



ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA E DESCRIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Renata Baars Paternostro
Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO

MARÇO DE 2021

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2021 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA	5
2.1.	CRESCIMENTO ECONÔMICO	5
2.2.	TRANSFERÊNCIAS DE RENDA	6
2.3.	INCLUSÃO PRODUTIVA.....	8
2.4.	SUBSÍDIOS GOVERNAMENTAIS	11
2.5.	EDUCAÇÃO.....	13
3	DADOS GERAIS SOBRE A POBREZA	15
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
5	REFERÊNCIAS	18

DESCRIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Quadro 1 - CHINA: Plano 8-7 de Redução da Pobreza (1994-2000)	6
Quadro 2 – ESTADOS UNIDOS: Transferência Direta	8
Quadro 3 – ÁFRICA (REGIÃO DO SAHEL): Inclusão Produtiva	10
Quadro 4 – ÍNDIA (ESTADO DE BIHAR): Inclusão Produtiva.....	10
Quadro 5 – BANGLADESH: Inclusão Produtiva pelo Programa “Graduation Program”	11
Quadro 6 – GHANA: Revisão de subsídios a combustível	12
Quadro 7 – LESTE DA ÁSIA E PACÍFICO - Technical and Vocational.....	14
Education and Training (TVET)	14

1 INTRODUÇÃO

A redução da pobreza é sem dúvida a prioridade da maior parte das nações do mundo, figurando como o objetivo nº 1 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável.

O Brasil apresentou avanços consideráveis na redução da pobreza por meio de programas de transferências condicionadas de renda, em especial quando essas transferências foram unificadas no Programa Bolsa Família – PBF. Trata-se do maior programa de transferência condicionada de renda no mundo, reconhecido como uma experiência bastante exitosa, pela sua dimensão, eficiência e boa focalização em alcançar efetivamente as pessoas mais pobres.

A transferência de renda parece ser a forma mais eficiente e imediata de redução da pobreza e é adotada com frequência pelas nações mais pobres. Há, no entanto, outros meios de redução da pobreza que estão elencados neste estudo, indicando brevemente a experiência de algumas nações. Buscamos, também, indicar os programas que o Governo Federal no Brasil adota para alcançar cada estratégia descrita.

O estudo aborda as seguintes estratégias: crescimento econômico, transferências de renda, inclusão produtiva, subsídios governamentais e educação. Importante pontuar que todas as estratégias se complementam e devem, idealmente, ser implementadas em conjunto para a redução da pobreza e para um desenvolvimento sustentável do país. Por fim, apresentamos dados gerais sobre a pobreza no mundo.

2 ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA

Não há grande variedade de estratégias internacionais de redução da pobreza, mas sim formas de atuação diferentes para implementar cada estratégia. Certamente, as principais ações a serem adotadas no sentido de reduzir a pobreza dependem de uma atuação do Estado e, portanto, uma boa gestão do programa governamental é o que define em grande parte o êxito das nações que lograram êxito em reduzir seus níveis de pobreza. Adicionalmente, a pesquisa realizada indicou que o envolvimento da comunidade é essencial para o desempenho das ações governamentais de combate à pobreza.

Nos itens a seguir estão elencadas as principais estratégias. A lista não foi elaborada a partir de uma bibliografia específica consultada, mas sim uma lista própria elaborada a partir das diversas leituras de experiências internacionais no combate à pobreza, em especial aquelas documentadas pela Organização das Nações Unidas – ONU e pelo Banco Mundial.

2.1. CRESCIMENTO ECONÔMICO

Um conjunto de políticas públicas que tenham por objetivo fomentar o crescimento econômico é uma das principais estratégias adotadas para redução da pobreza. No entanto, cabe ressaltar que, embora seja uma forma indispensável de redução da pobreza e de desenvolvimento econômico, essa estratégia isolada tende a aumentar o nível de desigualdade econômica do país.

A redução dos níveis de pobreza na China se deve essencialmente ao rápido crescimento econômico experimentado pelo país. Sem o crescimento econômico, teria sido difícil gerar novos empregos fora do meio rural e também elevar o montante de recursos governamentais direcionados aos fundos de redução da pobreza.

