultados obtidos no futuro".

⁷ Capital social – refere-se as normas que promovem confiança e reciprocidade na economia Francis Fukuyama(1999). São constituídas por redes, organizações civis e pela confiança compartilhada entre as pessoas fruto da interação social.

2. A POBREZA NO MUNDO

2.1 A POBREZA E O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO:

A expansão mundial do comércio e do investimento vem ocorrendo a uma velocidade vertiginosa - mas largamente em benefício dos países mais desenvolvidos. De acordo com Relatório do Desenvolvimento Humano 1997, produzido para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A menos que a globalização seja cuidadosamente administrada, dizem os autores do relatório, os países e populações pobres serão crescentemente marginalizados. As perdas anuais dos países em desenvolvimento devido ao acesso desigual ao comércio, trabalho e finanças, foram estimadas em 500 bilhões de dólares norte-americanos, 10 vezes mais do que recebem em ajuda externa.

O nível de pobreza de um país pode ser influenciado por inúmeras decisões e políticas de naturezas bastante distintas. Uma delas é a opção pela integração mundial, sendo a liberalização comercial um ponto específico. A questão de extrema importância para os interessados no estudo da pobreza é o impacto da liberalização comercial no nível de pobreza de um país. A eliminação de barreiras comerciais tende a aumentar a demanda pelo fator de produção relativamente abundante no país. Nos países em desenvolvimento este fator é, quase sempre, o trabalho; mais especificamente o trabalho pouco qualificado que é o principal ativo dos indivíduos pobres. Neste sentido, haveria um aumento de rendimentos bem como do emprego especialmente no que diz respeito ao trabalho pouco qualificado. A experiência de alguns países nos últimos anos tem mostrado que a liberalização comercial tende a

trazer o crescimento e conseqüentemente induz a redução do nível de pobreza do país.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 do Banco Mundial, um quarto desta diminuição foi devido a avanços em direção à liberalização comercial.

Ainda de acordo com o Relatório do Banco Mundial, alguns países que praticaram a liberalização comercial não eram particularmente abundantes em trabalho pouco qualificado. No leste da Europa, o trabalho altamente qualificado é abundante e, na África e América Latina, a terra é o fator relativamente abundante. Isto não contraria o argumento de que a liberalização comercial melhora o crescimento e a eficiência, mas coloca em questão a idéia de que ela aumenta a demanda por trabalho pouco qualificado. Outro ponto que deve ser sublinhado é que alguns países que foram palco da liberalização comercial presenciaram um aumento relativamente maior dos rendimentos provenientes do trabalho altamente qualificado. Isto quer dizer que o processo de liberalização comercial teve o efeito de aumentar as desigualdades em alguns países.

Contudo, o que se percebe é que a liberalização comercial não é o principal agente responsável pelo aumento das desigualdades, mas sim as mudanças tecnológicas em favor dos trabalhadores mais qualificados. Na medida em que indivíduos mais saudáveis e qualificados têm maiores possibilidades de absorver novas tecnologias, eles são, sem dúvida alguma, relativamente mais beneficiados com os avanços tecnológicos e comércio internacional.

A diminuição ou eliminação de tarifas ou cotas de importação devem ser acompanhadas do mesmo procedimento quanto a subsídios. Estas ações devem ser colocadas em prática multilateralmente. O que se percebe é que as reformas

comerciais nos países em desenvolvimento nem sempre são acompanhadas dos procedimentos necessários dos países ricos. Neste caso, a situação dos países em desenvolvimento fica ainda pior que a situação inicial na medida em que fazem concessões não correspondidas.

No caso brasileiro, observa-se, também, aumento dos diferenciais de rendimentos entre indivíduos menos qualificados e mais qualificados devido ao acréscimo da demanda por mão-de-obra enviesada por qualificação. Nas últimas décadas o forte crescimento tecnológico brasileiro se sobrepôs ao avanço educacional, o que é confirmado pelo atraso brasileiro de aproximadamente uma década em termos de educação em relação a um país com nível de desenvolvimento equiparável ao nosso.

Uma análise do funcionamento do mercado de trabalho nos permite identificar a enorme desigualdade salarial existente no Brasil, determinada principalmente pela grande desigualdade no nível de escolaridade. Esta desigualdade educacional parece determinar, ainda, a enorme desigualdade entre o país e o resto do mundo industrializado.

2.2 SÍNTESE SOBRE A POBREZA:

A pobreza de escolhas e oportunidades é de longe, mais constrangedora do que a privação de rendimento, é o que afirmam os autores do Relatório do desenvolvimento Humano 1997.

Através da avaliação do "Índice de Pobreza Humana", ou IPH, foi evidenciado uma medida de pobreza país a país numa perspectiva do desenvolvimento humano. Ao invés de usar o rendimento - a medida tradicional de

pobreza, o IPH levou em consideração se as pessoas do mundo em desenvolvimento dispõem das escolhas e oportunidades básicas que lhes permitam ter uma vida longa e saudável e gozar de um padrão de vida aceitável.

