

NOTA ACERCA DAS TENDÊNCIAS RECENTES DE FINANCIAMENTO AOS PAÍSES DE MENOR DESENVOLVIMENTO RELATIVO

Luiz Afonso Simoens da Silva*

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as tendências recentes nos programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento – Official Development Assistance (ODA), dos Países Pobres Altamente Endividados – Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) – e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), mais particularmente após o advento da crise financeira global, a partir de 2007. Pretende-se mostrar que a abrangência de ODA continua baixa, que seus recursos se originam crescentemente de fontes privadas e que eles foram pouco afetados pela crise europeia. Sua ênfase setorial ainda é colocada em programas de infraestrutura social e econômica e, curiosamente, não prioriza o combate à fome. Na sequência, constata-se que parte relevante de ODA foi redistribuída de seus objetivos originais para o atendimento de programas de perdão de dívida. Fica claro, finalmente, que os ODMs mostraram avanços em algumas áreas, mas que os programas de desenvolvimento mais problemáticos são os ligados ao combate à fome.

Palavras-chave: assistência oficial ao desenvolvimento; países pobres altamente endividados; objetivos de desenvolvimento do milênio.

ABSTRACTⁱ

This article analyzes recent trends under the programs of Official Development Assistance (ODA), Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), and the Millennium Development Goals (MDG), mainly after the global financial crisis that has started in 2007. Evidence shows that the ODA scope remains limited, that its resources are increasingly originated from private sources, and that the European crisis hasn't put a strong pressure on its funding. The sectorial priority keeps going with programs to improve the social and economic infrastructure, but curiously do not attach to much importance to the fight against hunger. Evidence also shows that a significant ODA quota is appropriated by the debt relief under the HIPC. Finally, it is clear that there has been some improvement in the MDG, although the most uncertain results are those related to the fight against hunger.

Keywords: official development assistance; heavily indebted poor countries; millennium development goals.

JEL: F34; H81; I3.

* Professor do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Universidade Estadual Paulista (IEEI/UNESP) e bolsista pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Em artigo escrito no jornal *Valor econômico*, Sundaram (2012, p. A15), secretário-geral adjunto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico, lembrou que, há quatro décadas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assumiu o compromisso de dedicar 0,7% da Renda Nacional Bruta (RNB) de seus países-membros para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento – Official Development Assistance (ODA).

Na mesma linha de comprometimento, em 1996, começou a iniciativa relativa às dívidas dos países pobres altamente endividados – *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) –, cujos principais arquitetos foram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – e o Clube de Paris. Na virada dos anos 2000, as discussões acerca da sistematização de indicadores sociais desembocaram na aprovação pela Organização das Nações Unidas (ONU) dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), de modo a criar referências para o combate à pobreza. As bandeiras sociais passaram a ser, a partir de então, a iniciativa HIPC de perdão de dívida e o cumprimento dos ODMs para 2015. O foco, traçado no Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial, voltou-se para cinco prioridades: centrar esforços nos mais pobres e vulneráveis, especialmente na África Subsaariana, criar oportunidades para crescimento, promover ações coletivas globais (conectividade, alavancagem financeira e inovação), fortalecer a governabilidade e preparar para crises (World Bank, 2010, p. 4-5).

Análises do desempenho recente desses programas são encontradas no Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative do FMI (30.09.2012, p.1-4), no The Millennium Development Goals Report 2012 da ONU (2012, p. 1-169) e no Global Monitoring Report 2012 (Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals) do Banco Mundial.

Analisando o desempenho desses programas, Sundaram (2012) mostra-se bastante crítico ao apontar progressos modestos “até porque o financiamento caiu em mais de dois terços” e exigências de uso da ajuda em compras junto aos países doadores. No que diz respeito ao alívio de dívida, o dirigente da ONU fala de progressos significativos, mas lamenta a “dupla contagem” entre iniciativa HIPC e ODA. A iniciativa HIPC ainda não seria vista como um programa adicional à ajuda oficial ao desenvolvimento, de forma que “os mesmos fundos são computados primeiramente como um empréstimo em condições favorecidas e, de novo, como perdão de dívida”. Além disso, os países desenvolvidos teriam se comprometido em Bruxelas, em 2001, a disponibilizar acesso a exportações com isenções alfandegárias e de quotas – *Duty-Free Quota-Free* (DFQF) –, mas “o acesso só está disponível para 80% dos produtos e qualquer condição mais restritiva do que o pleno regime de DFQF permite que os países importadores barrem os produtos que os países menos desenvolvidos podem ter êxito em exportar”.

Graziano da Silva (2012, p. A19), diretor-geral da ONU para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) –, explora em seu artigo o tema da fome no mundo. Os dados coligidos em 2012 pela FAO, pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) mostram que, em 1990, 1 bilhão de pessoas (18,6% da população mundial) passava fome; em 2012, este número teria caído para 870 milhões de pessoas ou 12,5% da população mundial. Apesar dos avanços registrados, ainda seria uma aberração o número de pessoas em estado de subnutrição, mesmo com todo o desenvolvimento tecnológico ocorrido. Para ele, “desde 2007, quando implodiu a ordem financeira mundial, os avanços na luta contra a fome praticamente estagnaram”.

O objetivo deste artigo é analisar as tendências recentes nesses três pontos – ODA, iniciativa HIPC e ODM –, mais particularmente após o advento da crise financeira global, a partir de 2007. Quanto ao primeiro deles, ODA, pretende-se mostrar que sua abrangência continua baixa, torna-se crescentemente privada, foi pouco afetada pela crise europeia e volta-se, desde 2005, majoritariamente, aos países menos desenvolvidos. Sua ênfase setorial ainda é colocada em programas de infraestrutura social e econômica e, curiosamente, não prioriza o combate à fome. Na sequência, constata-se que parte relevante de ODA foi redistribuída de seus objetivos originais para o atendimento de programas de perdão de dívida. Fica claro, finalmente, que os ODMs mostraram avanços em algumas áreas, mas que os programas de desenvolvimento mais problemáticos foram os ligados ao combate à fome.