O crescimento econômico na China foi alcançado priorizando primeiramente uma reforma no setor rural (1978-1985): produção, sistemas de distribuição e preços de aquisição. O programa de redução da pobreza seguinte adotado na China (Alvo Nacional, 1986-1993) concentrou os esforços nos municípios mais pobres por meio da oferta de: (i) empréstimos subsidiados inicialmente para famílias; (ii) direcionamento da mão de obra excedente para obras de infraestrutura; (iii) doações governamentais para

investimentos nas regiões mais pobres. Essas três ações aprimoradas também foram as mesmas adotadas no plano seguinte descrito com mais detalhes no quadro a seguir.

Quadro 1 - CHINA: Plano 8-7 de Redução da Pobreza (1994-2000)

O objetivo geral do Plano 8-7 era retirar da linha de pobreza 80 milhões de pessoas durante o período de 7 anos compreendido entre 1994 e 2000.

1. Empréstimos Subsidiados para atividades industriais e agrícolas (54% dos recursos)

A experiência se mostrou exitosa após o governo ajustar a política em 1996 para direcionar os recursos para as famílias pobres, ao mesmo tempo em que incentivava o desenvolvimento de entidades de assistência a essas famílias para aprenderem técnicas de gestão e lidarem com tecnologias. Os empréstimos quando iniciados no plano anterior (1986) também eram destinados às famílias pobres sem qualquer treinamento e, em face da baixa eficiência constatada, foi redirecionado, em 1989, para os municípios ou empresas no município. Constata-se, portanto, que a ação foi bem-sucedida, quando direcionada diretamente às famílias pobres e associadas a medidas de incentivo ao treinamento.

2. “Food for Work” (23% dos recursos)

Para desenvolver a infraestrutura da China, o país se utilizou da mão de obra excedente no meio rural, em especial para construção de estradas, pastagens, estações de água, entre outras. O plano foi concebido para que os governos locais oferecessem uma contrapartida contratando a mão de obra e o governo central arcasse com os custos de material para as obras. No entanto, estimativas indicam que os governos locais não ofereceram a contrapartida e quase 40% dos serviços prestados foram realizados de forma gratuita.

3. Doações Governamentais (23% dos recursos)

Doações para investimentos em regiões pobres para infraestrutura de menor escala, educação básica, cuidados com a saúde, promoção da cultura, projetos de extensão científica e tecnológica, treinamento e desenvolvimento da indústria.

2.2. TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

A transferência de valores monetários diretamente para as famílias pobres é uma das formas mais rápidas de se atingir a redução dos níveis de pobreza, assim como promove a maior eficiência no uso dos fundos destinados. Qualquer outra forma de enviar ajuda às pessoas pobres, que não diretamente, envolve uma logística e contratação de intermediários que acabam tornando a política pública muito dispendiosa.

No entanto, essa forma de minorar os impactos da pobreza não garante isoladamente o desenvolvimento do país e emancipação das famílias para que não dependam no futuro da ajuda governamental. Neste contexto, as políticas públicas de transferência de renda devem estar associadas à oferta de oportunidades de geração de

renda própria (“portas de saída”) para aquele que depende da ajuda governamental para seu sustento e de sua família.

Em alguns países buscar uma “porta de saída” é uma obrigação do beneficiário, sob pena de deixar de contar com a transferência de renda. No Programa Bolsa Família – PBF, esta não é uma exigência, uma vez que o programa foi concebido mirando na geração futura, ou seja, pretende que os chefes de família tenham meios de oferecer uma alimentação melhor, assim como garantir a educação e maior saúde das crianças, por meio da condicionalidade de matrícula na escola e vacinação obrigatórias.

Em transferências de renda, podemos incluir também os benefícios de aposentadorias e pensões sociais que, segundo Silva (2011),

são constituídos por transferências monetárias, providas pelo Estado, associadas à velhice ou incapacidade física para o trabalho, visando garantir a cobertura das necessidades básicas dos indivíduos que se encontram nessas condições. Tais benefícios podem ocorrer mediante aportes de contribuições do beneficiário ao longo de sua vida laboral, ou serem direcionados a grupos populacionais que não alcançam um tempo mínimo de contribuição direta aos sistemas oficiais de seguridade.

No Brasil, as pensões sociais são representadas essencialmente pelo Benefício de Prestação Continuada e o sistema de aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, um sistema de seguridade social que entendemos bem estruturado.