Entre os 78 países incluídos no índice, Trinidad e Tobago, Cuba, Chile, Cingapura e Costa Rica são os melhor posicionados; estes países reduziram a pobreza humana para menos de 10% da sua população. No fim das classificações estão os sete países onde a pobreza humana ultrapassa os 50% - Niger, Serra Leoa, Burkina Faso, Etiópia, Mali, Camboja e Moçambique.

O IPH pondera 3 variáveis: curta duração da vida (o percentual da população, em cada país, cuja expectativa de vida não atinge os 40 anos); falta de educação elementar (o percentual da população analfabeta); e falta de acesso aos recursos públicos e privados (medida como uma percentagem composta das pessoas com falta de acesso aos serviços de saúde, água potável e nutrição razoável). Sem tais oportunidades básicas, muitas escolhas vitais dos indivíduos tornam-se limitadas.

Um valor estimado em 1,3 bilhões de pessoas sobrevive com menos de 1 dólar norte-americano por dia. Mas há outras necessidades. Perto de um bilhão de pessoas são analfabetas. Bem mais de um bilhão não têm acesso a água. Uns 840 milhões têm fome ou enfrentam insegurança alimentar. Cerca de um terço das pessoas dos países menos desenvolvidos - a maior parte dos quais na África Subariana - não esperam ultrapassar os 40 anos".

Os esforços de redução da privação de rendimento e da pobreza humana diferem dentro de cada país e entre países. O Egito, por exemplo, reduziu a pobreza absoluta para 8%, enquanto que a pobreza humana ainda afeta cerca de 35% da

sua população. Contrariamente, o Peru reduziu a pobreza humana para cerca de 12%, mas a incidência da privação de rendimento é de 49%.

O "Índice de Desenvolvimento Humano", ou IDH, mede o progresso dos países em termos de esperança de vida, nível educacional e rendimento. Dos 175 países incluídos no IDH do ano de 1997, o Canadá, a França e a Noruega estavam nas primeiras posições, seguidos pelos Estados Unidos e Países Baixos. Entre os países em desenvolvimento, Hong Kong, Chipre e Barbados ocupam os primeiros lugares. Os países pior posicionados são Serra Leoa, Ruanda e Níger.

Este índice mede o desenvolvimento com base nos avanços conseguidos por todos os grupos de um país - dos ricos aos pobres. Isto contrasta com o "Índice de Pobreza Humana", ou IPH, que avalia o desenvolvimento pela forma como os pobres são tratados em cada país. As comparações das posições no IDH e no IPH, para vários países, revelam contrastes acentuados.

O Zimbábue, a Bolívia e o Vietnã tiveram muito mais desenvolvimento humano "em favor dos pobres" do que a Namíbia, a Guatemala e o Marrocos. Nestes últimos países, o IPH é duas vezes mais elevado, ou seja, a pobreza é duas vezes mais profunda.

No outro extremo da escala, Tailândia, Colômbia, México, Panamá, Costa Rica e Chile atingiram altos níveis de desenvolvimento humano, mas a extensão da pobreza humana na Tailândia, Colômbia, México e Panamá é o dobro daquela da Costa Rica e do Chile.

Compararam também os valores de IPH dos países com uma medida de pobreza exclusivamente baseada no rendimento (linha de pobreza de 1 dólar por dia), concluindo que:

Sri Lanka, Indonésia, Bolívia, Honduras e Peru atingiram níveis idênticos de redução da pobreza humana - cerca de 12% - , mas a incidência da pobreza humana varia largamente, de 4% no Sri Lanka para 49% no Peru.

Alguns dos países com melhor desempenho na redução da pobreza humana têm ainda uma incidência maior da pobreza por insuficiência de renda; Costa Rica e Chile reduziram a pobreza humana para 5-6% mas a sua incidência de pobreza por insuficiência de renda permanece mais alta, em 15-20%.

Outros países que obtiveram ganhos substanciais reduzindo a pobreza por insuficiência de renda a menos de 20%, como Costa do Marfim, Paquistão e Egito, têm muito o que caminhar quanto à redução da pobreza humana, que permanece acima de 35%.

Utilizando o novo IPH para obter uma avaliação global das tendências regionais e mundiais, o Relatório do Desenvolvimento Humano 1997 constatou que:

A pobreza humana afeta mais de um quarto da população dos países em desenvolvimento.

A África Subariana e a Ásia Meridional têm a mais elevada incidência tanto de privação de rendimento quanto de pobreza humana - cerca de 40%.

Os avanços na redução da pobreza humana e da pobreza por insuficiência de renda não caminham sempre juntas. Na América Latina, por exemplo, a pobreza humana foi reduzida para 15%, mas a pobreza por insuficiência de renda é ainda de 24%.

A extensão e o padrão de redução da pobreza humana não foram os mesmos para países com situação econômica semelhante. Portanto, ainda que a Tailândia e o México estivessem aptos a reduzir em dois terços a incidência de

pobreza humana, o Peru, partindo de uma base idêntica, reduziu-a apenas em menos de um quinto.

A redução na pobreza humana não esteve ligada ao nível de rendimento. Tailândia e México partiram de um nível idêntico de pobreza humana em 1970, reduziram-na em dois terços durante as últimas duas décadas e atualmente a incidência da pobreza humana nestes dois países é de cerca de 12%. Mas o rendimento per capita da Tailândia, de 2.400 dólares, é menos de três quintos daquele do México.