2 A ODA

A tabela 1 abre em quatro tipos os fluxos totais de recursos de longo prazo para os países em desenvolvimento (PEDs). Em 2010, os fluxos privados de longo prazo responderam por 73% do total: 67% em condições de mercado; e 6% em doações por agências privadas voluntárias. Os fluxos oficiais responderam por 27%: 26% de assistência oficial ao desenvolvimento, aí incluídas as contribuições a organismos multilaterais, com 8%; e 1% de outros fluxos oficiais. Houve uma mudança de composição desses fluxos: em 1990, 87% eram oficiais, sob a forma, por exemplo, de ODA e de Outros Fluxos Oficiais – Other Official Flows (OOF) –, contra 13% privados. Essa tendência segue o mesmo padrão dos fluxos privados não concessionais destinados aos PEDs.

TABELA 1
ODA e OOF (2010)

	US\$ milhões	% do total
I. ODA	128.492	26
Assistência oficial bilateral do desenvolvimento	90.747	18
Contribuições a instituições multilaterais	37.745	8
ONU	6.590	1
União Europeia (UE)	13.154	3
Agência Internacional de Desenvolvimento (AID)	8.059	2
Bancos regionais de desenvolvimento	3.143	1
II. OOF	5.844	1
OOF bilaterais	5.360	1
Instituições multilaterais	484	0
III. Doações por agências privadas voluntárias	30.639	6
IV. Fluxos privados em condições de mercado (longo prazo)	329.434	67
Investimento direto	164.104	33
Créditos privados de exportação	27.078	5
Investimento bilateral de portfólio	144.402	29
Títulos de agências multilaterais	-6.150	-1
V. Fluxos totais de recursos de longo prazo (I a IV)	494.409	100

Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

A maior evidência é que as contribuições bilaterais de ODA e OOF (19%) foram mais relevantes que aquelas intermediadas por agências multilaterais (8%). Uma segunda evidência é que se pode contestar a metodologia da OCDE, que classifica os investimentos bilaterais de portfólio (29% do total) como recursos de longo prazo. Estes, por sua própria natureza, assumem um caráter mais especulativo por estarem voltados a aplicações de curto prazo em bolsas de valores e títulos de renda fixa, preferencialmente públicos.

A tabela 2 aponta os números de ODA entre 2004 e 2011, que inclui a fornecida pelos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento – Development Assistance Committee (DAC) – (entre 87% e 90% do total), pelos demais países da OCDE (entre 2% e 4%) e por instituições da UE (entre 8% e 10%).¹

TABELA 2

ODA: desembolsos líquidos

(Em US\$ milhões)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Países DAC	79.854	107.838	104.814	104.206	121.954	119.778	128.465	133.526
Grupo dos Sete (G-7)	57.600	80.788	75.487	69.557	82.081	81.549	88.533	92.148
G-7/DAC (%)	72	75	72	67	67	68	69	69
Países não DAC	3.591	3.544	5.181	6.329	9.271	6.672	7.235	2.509
Instituições da UE	8.704	9.390	10.245	11.634	13.197	13.444	12.679	12.627
Total	92.149	120.771	120.241	122.170	144.423	139.893	148.380	148.662
% do total								
Países DAC	87	89	87	85	84	86	87	90
Países não DAC	4	3	4	5	6	5	5	2
Instituições da UE	9	8	9	10	9	10	9	8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 4 abr. 2012.

O gráfico 1 mostra o quadro de ODA como proporção da RNB – Gross National Income (GNI) –, efetuada pelo DAC. O compromisso de dedicar 0,7% da RNB de seus países-membros para a assistência oficial ao desenvolvimento nunca foi alcançado. Numa série de 51 anos, o valor mais expressivo (0,54%) ocorreu em 1961; os menos expressivos (0,22%) na virada do milênio, em 1997, 1999, 2000 e 2001; e o mais atual (0,31), em 2011, que aponta para uma recuperação expressiva com relação aos anos 1990, de prevalência de práticas neoliberais.

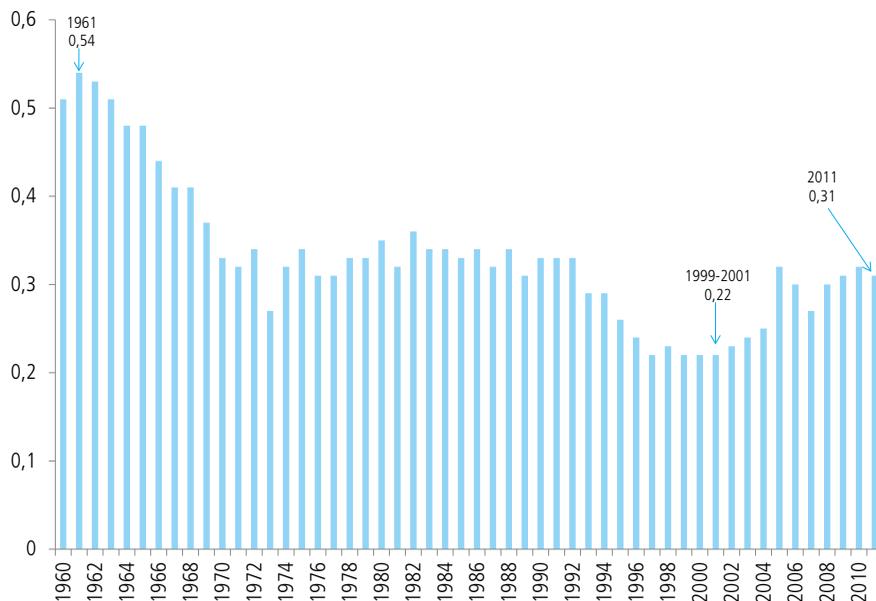
O gráfico 2 abre as contribuições individuais de cada um dos 23 principais países do DAC/OCDE. Na média dos anos 2000-2009 (gráfico 2A) e no ano de 2010 (gráfico 2B), a razão percentual ODA/GNI das cinco maiores contribuições foi registrada pela Noruega, Dinamarca, Suécia, Luxemburgo e Holanda. Isso reafirma um fato cuja história vai mais longe: os maiores contribuintes relativos têm sido sempre os países nórdicos e a Holanda. Luxemburgo também, mas é um país muito pequeno. Na ponta dos que menos contribuem relativamente a seu Produto Interno Bruto (PIB), mas não em termos absolutos, obviamente, estão alguns dos maiores países do mundo. Três deles são do G-7 (Estados Unidos, Japão e Itália) além de Grécia e Coreia do Sul.