Considerando que o estudo trata de relatar experiências internacionais, no aspecto transferência de renda buscamos a experiência dos Estados Unidos, cujos níveis de redução da pobreza foram alcançados majoritariamente por programas desta natureza. De acordo com TRIZZI (2019), durante o período de 50 anos compreendido entre 1967 a 2017 a pobreza nos Estados Unidos se reduziu de 26% para 14,4%, principalmente em razão do crescimento de programas de seguridade social, cartão alimentação e benefícios tributários.

No entanto, são inúmeros países que adotam “Cash Transfers” para redução da pobreza, incluindo os países mais pobres do mundo situado na região da África subsaariana, conforme descrito por Marito (2012). A China também tem um amplo programa de transferência de renda.

Quadro 2 – ESTADOS UNIDOS: Transferência Direta

Por serem pagos diretamente às famílias, destacamos os seguintes benefícios governamentais oferecidos pelo Governo Federal dos Estados Unidos:

1. SNAP ou Food Stamps (Cartão Alimentação): Cartão de débito para aquisição de comida nos mercados autorizados. Não há um valor fixo para o benefício, mas o programa estabelece um valor de alimentação que cada família deveria ter para sobreviver, a depender do número de pessoas na família, e pressupõe que cada família gaste 30% da sua renda para atingir esse patamar mínimo de alimentação. Caso os 30% fique abaixo deste patamar, o governo complementa. Em 2020, o benefício médio por pessoa foi de US\$ 125 por mês e por família de US\$ 246 ao mês¹.

2. Temporary Assistance for Needy Families – TANF (Assistência Financeira Temporária): oferta de recursos financeiros por curto período de tempo para famílias de baixa renda com crianças cujos responsáveis legais estão buscando autossuficiência. O Governo Federal repassa os recursos para os Estados que decidem o desenho de seus respectivos programas. Os Estados, portanto, definem valor do pagamento e as pessoas elegíveis ao benefício.

Entre os benefícios governamentais oferecidos pelo Governo Federal dos Estados Unidos para redução da pobreza há também auxílio moradia, este pago diretamente ao proprietário do imóvel que está sendo locado para a família de baixa renda, e também ajuda para despesas médicas. Como, no entanto, não configuram uma transferência direta de renda, não descrevemos neste quadro.

2.3. INCLUSÃO PRODUTIVA

A situação ideal é que todos pudessem sair da pobreza por meio da inclusão produtiva, ou seja, que pudessem ser inseridos no mercado de trabalho, seja em um emprego formal ou como empreendedor.

No entanto, as ações governamentais que buscam essa “porta de saída” da pobreza e dos programas de transferência de renda dificilmente conseguem alcançar um público elevado de beneficiários, pois, em geral, pressupõem dispêndio elevado com oferta de treinamento e a doação de bens de produção ou subsídios para sua aquisição. Outra ação rumo à inclusão produtiva é a oferta de microcrédito que, embora mais viável sob o aspecto financeiro, se adotada de forma isolada sem a oferta de treinamentos específicos e gerenciais, tende a oferecer poucos resultados para redução da pobreza.

Relatório sobre Inclusão Produtiva produzido pelo Banco Mundial (2021) aponta, ainda, que as experiências de vários países demonstraram que a falta de

¹<https://www.cbpp.org/research/food-assistance/a-quick-guide-to-snap-eligibility-and-benefits#:~:text=On%20average%2C%20SNAP%20households%20received,%241.39%20per%20person%20per%20meal.>

engajamento da comunidade local e de estruturas não governamentais foram pontos críticos para execução de ações de inclusão produtiva. De acordo com o referido relatório:

(...) está ocorrendo um surgimento sem precedentes de programas de inclusão produtiva no mundo todo. Pesquisas apontam que programas desta natureza estão sendo executados em 75 países, voltado para 20 milhões de famílias e beneficiando 92 milhões de pessoa, direta ou indiretamente.