Os autores do Relatório do Desenvolvimento Humano 1997 concluem que a completa erradicação da pobreza extrema nas duas próximas décadas é um objetivo legítimo. Sublinham o progresso impressionante e sem precedentes da redução da pobreza e do avanço do desenvolvimento humano por todo o mundo em desenvolvimento - a pobreza por insuficiência de renda reduziu-se mais depressa nos últimos 50 anos do que nas 50 décadas anteriores e isto foi acompanhado por enormes ganhos globais na alfabetização, saúde e outros aspectos do desenvolvimento humano.

Fazendo um comentário sobre a divulgação do Relatório do Desenvolvimento Humano 1997, o Administrador do PNUD, James Gustave Speth, disse: "Se não nos voltarmos agora para os problemas da pobreza, nenhum dos grandes objetivos estabelecidos pela comunidade internacional - paz, estabilidade, direitos humanos para todos, preservação do meio ambiente - é atingível, em um mundo onde metade da população se encontra excluída das oportunidades e benefícios da sociedade global".

3. ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA

As estratégias de redução da pobreza evoluíram nos últimos 50 anos em resposta a uma maior compreensão da complexidade do desenvolvimento. Nos anos 50 e 60, muitos consideravam os grandes investimentos em capital físico e infraestrutura como a principal via para o desenvolvimento. Nos anos 70, aumentou a conscientização de que o capital físico não era suficiente: a saúde e a educação tinham pelo menos a mesma importância.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 1980 do PNUD argumentava que as melhorias em saúde e educação eram importantes não apenas por si próprias, mas também para promover o aumento da renda da população pobre. Nos anos 80, após a crise da dívida, recessão global e experiências contrastantes do leste da Ásia e América Latina, sul da Ásia e África Subsariana, a ênfase passou a ser atribuída à melhoria da gestão econômica e liberação das forças do mercado.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 1990 do PNUD propunha uma estratégia dupla:

- promover o crescimento com uso intensivo de mão-de-obra mediante abertura econômica e investimento em infra-estrutura;
- e proporcionar serviços básicos de saúde e educação para os pobres.

Nos anos 90 o governo e as instituições, passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de vulnerabilidade no âmbito local e nacional. Assim com base nas estratégias anteriores, tendo em vista a experiência acumulada nas últimas décadas e o novo contexto global, propõe-se uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes: promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança.

“Promover oportunidades - Isso significa empregos, crédito, estradas, eletricidade, mercados para seus produtos e escolas, água, saneamento e outros serviços que sustentam a saúde e os conhecimentos essenciais para o trabalho. O crescimento econômico é crucial para gerar oportunidades; mas também o é o padrão ou qualidade do crescimento. As reformas de mercado podem ser essenciais na ampliação de oportunidades para os pobres, mas precisam refletir as condições institucionais e estruturais do local. E preciso haver mecanismos que criem novas oportunidades e compensem os que podem sair perdendo com a transição. Nas sociedades com muita desigualdade, uma maior equidade é particularmente importante para obter um rápido progresso na redução da pobreza. Para isso, é preciso que o Estado apóie a ampliação dos recursos humanos, terra e infra-estrutura de que os pobres dispõem.”

“Facilitar a autonomia - A escolha e implementação de ações públicas sensíveis às necessidades dos pobres dependem da interação de processos políticos, sociais e institucionais. O acesso às oportunidades de mercado e serviços do setor público em geral é influenciado pelo Estado e pelas instituições sociais, que devem ser sensíveis aos pobres e responsáveis. A responsabilização é um esforço intrinsecamente político que requer uma colaboração ativa entre os pobres, a classe média e outros grupos da sociedade. A colaboração pode ser facilitada por mudanças no modo de governar que tomem a administração pública, as instituições jurídicas e a prestação de serviços públicos mais eficientes e responsáveis perante todos os cidadãos, bem como pelo fortalecimento da participação dos pobres nos

processos políticos e nas decisões locais. Também é importante eliminar as barreiras sociais e institucionais que resultam de distinções baseadas no sexo, etnia e condição social. Instituições sólidas e sensíveis são não só importantes para beneficiar os pobres, mas também fundamentais para o processo de crescimento geral.”

“Aumentar a segurança - A redução da vulnerabilidade (a choques econômicos, catástrofes naturais, doença, incapacidade e violência pessoal), além de ser parte intrínseca da melhoria do bem-estar, incentiva o investimento em capital humano e em atividades de maior risco e maior rendimento.”

Além disso, é preciso ampliar os bens de que os pobres dispõem; diversificar as atividades domésticas e proporcionar uma variedade de mecanismos de seguro contra choques adversos, desde empregos públicos a programas de retenção escolar e seguro médico. Não existe hierarquia de importância. Os elementos são extremamente complementares. Cada parte da estratégia afeta as causas da pobreza abordadas pelas outras duas. Por exemplo, a promoção de oportunidades mediante o acesso a bens e ao mercado aumenta a independência dos pobres e lhes dá voz, fortalecendo seu poder de barganha em relação ao Estado e à sociedade. Do mesmo modo, o fortalecimento das instituições democráticas e a habilitação da mulher e dos grupos étnicos e raciais desfavorecidos ampliam as oportunidades econômicas para os pobres e desfavorecidos. O fortalecimento das organizações de pobres pode ajudar a assegurar a prestação de serviços e adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres e pode reduzir a corrupção e arbitrariedade das ações do Estado. Se os

pobres puderem controlar a prestação de serviços sociais, é mais provável que o gasto público os ajude durante as crises. Finalmente, se os pobres receberem ajuda para enfrentar os choques e controlar os riscos, eles estarão numa posição melhor para aproveitar as novas oportunidades do mercado.