1. O DAC da OCDE é composto pelos principais países doadores bilaterais: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

GRÁFICO 1

ODA/GNI: países do DAC

(Em %)

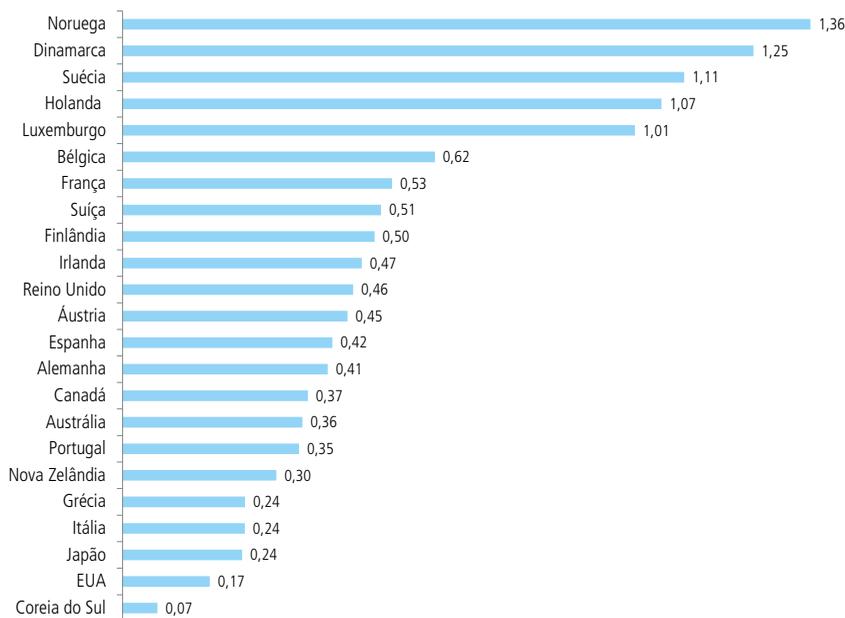


Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

GRÁFICO 2A

ODA (média 2000-2009)

(Em % GNI)

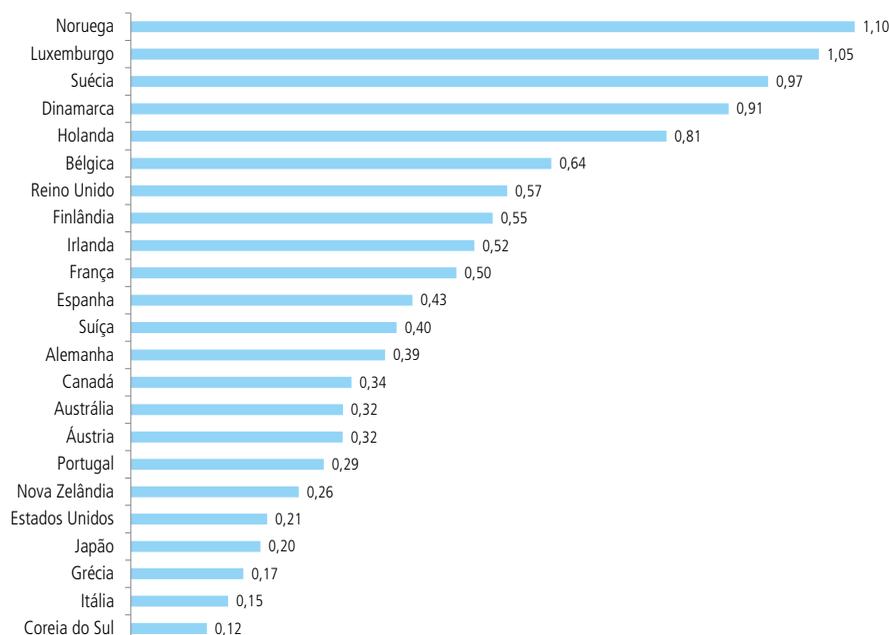


Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

GRÁFICO 2B

ODA (2010)

(Em % GNI)



Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

Um ponto a observar são as contribuições dos países da Zona do Euro. Grécia, Irlanda e Portugal, os primeiros a entrar em crise, respondiam por 2,2% do total da ODA dos países DAC em 2008. Dados preliminares de 2011 mostram que suas contribuições acumuladas se reduziram para 1,5% do total, com uma queda de US\$ 614 milhões. Se a eles forem somados a Itália e a Espanha, o ápice de seus aportes também se deu em 2008, quando somaram 11,8% do total de ODA. Em 2011, essa participação caiu para 7,9%, com uma queda de US\$ 3.837 milhões. Apesar disso, o total das contribuições dos países DAC aumentou em US\$ 11.729 bilhões entre os dois anos aqui considerados. Isso se deveu, em parte, ao aumento das contribuições dos outros países do G-7, que não a Itália, e de novos doadores públicos e privados. A tabela 2 mostra que a participação relativa do G-7 nas contribuições DAC caiu de 72% para 67%, entre 2004 e 2008; a partir daí, voltou a subir, atingindo 69% em 2011.

A tabela 3 mostra a distribuição bilateral aos PEDs e às instituições multilaterais. Entre 1980 e 2010, essa distribuição praticamente não se alterou: 77% são destinados diretamente aos PEDs; e 23% intermediados por instituições multilaterais. A tabela também mostra a distribuição regional dos fluxos de ODA. Em valores constantes de 2010, o total de recursos aumentou 65% desde 1980. As regiões relativamente mais beneficiadas foram, pela ordem: países interiores (303%), África Subsaariana (147%), América do Norte e Central (132%) e Europa (119%).