Este relatório apresenta dados e evidências de 219 programas e de outros 40 programas ainda em planejamento e identificados na Pesquisa “Partnership for Economic Inclusion Landscape” 2020. Perto da metade de todos os programas ao redor do mundo são liderados pelo governo, e esses programas cobrem 93% dos beneficiários entre todos os programas destacados neste relatório. (tradução própria)

No Brasil, os principais programas de inclusão produtiva são representados pelo Progridir e Inclusão Produtiva Rural. De acordo com informações extraídas da página do Ministério da Cidadania, o Progridir

É um plano de ações do Governo Federal para gerar emprego, renda e promover a construção da autonomia das pessoas inscritas no CADASTRO ÚNICO para programas Sociais do Governo Federal. O Progridir possui um aplicativo de internet para as pessoas inscritas no CADUNICO, que conta com cursos de qualificação profissional, vagas de emprego, uma área para elaboração de currículo, e a possibilidade de acessar microcrédito para empreender. Todos ofertados por parceiros (empresas ou entes públicos) em sua região de forma gratuita?

A inclusão produtiva rural, por sua vez, contempla os Programa Cisternas), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Fomento Rural, entre outras ações.

No que se refere às experiências internacionais de inclusão produtiva, resumimos a partir do documento “The State of Economic Inclusion Report 2021”, do Banco Mundial, as ações implementadas na Região de Sahel na África, em Bihar na Índia e em Bangladesh.

² <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/progridir>. Acesso em 24 fev.21.

Quadro 3 – ÁFRICA (REGIÃO DO SAHEL): Inclusão Produtiva

A região do Sahel na África é uma das mais pobres do mundo. A experiência de inclusão produtiva relatada refere-se a programas implementados nos seguintes países desta região: Burkina Faso, Mauritânia, Nigéria e Senegal.

Nesta região o programa de inclusão produtiva baseava-se nas seguintes ações:

1. Village Savings and Loan Association – VSLAs (Incentivo à formação de poupança da comunidade e oferta de empréstimos por associação): Cada membro da associação pode tomar um empréstimo mensal e pagar ao longo de 3 meses com juros acordados pelo grupo, em geral de 5 a 10%. O fundo para os empréstimos é formado pelas cotas de participação que cada membro investiu na associação, pelos juros e multas dos empréstimos pagos. Essa forma de financiamento foi bem sucedida nas experiências analisadas, mesmo nas regiões mais remotas. O relatório aponta como pontos positivos a flexibilidade deste modelo, no qual os grupos estabelecem suas próprias regras, permitindo se adequar em tempos difíceis e a facilidade de rápida expansão da cobertura. Instituições financeiras têm um limitado alcance na região do Sahel, por isso também a importância desta forma alternativa de financiamento por meio das VSLAs. Na Nigéria, por exemplo, menos de 4% dos adultos possuem uma conta bancária, e menos de 2% pegam empréstimos em instituições financeiras.

2. Community Coaches (Instrutores Comunitários): membros da comunidade foram treinados para continuar replicando o que aprenderam, por meio de encontros regulares de 15 a 25 pessoas, e também por treinamentos individuais, além de visitas de acompanhamento de meses em meses. Esses membros ganharam extrema confiança da comunidade e, mesmo depois de encerrada a ajuda de custo paga pelo Programa, em 2019, alguns beneficiários juntaram fundos próprios para manter o pagamento desses instrutores. No entanto, não existe clareza se esses instrutores puderam transmitir conhecimento múltiplo que ajudasse na inclusão produtiva dos membros de sua comunidade. Foi ressaltado no relatório que muitos instrutores têm baixo nível educacional e tiveram dificuldades de utilizar o material fornecido para oferecer o treinamento.

3. One-time lump sum cash grant (doação única em dinheiro com valor fixo): Depois de formados os grupos de poupança, de terem recebido treinamento, os participantes do programa trabalham com os instrutores para desenvolver um plano de negócios para investimento da doação que varia entre US\$140 e US\$275.

Quadro 4 – ÍNDIA (ESTADO DE BIHAR): Inclusão Produtiva

O Estado de Bihar fica na Índia oriental e teve uma experiência exitosa de inclusão produtiva por meio da Bihar Rural Livelihoods Promotion Society (BRLPS), conhecida localmente como JEEViKA. A ação consiste em:

1. Doação de Bens de Produção: os participantes do programa escolhem um bem de produção, de uma lista predeterminada de acordo com o contexto e necessidades locais.

2. Treinamento: os participantes recebem treinamento específico do bem escolhido, tanto para operar, quanto para manutenção, e somente após completar esse treinamento é que toma posse do bem.