Não existe um plano simples e universal para implantar as estratégias de combate à pobreza. Cada país em desenvolvimento deve preparar sua própria combinação de políticas para reduzir a pobreza, de acordo com as prioridades nacionais e realidades locais. As escolhas dependerão do contexto econômico, sociopolítico, estrutural e cultural de cada país, e mesmo de cada comunidade.

E reconhecível que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais.

Os países ricos e as organizações internacionais desempenham um papel importante, no auxílio aos países mais pobres. Se um país em desenvolvimento possui um programa de redução da pobreza coerente e eficaz, deve receber forte apoio para que proporcione saúde e educação à sua população e elimine as carências e a vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, as forças globais precisam ser dirigidas aos grupos e países pobres, para que não fiquem atrás dos avanços científicos e tecnológicos. A promoção da estabilidade financeira e ambiental, bem como a eliminação das barreiras aos produtos e serviços dos países pobres, deve ser uma parte essencial da estratégia.

- Apresentamos a seguir algumas estratégias usadas pelos países a fim de reduzir e ou erradicar a pobreza, a saber:

A iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries, ou iniciativa dos Países Pobres Muito ou Fortemente Endividados), e os PRSPs (Poverty Reduction Strategy Paper, ou seja, Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza).

3.1 Iniciativa HIPC (Países Pobres Fortemente Endividados)

A iniciativa HIPC é um esquema desenvolvido conjuntamente pelo FMI e pelo Banco Mundial para fazer face ao problema da dívida externa dos países pobres fortemente endividados.

A Iniciativa para a Dívida dos Países Pobres Muito Endividados constitui uma inovação importante no regime de financiamento do desenvolvimento. Em relação aos esforços do passado, ela reflete um maior acordo entre os credores e revela-se mais abrangente na sua tentativa de reduzir uma dívida externa elevada de muitos países mais pobres. Ela tornou os processos circundantes do regime da dívida soberana mais abertos e responsáveis. A iniciativa marca igualmente uma quebra significativa em relação ao passado na maneira como são abordadas as ajudas ao desenvolvimento. A sua concepção incorpora os ensinamentos da experiência, estabelecendo uma ligação entre a eficácia das ajudas e a conjuntura política e a coordenação da assistência, entre as condicionalidades e os programas executados sob os auspícios dos países e entre os efeitos sociais das reformas de política macroeconômica e a definição das prioridades das despesas públicas.

“A Iniciativa HIPC foi criada em Setembro de 1996 e visa o estabelecimento de um conjunto de ações pela comunidade financeira internacional, incluindo credores nacionais e multilaterais, para conseguir que estes países atinjam, nomeadamente graças ao reescalonamento e perdão de parte da sua dívida, um nível anual de encargos com esta que seja considerado sustentável (SERRA 2003).”

Para fazerem parte ou se beneficiarem da iniciativa os países devem possuir as seguintes características: terem um rendimento per capita (1993) de US\$ 695 ou menos, e um valor atualizado (em 1993) da dívida relativamente às suas exportações superior a 22000 ou um valor atualizado da dívida relativamente ao PNB superior a 80% (SERRA 2003).

O sistema da Iniciativa HIPC é dividido em etapas segundo SERRA (2003).

Na primeira etapa o país deve adotar programas de ajustamento e reforma apoiados pelo FMI e pelo Banco Mundial e prosseguir estes programas durante três anos, no final dessa fase será realizada uma análise da sustentabilidade para determinar a situação corrente da dívida externa do país. Isto consiste essencialmente numa projeção de médio prazo da evolução da balança de pagamentos que procura determinar o peso da dívida do país e sua capacidade para cumprir as obrigações dela decorrentes, essa parte é chamada de “ponto de decisão”.

Na segunda etapa, ou “ponto de conclusão”, o país deve assegurar um segundo período de três anos de bons resultados na aplicação de novos programas

apoiados pelo Fundo e pelo Banco. Este período poderá ser reduzido no caso de países que têm já uma experiência anterior de bom desempenho no quadro de programas anteriores.

Para SERRA (2003), ela baseia-se nos seguintes princípios:

- Com base numa análise caso a caso, conseguir a sustentabilidade do conjunto da dívida externa do referido país;
- As ações só devem ser previstas no caso em que o devedor, através do seu comportamento anterior, tenha demonstrado uma boa utilização dos excepcionais recursos financeiros que são colocados à sua disposição;
- As novas medidas devem assentar, tanto quanto possível, no conjunto de medidas já em curso;
- As novas ações de apoio devem ser coordenadas entre todos os credores envolvidos, assegurando-se a participação mais equitativamente possível destes nos esquemas de apoio e na sua definição;
- O apoio dado pelos credores multilaterais deve preservar a sua integridade financeira e o seu estatuto de credor privilegiado;
- E os recursos financeiros a concedidos pelos credores devem ser elevados.