A distribuição por grupos de renda indica que, no período 1980-2005, os desembolsos de ODA eram destinados preferencialmente aos países de renda média baixa, seguidos pelos países menos desenvolvidos. Em 2005, a soma desses dois grupos alcançava 69% do total dos desembolsos. Em 2010, houve uma inversão, com a prioridade passando a ser dada aos países menos desenvolvidos, ainda que 68% dos desembolsos continuassem destinados a esses dois grupos.²

2. De acordo com o World Bank (2012, p.169), os grupos de renda atuais foram calculados com base na RNB de 2010: renda baixa (US\$ 1.005 ou menos); renda média baixa (US\$ 1.006-US\$ 3.975); renda média alta (US\$ 3.976-US\$ 12.275); renda alta (US\$ 12.276 ou mais).

TABELA 3

Desembolsos de ODA de todos os doadores para todos os setores

(Em US\$ milhões constantes de 2010)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Total dos recebimentos = A+B	103.102	101.842	114.351	98.299	100.968	154.231	170.593
A – PEDs	80.611	80.870	89.699	73.970	73.259	124.134	131.108
B – recebimentos multilaterais	22.491	20.972	24.652	24.329	27.709	30.097	39.485
África	25.045	31.828	40.109	27.894	23.536	40.651	47.976
África do Norte	6.943	6.881	12.276	3.805	3.369	3.054	2.598
África Subsaariana	17.755	24.001	27.323	23.401	19.224	36.673	43.805
América	5.151	7.915	8.032	7.990	6.987	7.737	10.718
América do Norte e Central	2.925	4.840	4.306	4.380	3.265	3.773	6.773
América do Sul	1.803	2.684	3.136	3.198	3.150	3.281	3.187
Ásia	33.635	28.827	28.002	21.922	22.090	53.240	36.734
Oriente Médio	13.986	8.844	7.728	3.698	3.610	28.809	9.488
Ásia Central e do Sul	13.171	12.044	9.384	7.765	7.839	13.293	18.636
Extremo Oriente	6.240	7.638	10.468	9.925	10.272	9.879	7.498
Europa	2.677	1.029	2.269	2.900	5.949	4.696	5.856
Oceania	2.488	2.491	2.261	2.582	1.389	1.488	2.018
Países interiores (encravados)	6.223	10.014	10.719	13.409	11.052	17.197	25.074
Pequenas ilhas em desenvolvimento	3.373	3.459	3.429	3.724	2.943	3.010	6.758

Fonte: OCDE (2012, tabela DAC2a *disbursemen*). Acesso em: 22 out. 2012.

É possível especular em torno da crítica de Sundaram acerca da existência de dupla contagem entre desembolsos de ODA e desembolsos para abatimento de dívida. A tabela 4 mostra que a evolução dos desembolsos da iniciativa HIPC foi de 100%, entre 1995, último ano antes da introdução deste programa de abatimento de dívida, e 2010. A tabela 3, por seu turno, permite inferir que, em igual período, o crescimento real dos desembolsos totais a título de ODA foi da ordem de 74%. Essa defasagem parece falar a favor da crítica feita pelo dirigente da ONU, isto é, que o avanço mais rápido da iniciativa HIPC se deu, em parte, sobre recursos que serviriam a outros programas de assistência aos PEDs, particularmente os menos desenvolvidos e os de renda média baixa.

A tabela 5, finalmente, aponta a distribuição dos compromissos bilaterais de ODA por setores, em valores constantes de 2010. Os principais montantes de assistência ao desenvolvimento se dirigiram à infraestrutura social (US\$ 64 bilhões, em 2010), particularmente educação, governo e sociedade civil e saúde. Na sequência, vem a área de infraestrutura econômica (US\$ 29 bilhões, em 2010), particularmente transporte, armazenagem e energia. Segue-se o setor multissetorial (US\$ 14 bilhões, em 2009), com destaque para o crescimento dos recursos para proteção ambiental, que se tornou mais relevante que o segmento produtivo (US\$ 13 bilhões), invertendo o padrão histórico.

TABELA 4

Desembolsos de ODA para PEDs, por grupos de renda

(Em %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Países menos desenvolvidos (LDC) ¹	25	30	28	29	26	24	34
Países de renda média baixa (LMIC) ²	34	28	34	28	27	45	24
Países de renda média alta (UMIC) ³	15	15	16	18	18	9	9
Outros países de renda baixa (OLIC) ⁴	2	2	3	3	2	2	2
Países em desenvolvimento mais adiantados (MADCT) ⁵	6	7	5	3	1	0	1
Não distribuídos por renda	18	16	15	20	25	20	30
Total	100						
memo:							
Países em desenvolvimento (US\$ milhões de 2010)	80.611	80.870	89.699	73.970	73.259	124.134	131.108
Iniciativa HIPC	16.177	20.937	24.306	22.626	18.450	31.255	45.321
HIPC/PEDs (%)	20	26	27	31	25	25	35

Fonte: OCDE (2012, tabela DAC2a *disbursements*). Acesso em: 22 out. 2012.Notas: ¹ *Least developed country*. (LDC).² *Lower middle-income countries*. (LMIC).³ *Upper middle-income countries* (UMIC).⁴ *Other low-income countries* (OLIC).⁵ *More advanced developing countries and territories* (MADCT).