3. Abono Mensal: para estimular o consumo e cobrir os custos de oportunidade de não gerar renda enquanto os participantes estão em treinamento, eles recebem um abono mensal de US\$ 14 pelo período de até 7 meses.

O programa foi bem sucedido nas suas ações em geral e comprovou que para alcançar a inclusão produtiva de forma efetiva da população mais pobre e mais vulnerável é necessária uma abordagem mais intensa.

Quadro 5 – BANGLADESH: Inclusão Produtiva pelo Programa “Graduation Program”

O Programa “The Ultra-Poor Graduation” se iniciou em 2002 em Bangladesh e é reconhecido mundialmente como uma experiência bastante exitosa de redução da pobreza por meio da inclusão produtiva, ou seja, efetiva emancipação da família para sobreviver do seu próprio trabalho.

A expressão “graduation” foi adotada em razão do programa oferecer um conjunto de ações que envolvem em especial treinamento e acompanhamento permanente das famílias pelo período de 2 a 3 anos, após o qual a família deve estar habilitada a não retornar para a extrema pobreza.

Eis as principais ações adotadas neste programa:

- 1. Ajuda de custo para consumo, por meio de oferta de comida ou dinheiro;**
- 2. Treinamento de habilidades;**
- 3. Transferência de um bem de produção (animais) ou sementes para trabalhadores autônomos ou acesso a emprego formal;**
- 4. Acesso a serviços de poupança e treinamento em educação financeira;**
- 5. Treinamento em grupo para adquirir autoconfiança, reforçar as habilidades e romper com a exclusão social.**

O Programa foi adaptado para vários países. Em Bangladesh, desde seu início até os dias atuais já serviu a mais de 1,9 milhões de famílias extremamente pobres³.

2.4. SUBSÍDIOS GOVERNAMENTAIS

Uma forma bastante eficiente de direcionar recursos para a população mais pobre é por meio dos subsídios governamentais. No Brasil, o Governo Federal classifica os subsídios (benefícios) concedidos em três modalidades (benefícios): tributários, creditícios e financeiros.

De acordo com dados do Relatório do 3º Orçamento de Subsídios da União (BRASIL, 2019, p. 4), “os subsídios da União atingiram R\$ 314,2 bilhões, equivalentes a 4,6% do PIB, segmentados em: benefícios (gastos) tributários, no valor de R\$ 292,8 bilhões (4,3% do PIB); e benefícios financeiros e creditícios, no montante de R\$ 21,4 bilhões (0,3% do PIB).

Entre os subsídios no Brasil, destacamos pela sua dimensão os denominados Gastos Tributários, também conhecidos por benefícios tributários. De acordo com a Receita Federal do Brasil⁴:

³ <https://bracultrapoorgraduation.org/project/bangladesh/>. Acesso em 24 fev.21.

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Os sistemas tributários, via de regra, não possuem outro objetivo senão o de gerar recursos para a administração. No entanto, são permeados por situações que promovem isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária.

Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Algumas delas se constituem em alternativas às ações políticas de Governo e têm por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas, sim, por intermédio do sistema tributário. Caso essas desonerações configurem desvios ao Sistema Tributário de Referência, estaremos diante dos denominados Gastos Tributários.

No Brasil esses gastos são direcionados principalmente para fomentar o emprego, por meio de isenção a setores produtivos específicos e a pequenas empresas. De acordo com estudo de Pellegrini (2018), o Simples Nacional e desoneração da folha de salários representaram 60% do total das renúncias fiscais e promoveram, no ano de 2015, respectivamente, uma renúncia de R\$ 69,2 bilhões e R\$ 25,2 bilhões.

Entre experiências internacionais de redução da pobreza por meio de revisão de subsídios governamentais selecionamos a de Ghana, na África, relatada pelo Unicef (2017).

Quadro 6 – GHANA: Revisão de subsídios a combustível

Em 2013 Ghana removeu subsídios a combustíveis, ocasionando aumento de preços. A UNICEF promoveu estudo para estimar e mitigar o impacto desta reforma sobre as crianças mais pobres. A análise confirmou que 80% do subsídio governamental beneficiava os grupos mais ricos, enquanto apenas 3% das receitas geradas beneficiava a população mais pobre de Ghana. Na análise também restou demonstrada que a remoção dos subsídios aumentaria a pobreza em 1,5%, mas, de outra parte, os pesquisadores demonstraram que dobrar o programa nacional de transferências diretas para 150 mil famílias em 2014 reverteria o incremento na pobreza, assim como reduziria a desigualdade de renda.