Segundo SERRA (2003), O FMI e o Banco Mundial desempenham as seguintes funções na iniciativa HIPC:

- FMI - a participação do Fundo Monetário Internacional na prestação de ajuda será feita principalmente sob a forma de donativos financiados por recursos da

Facilidade de Ajustamento Estrutural (FAE) e será usada apenas para fazer face às obrigações do país para com o Fundo. Nos primeiros casos, os recursos necessários para suportar a parte dos custos que cabe ao Fundo foram disponibilizados numa base temporária quanto aos restantes, desenvolvem-se esforços para assegurar o financiamento do “Trust Fund”⁸ que suporta a FAE/HIPC;

- BANCO MUNDIAL - O Banco Mundial compromete-se a atuar durante a segunda fase através da utilização seletiva de donativos da Agência de Desenvolvimento Internacional (ADI) e no ponto de conclusão.

Atualmente a lista dos países pobres altamente endividados possui 40 países (Quadro 1) que estão habilitados e se enquadram nos requisitos para participar da iniciativa e receber ajuda do Banco Mundial e do FMI, mas apenas sete tiveram suas dívidas perdoadas em 1999 e participam da iniciativa HIPC e continuam a receber financiamentos por parte dos seus credores SERRA, (2003).

Até Agosto do ano em curso (2006), 19 dos 40 países, representando quase a metade dos HIPCs, alcançaram seus pontos da conclusão sob a iniciativa de HIPC. O mais recentemente, Camarões alcançou seu ponto da conclusão em abril de 2006. Todos os 19 países receberam ou estão recebendo irrevogavelmente o relevo de débito da iniciativa HIPC cometido no ponto de decisão (BANCO MUNDIAL, 2006).

⁸ *Trust Fund* - É o principal veículo para o Banco Mundial e outros credores multilaterais participarem da Iniciativa HIPC. Fundo fiduciário - o dinheiro pertence e é gerido, em nome de outro.

Concluídos - 19 países		
Benin	Honduras	Ruanda
Bolívia	Madagascar	Senegal
Burquina Faso	Mali	Tanzânia
Camarões	Mauritânia	Uganda
Etiópia	Moçambique	Zâmbia
Gana	Nicarágua	
Guiana	Niger	
Entre a decisão e a Conclusão - 10 Países		
Burundi	Gâmbia	São Tomé
Chade	Guiné	Serra Leoa
Congo Brassaville	Guiné-Bissau	
Congo Kinshasa	Malawi	
Pré decisão - 11 Países		
República Centro Africana	Haiti	Somália
Comores	República do Quirquistão	Sudão
Cote Divoire	Libéria	Togo
Eritrea	Nepal	

QUADRO - 1 LISTA DE PAÍSES QUE SE QUALIFICARAM PARA RECEBER O AUXILIO DA HIPC (2006)

FONTE: BANCO MUNDIAL.

3.2 PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza:

O PRSP também foi criado numa união entre o Banco Mundial e o FMI, e é decorrente do HIPC. Ou seja, para obter os financiamentos desejados era obrigatório os países que participassem da HIPC, elaborar um documento demonstrando quais as estratégias que seriam utilizadas para redução da pobreza e os meios para viabilizá-las para daí conseguir tais empréstimos. Depois passou

também a ser obrigatório para os países que recebem empréstimos em condições especiais.

O PRSP ou Documento Estratégico Para Redução da Pobreza é que fornece a base para a ajuda do Banco Mundial e do FMI, assim como para o alívio da dívida através da iniciativa HIPC. Este documento - trienal - deve ser desenvolvido pelo país receptor, obter um alcance amplo e orientado para a parceria e para a participação. É um instrumento que orienta os programas de ajuda e que se centra na luta contra a pobreza.

Esse documento é o requisito principal para que os países pobres muito endividados possam participar da iniciativa com o objetivo de terem suas dívidas reduzidas, parcialmente ou totalmente perdoadas (DFID, 1999).

Para reduzir a pobreza dos países pobres de baixa renda, o FMI criou junto com o Banco Mundial o PRGF (Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento), que anteriormente foi chamado de ESAF (Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural), e tem como objetivo apoiar programas que visem o fortalecimento substancial e sustentável da posição do balanço de pagamentos dos países membros e de baixa renda habilitados, e promover o crescimento duradouro, resultado na elevação dos padrões de vida e na redução da pobreza FMI, (1999).