TABELA 5

Compromissos oficiais bilaterais de ODA por setores

(Em US\$ milhões constantes de 2010)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
1. Infraestrutura social e serviços	13.421	30.963	29.188	24.033	30.905	47.306	64.325
2. Infraestrutura econômica e serviços	10.495	32.395	22.249	16.000	14.574	17.423	29.019
3. Setor produtivo	13.929	34.528	18.028	9.121	7.338	8.615	13.409
4. Multissetorial	1.213	930	3.107	4.322	6.940	8.998	21.038
5. Ajuda alimentar/programa geral de assistência	6.209	17.291	15.828	5.086	7.822	5.457	6.935
6. Ações relativas a dívidas	2.887	1.813	20.631	4.907	5.059	29.463	5.943
7. Ajuda humanitária	1.025	1.461	1.750	3.303	4.770	11.425	13.373
8. Não especificados	6.926	6.385	7.643	9.522	12.957	11.432	12.173
Total	56.105	125.766	118.424	76.294	90.365	140.119	166.215

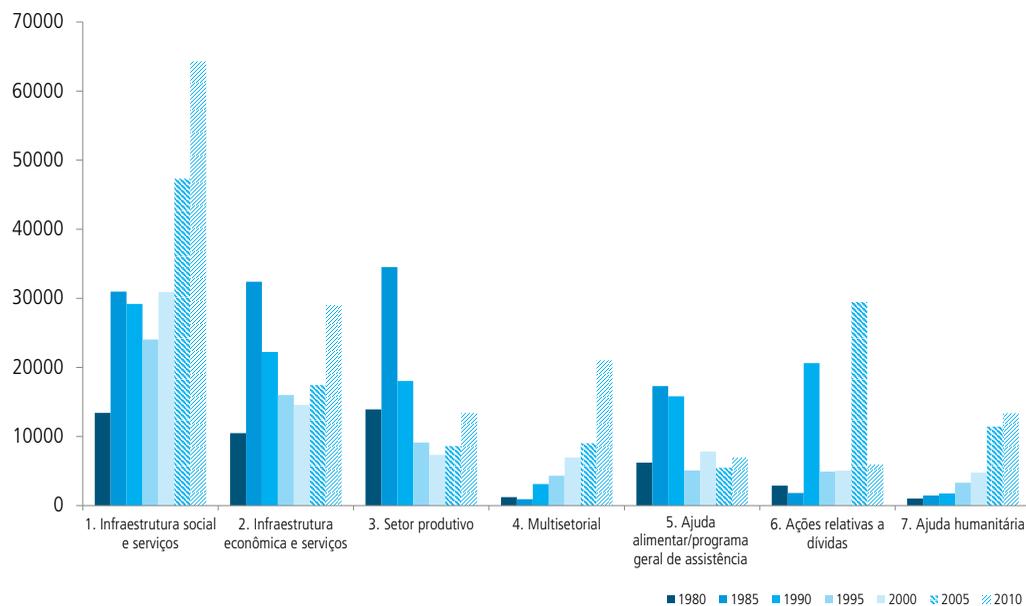
Fonte: OCDE (2012, tabela DAC2a *disbursements*).

A ajuda alimentar cresceu muito nos anos 1980, mas caiu fortemente no período 1990-2005 e voltou a subir em 2010. Se forem considerados os programas de ajuda alimentar, segurança alimentar e agricultura, os recursos aportados representarão não mais que 10% do total de ODA. O World Bank (2012, p. 8) acha isso surpreendente, à luz dos fortes aumentos nos preços agrícolas e dos ODMs definidos em 2000.

GRÁFICO 3

Compromissos oficiais bilaterais de ODA por setores

(Em US\$ milhões constantes de 2010)



Fonte: OCDE (2012).

3 A INICIATIVA HIPC E OS ORGANISMOS MULTILATERAIS

Alguns números dos programas de redução de dívida são registrados na tabela 4. Eles mostram duas tendências: o primeiro período apresentou alta relativa entre 1980 e 1995, quando passou de 20% a 31% dos recursos destinados aos PEDs, e baixa relativa entre 1995 - 2005, quando se estabilizou em 25%; o segundo período, com forte alta a partir de então, registrando 35% em 2010.

A iniciativa HIPC, como já comentado na introdução, foi deslançada em 1996 pelo FMI e pelo Banco Mundial com o propósito de assegurar que nenhum país pobre tivesse de enfrentar uma carga de dívida que não pudesse administrar. Ela também foi pensada com o propósito de fortalecer os laços entre alívio de dívida, redução de pobreza e políticas sociais (FMI, 2012a, p. 1-4). A iniciativa foi aprofundada em 1999, com a diminuição dos limites para elegibilidade ao programa que envolve a adoção pelo país de um plano de reformas econômicas a ser aprovado pelos organismos, de modo que ele passou a cobrir potencialmente um número maior de países. Na época, havia 38 países elegíveis, 32 dos quais na África Subsaariana. Desses, 27 países já haviam atingido o “ponto de decisão”, no qual os doadores assumiram o compromisso de aportar recursos, de modo a atingir um índice de dívida específico. A maioria dos onze países restantes foi prejudicada por conflitos internos ou de fronteira, desafios de governança ou atrasos substanciais. O estoque de dívida desses 27 países foi reduzido em dois terços. Só o BIRD comprometeu US\$ 13 bilhões em alívio de serviço da dívida para esse grupo, pelas duas décadas à frente.

Para acelerar o programa e favorecer o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio, em junho de 2005, a iniciativa HIPC foi suplementada pela Iniciativa Multilateral de Alívio de Dívida – *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI). Num primeiro momento, o MDRI permitiu abatimento total da dívida,

elegível por três organismos: FMI, Banco Mundial e Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD). Em 2007, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também decidiu aderir ao programa, dando 100% de alívio aos cinco países de sua área de atuação: Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua (FMI, 2012b, p. 1-3).

Em nova avaliação, feita em 2006 pelo Grupo Independente de Avaliação (Lala, 2006), havia 38 países no programa (dezoito já haviam passado da fase decisória, dez estavam no ponto de decisão e dez ainda em estudos) e mais oito potencialmente elegíveis.