Como resposta a essas conclusões, o Governo de Ghana de fato ampliou expressivamente o orçamento do programa de transferência de renda.

⁴<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario#:~:text=A%20Receita%20Federal%20do%20Brasil,Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%Aancia%2C%20reduzindo0> . Acesso em 24 fev.21

2.5. EDUCAÇÃO

De acordo com a Unesco (2017), se todos os adultos completassem ao menos a educação primária e secundária (educação básica), 420 milhões de pessoas poderiam sair da pobreza, reduzindo o total de pessoas pobres no mundo à metade.

No entanto, embora essencial buscar a educação da população, pois esse objetivo não se restringe aos fins puramente econômicos, sabe-se que esse caminho para atingir a redução da pobreza é uma estratégia que produz efeitos apenas após longo prazo. Segundo simulações de Medeiros (2019), uma redução significativa da pobreza por meio de investimento na educação básica da população só surtiria efeitos depois de meio século. Ademais, esclarece que “os objetivos distributivos não podem ser majoritariamente perseguidos pela via da educação” (p. 46), ou seja, não há um impacto necessariamente positivo sobre a distribuição de renda. Acrescenta:

Ainda assim, para que os níveis de pobreza se reduzissem para menos da metade daqueles observados em 2015, seriam necessários esforços extremos, como a massificação do ensino superior. Garantir secundário completo a toda a força de trabalho reduziria apenas cerca de um quarto da pobreza atualmente verificada – e apenas no longo prazo. (p. 45)

Embora, de fato, a educação básica seja apontada como uma via importante de redução da pobreza, não localizamos entre as experiências mundiais de redução da pobreza uma referência específica ao investimento em educação básica como o propulsor principal da redução da pobreza de determinada região.

Por outro lado, localizamos referências do Banco Mundial⁵ sobre a importância de desenvolver habilidades (qualificação de mão de obra) para a redução da pobreza:

Baixa qualificação perpetua a pobreza e desigualdade. Desenvolvimento de habilidades pode reduzir desemprego, aumentar renda e melhor as condições de vida. Faz sentido economicamente ajudar os jovens a desenvolver habilidades. (Tradução própria)

Entendemos que essa estratégia se combina, de certa forma, com as descritas no capítulo de inclusão produtiva, uma vez que ações desta natureza sempre pressupõem um treinamento prévio da população para então ofertar-lhe microcrédito, bens

⁵ Disponível em <https://www.worldbank.org/en/topic/skillsdevelopment#4>. Acesso em 9 mar. 21.

de produção, entre outras formas que garantam acesso a uma fonte de renda por meio do trabalho.

Além das experiências já relatadas de inclusão produtiva (que se combina com a estratégia de educação) apresentamos no quadro abaixo a experiência da parceria do Banco Mundial com a Coreia (Korea-World Bank Partnership Facility) para direcionar educação e treinamento técnicos e vocacionais à população do leste da Ásia.

Quadro 7 – LESTE DA ÁSIA E PACÍFICO - Technical and Vocational Education and Training (TVET)

O Banco Mundial recebeu fundo do governo da Coreia para direcionar à região do leste da Ásia e Pacífico com o objetivo de promover desenvolvimento de habilidades e criação de empregos na região, incluindo: Camboja, China, Indonésia, Japão, Coreia, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã, por um período de 3 anos, iniciado em junho de 2014. O Programa contemplava entre outros:

1. Apoio ao desenvolvimento de habilidades técnicas, ao mesmo tempo que promovia o desenvolvimento de habilidades socioemocionais e não cognitivas.
2. Promoção de parcerias estratégicas entre governo, empresas e países parceiros de outras regiões para aprimorar o suporte ao desenvolvimento de habilidades;
3. Fortalecimento de mecanismos que promovessem colaboração regional entre instituições e programas específicos voltados ao desenvolvimento de habilidades;
4. Fortalecimento das instituições para garantir a qualidade e relevância, para monitorar o progresso e assegurar resultados efetivos no mercado de trabalho;
5. Possibilitar a troca sistemática de experiências e conhecimento⁶.