“Segundo o DFID 1999, os PRSPs são elaborados pelos governos dos países pobres tomadores e endossados pelo conselho de administração do Banco Mundial e do FMI, nas suas respectivas áreas de competências, a elaboração conta ainda com a participação dos parceiros internos e externos. Um PRSP deve incluir os seguintes princípios:

- *Avaliação da pobreza;*
- *Metas de redução da pobreza;*
- *Prioridades para a ação do governo na redução da pobreza;*
- *Sistemas para monitorar a pobreza e avaliar o impacto dos programas e das políticas governamentais;*
- *Descrição do processo participativo.”*

Os elementos chaves de uma estratégia de redução da pobreza segundo KLUGMAN, (2003) são descritos e definidos como:

- Compreensão abrangente da pobreza e de seus determinantes. Será necessário identificar quem são e onde estão os pobres e o que lhes impede de sair da pobreza, bem como considerar as diversas dimensões da pobreza, inclusive baixa renda, capacidades, segurança e capacitação;
- Escolha de ações públicas que tenham o maior impacto sobre a pobreza. Deverão ser indicadas as políticas que levam a um crescimento econômico mais rápido, inclusive estabilidade econômica, mercados mais livres e mais abertos e um ambiente estável e previsível para a atividade do setor privado. A priorização das ações públicas na estratégia para a redução da pobreza deve basear-se no impacto previsto sobre a pobreza, a curto e longo prazo. Também dependerá de prioridades específicas nacionais, regionais e de grupo, expressas durante os processos de participação. De modo geral, os programas do setor social serão componentes significativos do esforço, mas as ações com impacto mais direto sobre a renda dos pobres com base nas ações em áreas como desenvolvimento rural, infra-estrutura local e capacitação do desenvolvimento do setor privado,

normalmente serão também importantes. Deverá ser abordada a disponibilidade de financiamento não inflacionário para o programa;

- Transparência no processo de determinação das prioridades orçamentárias e normativas, bem como o monitoramento do progresso no sentido de alcançar as metas da redução da pobreza deve basear-se em processos transparentes ao diálogo público e à divulgação da informação. Uma maior transparência e responsabilização na gestão fiscal ajudarão a aumentar a eficiência da despesa pública;

- Indicadores de resultados estabelecidos e monitorados por meio de processos de participação. A identificação e a medição das metas da pobreza, bem como a avaliação do impacto das intervenções prioritárias sobre os pobres são mecanismos cruciais para a avaliação regular da formulação e implementação das políticas e programas.

É preciso uma ampla participação para assegurar que sejam escolhidos os alvos mais relevantes e que haja um retorno da informação sobre o monitoramento regular dos indicadores dos resultados a fim de aprimorar as políticas e os programas com vistas a aumentar a sua eficiência. Como existem diferenças entre os países os PRSPs deverão ser avaliados, revisados e atualizados a cada três anos com relatórios anuais de andamento fornecidos pelos governos ao Banco Mundial e ao FMI. Dados os requisitos básicos para a elaboração de um PRSP os governos deverão elaborar um PRSP provisório para continuarem a receber as ajudas do Banco Mundial, do FMI e dos outros credores parceiros, esses PRSPs

deverão conter o cronograma planejado de preparação do PRSP, juntamente com uma declaração do compromisso do governo com a redução da pobreza. Essa declaração deve incluir um esboço do processo de participação, os elementos dos programas atuais de redução da pobreza, um mecanismo macroeconômico de médio prazo e uma matriz de política.

Para se desenvolver ou elaborar uma estratégia de redução da pobreza devem ser seguidos alguns processos, que não seguem necessariamente a mesma regra devido à diferença entre os governos de cada país, segundo KLUGMAN (2003), existem elementos fundamentais que devem constar na formulação de uma estratégia de redução da pobreza que podem ser vistos na ilustração da Figura 1.