Na última avaliação, em setembro de 2012, o alívio ao longo do tempo do serviço da dívida, sob a iniciativa HIPC, foi concedido para 36 países – trinta na África, no montante estimado de US\$ 76 bilhões, em valores atuais do final de 2010, e três novos países se tornaram elegíveis para a iniciativa.³

Cerca de 45% do financiamento dos programas vem de organismos multilaterais; e o restante, de credores bilaterais. A contribuição do FMI veio de seus próprios recursos, principalmente da renda de investimentos derivada de seu lucro com a venda de ouro em 1999. Os recursos disponíveis atualmente são insuficientes para cobrir o custo dos programas para todos os países, particularmente aqueles que se habilitaram após 2006. Quando esses países estiverem avançados em suas negociações, haverá necessidade de mobilização urgente de recursos (FMI, 2012a, p. 3).

O FMI (2012a) lista as dificuldades que ainda aparecem. A primeira tem a ver com cinco países que ainda não completaram as exigências para pleno alívio da dívida, apresentando problemas com manutenção da paz, melhora da governança e desenvolvimento de serviços básicos. A segunda é convencer todos os credores a agir como o FMI, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), BID e Clube de Paris. Instituições multilaterais pequenas, credores bilaterais fora do Clube de Paris e credores comerciais somam cerca de 25% do total dos custos da iniciativa HIPC e têm resistido a aderir a seus termos. Credores bilaterais, exceto o Clube de Paris, atingiram 40% de suas quotas na iniciativa HIPC, mas um terço deles não deu qualquer forma de alívio de dívida. A parte dos credores comerciais tem crescido significativamente nos anos mais recentes, mas alguns deles levantaram desafios legais expressivos, que precisam ser enfrentados.

Para os países elegíveis, a redução da pobreza é vista como o primeiro, quando não o único, objetivo do alívio da dívida. Para esses 36 países, o alívio do serviço da dívida foi da ordem de 2 pontos percentuais (p.p.) do PIB, entre 2001 e 2010. É esperado que, ao final dos programas HIPC e MDRI, ele tenha diminuído em 90%.

4 A REDUÇÃO DA POBREZA, O BANCO MUNDIAL E A ONU

Os ODMs para 2015 incluem reduzir pela metade a fome e a pobreza extrema; universalizar a educação primária, de modo que meninos e meninas completem a educação primária; promover a igualdade de gênero e aumentar o papel da mulher, para eliminar disparidades de educação em todos os níveis; reduzir a mortalidade infantil abaixo de cinco anos em dois terços; melhorar a saúde materna e reduzir sua mortalidade em três quartos; deter o avanço do HIV/Aids, malária e outras doenças e revertê-lo a partir de 2015; assegurar sustentabilidade ambiental, que reduza à metade o número de pessoas sem acesso a água e esgoto e melhore as condições de vida de 100 milhões de favelados; e desenvolver parceria global para o crescimento, que inclua abrir as economias e voltar-se aos países mais necessitados.

3. Trinta e quatro países já haviam completado o processo de elegibilidade: Afeganistão, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia. Dois estavam em processo de elegibilidade: Tchad e Comoros. Três se tornaram elegíveis, mas seus processos estavam em estágios mais atrasados: Eritreia, Somália e Sudão (FMI, 2012a, p. 4).

Avaliações feitas pelos organismos internacionais afirmam que, antes da introdução da iniciativa HIPC, os países que se tornaram elegíveis aos seus recursos gastavam, na média, um pouco mais em serviço da dívida do que o faziam em apoio a programas de saúde, educação e outros serviços sociais. Atualmente, esses organismos estimam que os gastos sociais sejam equivalentes a cinco vezes os pagamentos a título de serviço da dívida. A redução da dívida também melhorou, como é óbvio, a administração da dívida pública. Apesar disso, muitos países continuam vulneráveis a choques, especialmente aqueles que afetam suas exportações, como vem ocorrendo desde o início da crise econômica global (FMI, 2012a, p. 2).

Por conta disso, relatório da ONU (2012, p. 4) fala em progressos três anos antes do encerramento do programa, particularmente no enfrentamento da pobreza extrema; no acesso a fontes de água e saneamento; na diminuição de 39%, em 2000, dos moradores de favelas, para 33%, em 2012; na paridade alcançada na educação primária entre meninas e meninos; e na expectativa de vida das crianças, dentre outros.

O documento do World Bank (2002, p. 1-9) também aborda as mesmas questões e dá ênfase a alguns aspectos interessantes quanto à pobreza extrema, assim entendida a porcentagem da população mundial que vive com renda inferior a US\$ 1,25 por dia na paridade do poder de compra (PPC) de 2005. O ODM de reduzir a população em extrema pobreza à metade em 2015 já foi alcançado em 2012, assim também como foi atingido o ODM de reduzir pela metade a população sem acesso à água potável.

Um ODM que alcançou, em 2012, 96% (100% em 2015) foi o da igualdade de gênero na educação primária e secundária. Um pouco menos exitosos com relação ao esperado, mas vistos como bastante satisfatórios, estariam sendo os programas de porcentagem de alunos na educação primária (87% atingido contra 94% previsto) e o de acesso a saneamento (72% contra 87%).

Os problemas mais críticos ficam evidentes quando se abordam os objetivos de mortalidade infantil por mil nascidos (51% contra 80%), taxa de mortalidade de crianças abaixo de cinco anos de idade (52% contra 80%) e taxa de mortalidade maternal por 100 mil nascidos vivos (38% contra 68%). Esses são, exatamente, os programas diretamente relacionados à fome.

A estimativa é que, em 2008, 1,29 bilhão de pessoas ainda viviam com menos de US\$ 1,25 por dia, o que equivaleria a 22,4% da população do mundo em desenvolvimento, em comparação com 1,9 bilhão ou 43,1%, em 1990. O objetivo para 2015 é chegar a 1 bilhão de pessoas ou 16,3% dessa população. A maior parte desse segmento, a região com o maior número de pobres em 1990, estava na Ásia do Leste e Pacífico, com 926 milhões de pessoas; em 2008, esse número caiu para 284,4 milhões, em boa medida pela redução de 510 milhões para 173 milhões na China, isto é, uma melhora de condições de vida para 337 milhões de pessoas. Na Ásia do Sul, a queda foi de 54% para 36%. Na América Latina, a pobreza aumentou até 2002, mas vem caindo desde então (12,2% para 6,5%). O objetivo para 2015 é de 5,5%. A África Subsaariana saiu de 56,5% para 47,5% (menos da metade) e pode chegar a 41,2% em 2015.