⁶ Informação extraída de <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/partnering-for-skills-development-in-east-asia-and-the-pacific>. Acesso em 9 mar. 21.

3 DADOS GERAIS SOBRE A POBREZA

A erradicação da pobreza é a meta número 1 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. Existe um avanço considerável na redução da pobreza, pois segundo dados apresentados pela ONU⁷ e verificados entre 1990 e 2015, o número de pessoas vivendo na pobreza se reduziu à metade. No entanto, em 2015 ainda havia 736 milhões de pessoas (10% da população mundial) vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia, patamar esse que representa a linha da extrema pobreza.

A redução da pobreza à metade no período indicado foi alcançada, principalmente, pelo rápido crescimento econômico na China e Índia. A África por sua vez e a Ásia permanecem com níveis de pobreza muito elevados: 80% da população que vive com menos de US\$ 1,9 por dia está no Sul da Ásia e na África Subsaariana.

Quando se mira para a pobreza multidimensional, que envolve além do nível de renda, a mensuração da vulnerabilidade e do acesso a direitos básicos da população carente, a quantidade de pessoas pobres no mundo dobra para 1,3 bilhões de pessoas. Outro fator preocupante é que metade das pessoas vivendo na pobreza tem menos de 18 anos.

No Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE⁸:

Em 2018, o país tinha 13,5 milhões de pessoas com renda mensal ‘per capita’ inferior a R\$ 145, ou US\$ 1,9 por dia, critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza. Esse número é equivalente à população de Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal. Embora o percentual tenha ficado estável em relação a 2017, subiu de 5,8%, em 2012, para 6,5% em 2018, um recorde em sete anos.

(...)

A Síntese de Indicadores Sociais também apontou que, embora um milhão de pessoas tenham deixado a linha de pobreza – rendimento diário inferior a US\$ 5,5, medida adotada pelo Banco Mundial para identificar a pobreza em países em desenvolvimento como Brasil – um quarto da população brasileira, ou 52,5 milhões de pessoas, ainda vivia com menos de R\$ 420 per capita por mês. O índice caiu de 26,5%, em 2017, para 25,3% em 2018, porém, o percentual está longe do alcançado em 2014, o melhor ano da série, que registrou 22,8%.

⁷ Disponível em <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>. Acesso em 9 mar. 21.

⁸ Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redução da pobreza só pode ser alcançada com a combinação de uma série de ações, coordenadas principalmente por ações governamentais das quais destacamos neste estudo: promoção do crescimento econômico, transferências de renda, inclusão produtiva, subsídios governamentais e educação.

Pela experiência recente da China, o crescimento econômico é eficiente para retirar as pessoas da pobreza e ao mesmo tempo garantir o desenvolvimento do país. No entanto, essa estratégia adotada de forma isolada, embora retire as pessoas da pobreza, aumenta a desigualdade de renda no país.

Estudo indica que apostar na redução da pobreza apenas por meio da escolarização da população, de forma que todas atinjam pelo menos a educação primária e secundária (educação básica), também pode gerar distorções na distribuição de renda, e promoveria apenas após 50 anos resultados expressivos na redução da pobreza. No entanto, esse achado não sugere que a educação básica seja irrelevante, mas apenas que não é um meio mágico de reduzir a pobreza. O investimento em qualificação de mão de obra parece ser uma via mais rápida para atingir essa finalidade. Sobre estratégias de redução da pobreza pela via da educação foi apresentada, portanto, a parceria entre Coreia e Banco Mundial que direcionam recursos para países do leste asiático e países do pacífico investirem em desenvolvimento de habilidades.

Já no que se refere à inclusão produtiva, ressaltou-se a dificuldade de ações dessa natureza terem a amplitude necessária para promover índices significativos de redução da pobreza. Foram apresentadas experiências internacionais exitosas que contemplavam principalmente a oferta de microcrédito, bens de produção, doações e treinamento na África e na Índia. Foi descrito, ainda, o reconhecido “Graduation Program” de Bangladesh que produziu resultados notórios na redução da pobreza dos grupos beneficiários e foi replicado em vários países do mundo com adaptações.