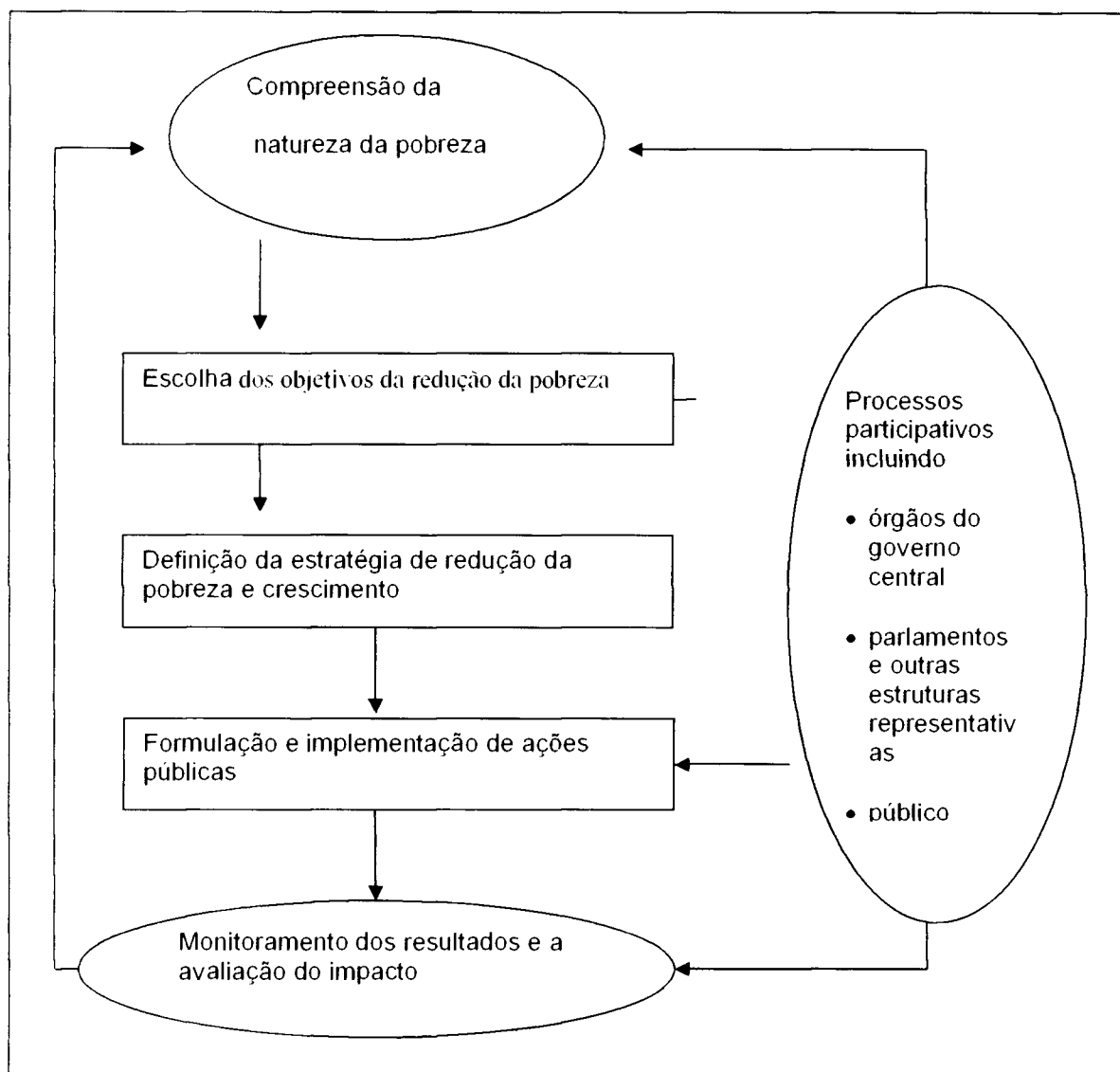


FIGURA 1 - ILUSTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE UMA ERP* NO NÍVEL DO PAÍS

Fonte: Visão Geral. Visão Preliminar Para Comentários. J KLUGMAN 2003.

Para KLUGMAN, (2003), todos os países que recebem alívio da dívida por meio da iniciativa HIPC, ou que participem do programa de financiamento da redução da pobreza e crescimento (PRGF), devem dispor de alguns documentos endossados e aprovados pelo Banco Mundial e pela diretoria do FMI, Quadro 2.

Documentação Exigida			
Documentos necessários para Acordos do ESAF			
Documento	Periodicidade	Autoria	Público Alvo
Documento-Quadro de Política Econômica e Financeira (PFP)	Anual	Elaborado em conjunto com o Fundo e o Banco; documento do País	Conselhos do Fundo e do Banco; hoje publicado pela maioria dos países
Carta de Intenções (pode incluir Memorando de Política Econômica)	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo País em conjunto com o Fundo; documento do País	Conselhos do Fundo e hoje publicado pela maioria dos países
Relatório do Corpo Técnico	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo corpo técnico do Fundo	Conselho do Fundo
Documentação proposta para Acordos do PRGF			
Documento	Periodicidade	Autoria	Público Alvo
Plano Estratégico de Redução da pobreza (PERP)	PERP a cada 3 anos, com relatório anual de atividades nos anos intermediários	Elaborado pelo próprio País, em consulta com a sociedade civil e doadores, com assistência do Fundo e do Banco	Documento público; endosso do Fundo e do Banco necessário para respaldar as operações; pode ser usado pelos doadores para organizar o apoio
Avaliação do PERP pelo corpo técnico	A cada PERP, relatório de atividades e PERP provisório	Elaborado em conjunto pelo corpo técnico do Fundo e do Banco	Conselho do fundo e do Banco; será publicado
Carta de Intenções(pode incluir Memorando de Política Econômica)	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo País em conjunto com o Fundo; documento do País	Conselho do Fundo; hoje publicado pela maioria dos países
Relatório do Corpo Técnico	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo corpo técnico do Fundo	Conselho do Fundo
Pró-Memória: Documentos da Iniciativa HIPC			
Documento	Periodicidade	Autoria	Público Alvo
Documentos da Iniciativa HIPC (para países que solicitarem assistência no âmbito da Iniciativa)	Antes do ponto de decisão (documento preliminar), no ponto de decisão e no ponto de conclusão	Elaborado pelo Banco e pelo Fundo a partir da análise de sustentabilidade da dívida preparada em conjunto pelo país, o Fundo e o Banco	Conselhos do Fundo e do Banco; outros credores que tenham interesse na Iniciativa HIPC; a maioria dos países tem concordado em publicar os documentos dos pontos de decisão e de conclusão

QUADRO 2 – DOCUMENTOS EXIGIDOS PELO BANCO MUNDIAL E PELO FMI

Fonte: Departamento de Finanças Públicas e Corpo técnico do Banco Mundial⁹

⁹ Ver site: www.worldbank.org/oed/prsp

Dado o progresso sem precedentes do desenvolvimento humano e econômico nos últimos 50 anos, a erradicação da pobreza extrema, na primeira ou nas duas primeiras décadas do século XXI, é um objetivo realizável e viável. No entanto, para alcançar este objetivo, são necessárias não só elaboração de estratégias, mas o efetivo implementação das mesmas, a fim de acelerar o crescimento econômico nos 100 países caracterizados por estagnação ou declínio; implementar políticas "em favor dos pobres" ou direcionadas para a redução da pobreza; e inverter os ameaçadores retrocessos que criam e recriam pobreza, incluindo as doenças como HIV/AIDS, conflitos violentos e degradação ambiental.