Esse número de 1 bilhão de pessoas na pobreza extrema em 2015 é um pouco maior que a estimativa de 870 milhões de Graziano da Silva (2012, p. A19). Mais importante que essas previsões é perguntar o porquê de tal situação. Faz sentido, numa sociedade tecnológica como a nossa, fixar como objetivo um número tão absurdamente grande de pessoas vivendo em condições de pobreza extrema?

Para o Banco Mundial, um fato que explicaria os atrasos teria sido o advento da crise de 2008. Ela teria afetado particularmente os habitantes dos países de renda baixa, seja pela fragilidade institucional de seus Estados, seja por estarem em áreas de conflito (Oriente Médio, Norte da África e Costa do Marfim, por

exemplo) ou de desastres naturais. Outro ponto tem sido mencionado com grande frequência: os preços altos e voláteis dos alimentos. Para o presidente do BIRD, eles não foram a causa das crises no Oriente Médio ou no Norte da África, mas são um fator agravante delas. Dados de 46 países, entre 2007 e 2010, sugeririam aumento na inflação de preços de alimentos naqueles de renda baixa e média baixa, ao contrário dos países de renda média alta e alta. Os preços dos alimentos teriam subido 36% em um ano, contados desde abril de 2011, com isso empurrando 44 milhões de pessoas para a pobreza desde junho de 2010.

Se o Índice de Preço dos Alimentos subir por apenas mais 10%, nós estimamos que outros 10 milhões de pessoas cairão na pobreza extrema – que é onde vivem as pessoas com menos de US\$ 1,25 por dia. E um aumento de 30% adicionaria 34 milhões de pessoas à pobreza mundial, cujo número é de 1,2 bilhão (Zoellick, 2011, p. 1).

O relatório do Banco Mundial (World Bank, 2012, p. 29-30) se refere a duas fortes explosões nos preços dos produtos primários, particularmente alimentos e petróleo, após o advento da crise global. Em 2008, aumentos em alimentos e petróleo, mais uma sucessão de secas, teriam “empurrado” 105 milhões de pessoas para baixo da linha de pobreza. Em 2009, esses preços caíram fortemente, mas em 2010 voltaram a subir. Em 2011, eles teriam excedido em 17% os níveis de 2008, levando mais 49 milhões de pessoas para a miséria absoluta; ou seja, os movimentos de preços dos alimentos e da energia se tornaram mais voláteis e, portanto, menos previsíveis.

Tipicamente, diz o Banco Mundial (World Bank, 2012, p. 3), a pobreza aumenta inicialmente por conta de maiores preços de alimentos, que afetam mais pesadamente os países importadores líquidos. Nessas situações, aumentos na oferta de alimentos levam algum tempo para se materializar. Enquanto isso não ocorre, aumenta a desnutrição, e a escolarização das crianças é impactada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o volume relativamente baixo de ODA, para os países mais necessitados, ela ainda é vista como uma atividade importante para o desenvolvimento de longo prazo e para o alívio da pobreza. Os números coletados nesta nota apontam para algumas tendências.

Em primeiro lugar, seguindo o mesmo caminho da abertura dos mercados privados de crédito para os PEDs no início da década de 1990, também a assistência ao desenvolvimento se tornou crescentemente privada. Enquanto lá 87% dos recursos eram oficiais e 13% privados, o período que vai até 2010 presenciou uma inversão: 73% privados e 27% oficiais.

No geral, os desembolsos de ODA são feitos prioritariamente pelos 23 países-membros do DAC/OCDE, cujas contribuições giraram em torno de 85% a 90% nos anos 2000.

Uma série de cinquenta anos da razão percentual ODA/GNI mostra que o máximo atingido, 0,54%, ocorreu no longínquo ano de 1961. Ainda assim, abaixo dos 0,7% comprometidos na ONU por esses países. O pior desempenho ocorreu nos anos 1990 – em torno de 0,22% –, em que dominou mais fortemente uma ideologia privatista nos organismos e instituições internacionais. Os anos 2000 indicam uma expressiva recuperação desses recursos, 0,31% preliminar em 2011, apesar (ou por causa) do advento da crise econômica global. Os maiores doadores relativos têm sido historicamente os países nórdicos (Noruega, Suécia e Dinamarca), além de Luxemburgo e Holanda. Apesar de serem os maiores doadores absolutos, três países do G-7 se encontram nas últimas posições relativas: Estados Unidos, Japão e Itália.

A eclosão da crise europeia, como era de se esperar, implicou uma diminuição das contribuições de Grécia, Irlanda e Portugal de US\$ 614 milhões, entre 2008 e 2011, ou uma redução de 2,2% para 1,5% do total de ODA-DAC. Somando Espanha e Itália a esse grupo, a queda de participação foi de US\$ 3,8 bilhões, de 11,8% para 7,9%, em igual período. Apesar disso, os recursos disponíveis aumentaram em US\$ 11,7 bilhões, devido aos aportes adicionais de membros da UE e de novos doadores. No primeiro caso, de quinze países europeus que se comprometeram com a nova meta de 0,51% de ODA/GNI, definida na reunião do G-8 na Cúpula de Gleneagles, em 2005, oito atingiram a meta e quatro se aproximaram dela (World Bank, 2012, p. 137). No segundo caso, novos doadores incluem instituições filantrópicas privadas, países não DAC da OCDE e de países de renda média como Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul (os BRICS).