Quanto aos subsídios governamentais, que envolvem principalmente uma seleção adequada das isenções tributárias (gastos tributários), a experiência trazida refere-se à de Ghana acerca de revisão dos subsídios a combustíveis e redirecionamento dos recursos para programas de transferências de renda.

O crescimento econômico deve ser almejado pelas nações pobres como via sustentável de retirar as pessoas da pobreza. No entanto, não é uma estratégia que pode ser implementada por uma ação única governamental. A estratégia mais viável e de rápida implementação são as transferências de renda direta à população vivendo na pobreza. Embora a experiência internacional relatada neste estudo se refira aos Estados Unidos, várias nações no mundo, incluindo países mais pobres da África, adotam essa ajuda financeira direta para retirar sua população da pobreza.

5 REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. The State of Economic Inclusion Report 2021. Disponível em : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34917/9781464815980.pdf?sequence=15&isAllowed=y>. Acesso em: 7 fev.21.

BATEMAN, Andrea; LIANG, Xiaoyan. National Qualification Framework and Competency standards: Skills Promotion and Job Creation in East Asia and Pacific. Korea-World Bank Partnership Facility-KWPF: Abr. 16. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/580761508757032462/pdf/120596-WP-P150980-PUBLIC-NQF-in-EAP-report-KWPF-Final.pdf>. Acesso em 9 mar. 21.

BEEGLE, Kathleen; e CHRISTIAENSEN, Luc. Accelerating Poverty Reduction in Africa. World Bank Group. 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32354>. Acesso em: 18 fev.21.

BRASIL. 3º Orçamento de Subsídios da União: Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no período de 2003 a 2018. Ministério da Economia, abr. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/gastos-com-subsidios/osu/3o-orcamento-subsidios-da-uniao-2019/view>. Acesso em 9.mar.21

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. Protección social inclusiva en América Latina. Santiago. CEPAL, 2011. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf. Acesso em 19 fev.21.

MARITO, Garcia; MOORE, Charity. The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa. Washington: Banco Mundial, 2012. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/435291468006027351/pdf/672080PUB0EPI0020Box367844B09953137.pdf>. Acesso em 10 mar. 21.

MEDEIROS, Marcelo; BARBOSA, Rogério; CARVALHAES, Flavio. Educação, Desigualdade e Redução da Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, jan.19.

PELLEGRINI, Josué. Gastos (benefícios) tributários. Brasília: Instituição Fiscal Independente. Nota Técnica nº 17, jun. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-17-gastos-beneficios-tributarios-jun-2018/view>. Acesso em 23 fev.21.

SANGUI, Wang; ZHOU, Li; YANSHUN, Ren. The 8-7 National Poverty Reduction Program in China – The National Strategy and Its Impact. China: Banco Mundial, 2004. Disponível em:

https://web.worldbank.org/archive/website00819C/WEB/PDF/CHINA_-4.PDF.

Acesso em: 23 fev.21.

SELF, Vanessa; SCHOFIELD, Lilly; e AHMED, Md. Muzaffar. Graduating out of extreme poverty; who, why and how? Evidence from Save the Children's Shiree Programme in Bangladesh. Reino Unido: Save de Children, 2018. Disponível em:

https://resourcecentre.savethechildren.net/node/13518/pdf/shiree_learning_paper_full_version.pdf. Acesso em 24 fev.21.

SILVA, Sandro. A Inclusão Produtiva como Eixo de Política de Proteção Social: Contexto Latinoamericano e Questões para a Realidade Brasileira. IPEA. Outubro de 2020. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2605.pdf.

Acesso em 19 fev.21.

SOUZA, Pedro; et al. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: IPEA, ago.19.

TRISI, Danilo; e SAENZ, Matt. Economic Security Programs Cut Poverty Nearly in Half Over Last 50 Years. Center on Budget and Policy Priorities. NOVEMBER 26, 2019.

Disponível em: <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/9-14-18pov.pdf>.

Acesso em 7 fev.21

UNESCO. Reducing global poverty through universal primary and secondary education.

Jun. 2017. Disponível em <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education.pdf>. Acesso em 9 mar. 21.

UNICEF. A World Free from Child Poverty. 2017. Disponível em <https://www.unicef.org/media/65161/file/Child-Poverty-SDG-Guide-EN.pdf>.

Acesso em 19.fev.21

2021-21