CONCLUSÕES

Conclui-se, portanto, que combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais, tais como a bolsa família, vale gás e afins, mas sim, fortalecer as capacidades das pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolverem problemas e melhorar sua qualidade de vida.

Torna-se urgente dar um salto para uma visão integrada do desenvolvimento que atinja um tipo de equilíbrio diferente entre as políticas econômicas e as sociais, e que reconheça o papel imprescindível dessas últimas para chegar a um desenvolvimento que tenha bases realmente sustentáveis.

O aumento da qualificação dos indivíduos e fortalecimento do capital social é, portanto, ingrediente sem o qual as políticas públicas e as ofertas de serviços governamentais não serão eficientes nem suficientes. Isso significa que as políticas que promovam um desenvolvimento de uma maneira geral devem constituir a principal referência numa estratégia social e não as políticas compensatórias e assistenciais, por mais necessárias que estas sejam ou possam parecer.

Essas evidências deixam claro um novo padrão de relação entre Estado e a Sociedade, alicerçado na participação dos cidadãos e de suas comunidades e organizações, na parceria entre múltiplos atores, na articulação dentro e fora da esfera do governo, na descentralização, na convergência e na integração das ações.

Do ponto de vista do desenvolvimento social e humano sustentável, criar um ambiente favorável ao desenvolvimento é começar investindo no capital social, ou seja, na capacidade da sociedade de cooperar, formar redes, regular seus conflitos democraticamente e, enfim, constituir comunidade, e no capital humano, sobretudo

na qualificação e aumento do conhecimento técnico e científico da população. Sem a base de confiança fornecida pela cooperação ampliada, acumulada e reproduzida socialmente e sem a qualificação humana, dificilmente se conseguirá promover a erradicação da pobreza e o desenvolvimento, como mostram numerosas evidências registradas em todas as partes do mundo.

Para alcançar um mundo inclusivo e sem pobreza, as ações devem ser simultâneas para aumentar a oportunidade, autonomia e segurança criando uma nova dinâmica de mudança que permita reduzir a privação humana e criar sociedades justas que sejam competitivas e produtivas. Se os países em desenvolvimento e a comunidade internacional continuarem colaborando para combinar essa visão com recursos reais, tanto os financeiros quanto os incorporados nas pessoas e instituições, o século XXI testemunhará um rápido progresso na luta para acabar com a pobreza.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL - DEVELOPMENT COMMITTEE. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Status of Implementation. September 7, 2006. Disponível em: [siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21046514/DC2006-0016\(E\)-HIPC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21046514/DC2006-0016(E)-HIPC.pdf). Acesso em Julho - Set 2007.

DFID - (Ministério do Desenvolvimento Internacional). MANUAL DE ORIENTAÇÃO SOBRE MEIOS DE VIDA SUSTENTÁVEIS. Parte 6 – UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS ABORDAGENS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 2001. Disponível em: www.livelihoods.org/info/guidance_sheets_pdfs/PO-GS6.pdf. Acesso em Junho. 2007.

FMI - Fundo Monetário Internacional. Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) - Aspectos Operacionais. 1999.

KLUGMAN. J. Prefácio e Introdução Geral ao Livro de Consultas. WB (World Bank), Washington. 2001. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/milenio/arquivos/Resumo doProjeto.pdf>. Acesso em outubro 2007.

PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 1997. Disponível em: www.pnud.org.br/rdh/rdh97/index.php. Acesso em setembro 2007.

PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 1999. Disponível em: www.undp.org/hdro. Acesso em Ago. 2007.

TOLOSA, H. C. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil: O Estado de uma Nação. Cap. III. Pobreza e Exclusão Social. Coordenadores REZENDE, F; TAFNER, P. Com participação de TOLOSA, H; e outros economistas. 2005. Disponível em: www.ipea.gov.br/Destaques/brasilestadodeumanacao.htm. Acesso em Maio 2007.

ROCHA. S. Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SALAMA. P; DESTREMAU. B. O Tamanho da Pobreza. Rio de Janeiro. 1999.

SANDRONI, P. Novo Dicionário de Economia. São Paulo. 2005

SERRA, ANTONIO MANUEL DA ALMEIDA. Curso sobre Políticas Econômicas de Desenvolvimento. A iniciativa relativa à Dívida dos Países Pobres Fortemente Endividados (HIPC-Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative) Universidade Técnica de Lisboa/Portugal 2003. Disponível em: www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/bmhipc.htm - 20k. Acesso em 30/10/2007.

SEN, AMARTHYA. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro: Recorde 2001