Outro ponto de destaque é que, no período 2005-2010, ocorreu, pela primeira vez, uma inversão nos desembolsos por grupos de renda. Os recursos que, até então, eram prioritariamente destinados aos países de renda média baixa, se voltaram majoritariamente aos países menos desenvolvidos. Essa tendência relevante de se voltar aos “mais pobres dentre os pobres” se observa há alguns anos nas políticas dos organismos multilaterais e fica evidente nos programas de redução de dívida e nos ODMs.

Uma última observação tem a ver com a distribuição de ODA por setores. A ênfase continua colocada em programas de infraestrutura social e na infraestrutura econômica. Também os recursos destinados à proteção ambiental cresceram expressivamente, a ponto de ultrapassarem aqueles destinados ao setor produtivo. Curiosamente, porém, os programas que têm a ver com o combate à fome – ajuda alimentar, segurança alimentar e agricultura – responderam por apenas 10% do total de ODA em 2010, apesar do aumento nos preços dos alimentos e da definição dos ODMs.

Parte significativa de ODA foi dirigida a programas de perdão de dívida, iniciativa HIPC e MDRI, condição *sine qua non* para abrir espaço a programas de redução de pobreza em muitos países. Na última avaliação feita pelo FMI (2012a, p. 1-4), percebe-se que o assunto foi abordado de forma abrangente. Ao seu final, deve haver uma redução de 90% na dívida dos atuais 39 países em análise: 34 já aprovados, dois em processo de aprovação e três em estágio de análise inicial. O Banco Mundial estima que o alívio de dívida foi da ordem de 2 p.p. do PIB dos 36 países mais avançados nos programas, o que permitiu que os gastos em programas internos de assistência social se acelerassem expressivamente.

As dificuldades que se colocam à frente têm a ver, de um lado, com alguns países cujo atraso envolve conflitos internos, problemas de governança e da própria capacidade de os governos fornecerem serviços básicos a suas populações; de outro, depende de convencer alguns credores, basicamente comerciais, a aderirem a esses programas. Eles ainda representam cerca de 25% do total dos recursos da iniciativa HIPC, o que é bastante expressivo. A não adesão implicará novos e significativos aportes futuros dos países-membros dos organismos multilaterais.

A questão levantada por Sundaram (2012, p. A15) também parece correta: deve haver, sim, uma “dupla contagem” entre os desembolsos da iniciativa HIPC e os desembolsos globais a título de ODA. “Dupla contagem” ou transferência de recursos de outros programas sociais para o abatimento de dívida, porque, nos anos de existência da iniciativa HIPC, esta cresceu 100% até 2010, enquanto os programas totais de ODA cresceram 74%, em termos reais.

Na esfera dos ODMs, alguns avanços se explicam mais por medidas unilaterais tomadas por países como China e Índia, cujas expressivas taxas de crescimento econômico têm sustentado a incorporação de vastos segmentos populacionais à economia de mercado. De todo modo, avaliações recentes mostram comportamentos exitosos na redução da pobreza extrema e no acesso à água potável, que já atingiram os objetivos previstos

para 2015. Esforços para dar as mesmas oportunidades educacionais a meninas e meninos também estão muito bem encaminhados. Acesso à educação primária e ao saneamento está um pouco menos satisfatório.

O desempenho mais problemático está com os programas ligados diretamente ao combate à fome: mortalidade infantil e maternal. A crise econômica global atingiu em cheio esses segmentos porque, segundo os organismos multilaterais, houve duas explosões nos preços de produtos primários, alimentos e energia, que agravaram a situação de milhões de pessoas, que regrediram para o estágio de miséria absoluta.

São corretas as críticas de Graziano da Silva (2012, p. A19), no sentido de que é desumano aceitar que 12,5% da população da terra, cerca de 870 milhões de pessoas, viva em condições de subnutrição. Para ele, não há escassez ou deficiência tecnológica que justifique esse quadro.

O que então explica o ODM de 1 bilhão de pessoas ganhando menos de US\$ 1,25 ao dia em 2015: o preço dos alimentos ou a incapacidade de os países doadores aportarem recursos compatíveis com seus próprios compromissos recentes, especialmente os Estados Unidos que, apesar de terem aportado 20,4% das contribuições de 2010, não foram além de 0,21% de sua renda nacional bruta?

O tema dos preços dos alimentos é controverso, ao menos para países como o Brasil, que estão entre os maiores produtores mundiais. A questão é séria, mas é uma simplificação pretender atribuir o agravamento da fome no mundo a ela, que está muito mais ligada a mudanças na estrutura econômica mundial, com a inserção à economia de mercado de vastos segmentos da população asiática, China principalmente. O próprio sucesso de programas de assistência social em retirar grandes contingentes da miséria absoluta implica colocar pressão no preço dos alimentos e da energia. Também a política monetária americana de forte expansão da quantidade de dinheiro em circulação, que traz consigo tendência de desvalorização da moeda mundial, ocasiona aumento defensivo nos preços dos produtos primários. Por isso, o Brasil tem se oposto a qualquer tentativa de controlar tais preços, como, por exemplo, pretendia o então presidente Nicolas Sarkozy na Cúpula de Cannes, em 2011.

REFERÊNCIAS

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative**, 30 Sept. 2012a.

_____. **The Multilateral Debt Relief Initiative**, Sept. 2012b.

GRAZIANO DA SILVA, J. Um em cada oito tem fome, **Valor econômico**, São Paulo, 2012, p. A19.

LALA, S. **Debt relief for the poorest: an evaluation update for the HIPC Initiative**. Independent Evaluation Group Studies, World Bank, 2006.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Statistics on development aid**, 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The millennium development goals report 2012**. New York, 2012.

SUNDARAM, J. K. Cooperação em tempo de crise. **Valor econômico**, São Paulo, 28 nov. 2012, p. A15.

WORLD BANK. **The millennium development goals and the road to 2015. Building on progress and responding to crisis**. Washington, 2010.

_____. Food prices, nutrition, and the millennium development goals. **Global monitoring report 2012**.

ZOELLICK, R. B. **Remarks at the opening press conference**. Washington, World Bank Group, Apr. 14, 2011.