

Crescimento Pró-Pobre: Encontrar o Santo Graal

por Alejandro Grinspun, Centro Internacional de Pobreza

Um animado debate seguiu-se ao lançamento de dois One paggers do CIP que contrastava as definições de “crescimento pró-pobres” de Ravallion e Kakwani. De acordo com Ravallion (Banco Mundial), “crescimento pró-pobres” é qualquer crescimento na renda média que beneficie os pobres – uma definição que Kakwani (CIP) acha deficiente já que abarcaria a vasta maioria dos episódios de crescimento enquanto a pobreza diminui – o que normalmente ocorre. Ele propõe em vez disso que o crescimento seja considerado pró-pobres se beneficia aos pobres proporcionalmente mais do que aos não-pobres. No intercâmbio que se seguiu tornou-se claro que o que é considerado “pró-pobres” depende, em parte, da escolha de padrões para medir o impacto distributivo de um episódio de crescimento.

A definição de Ravallion não parece passar um teste razoável no que toque a ser “pró-pobreza”. Nas palavras de Howard White (Sussex), um episódio de crescimento que dê a cada pessoa rica \$ 1 milhão e apenas 1 centavo para uma única pessoa pobre não pode, possivelmente, ser considerado pró-pobres – especialmente se considerar-se que, na maioria dos casos de rápido crescimento, com o aumento das desigualdades, os preços dos artigos para necessidades básicas consumidos pelos pobres tendem a se elevar mais depressa do que os preços com os quais uma pessoa média se afronta – como observou Dave Gordon (Bristol). Alberto Minujin (Unicef) descartou a afirmação de Ravallion sobre o impacto do crescimento na redução da pobreza como uma mera observação empírica, não uma definição. Crescimento pró-pobres não acontece à toa: é o resultado de políticas explícitas – e isto é tão verdade para a pobreza de renda como para as outras dimensões do bem-estar. Citando um recente estudo da UNICEF, Minujin mostra que as disparidades no bem-estar infantil – especificamente na redução da Taxa de Mortalidade Infantil em menores de 5 cinco anos (U5MR) – entre ricos e pobres se agravou durante a década de 1990, em países que não conseguiram seguir políticas pró-pobres. Se tivessem, as conseqüências para o bem-estar infantil poderiam ter sido espetaculares: o número de “vidas salvas” teria dobrado se cada domicílio tivesse se beneficiado da mesma redução na U5MR que aqueles do quintil superior.

Michael Lipton (Sussex) prefere chamar de “vigorosamente pró-pobres”, aquele processo de crescimento no qual os rendimentos se elevam proporcionalmente mais rápido para os pobres do que para os não-pobres. Mas ao contrário de Kakwani, ele reserva o termo “fracamente pró-pobres” para aqueles casos em que o crescimento beneficia aos pobres consideravelmente, embora menos do que aos não-pobres. Grande parte da discordância no que diga respeito ao crescimento pró-pobres seria dissipada se pudesse se estabelecer empiricamente as escolhas na prioridade relativa entre mudanças na pobreza absoluta e na desigualdade entre ricos e pobres. Para Lipton, não é o suficiente dizer que a “desigualdade importa”. A distribuição entre os decís mais ricos e segundos-mais ricos pode não ser relevante para determinar se o crescimento é pró-pobres; a distribuição entre os pobres e os não-pobres é, e assim é a distribuição em torno da linha da pobreza.

Tal como Lipton, Siddiqur Osmani (Ulster) concorda tanto com Kakwani como com Ravallion, embora apenas até certo ponto. Simplesmente reduzir a pobreza não pode ser uma condição suficiente para que o crescimento seja pró-pobres. Tem de haver um viés em favor dos pobres. Mas, Osmani questiona algumas das implicações do critério “pró-pobres” de Kakwani. Um país com elevado crescimento pode reduzir a pobreza mais do que um que tenha um crescimento lento, mesmo que os pobres proporcionalmente colham menos benefícios do que os não-pobres, no primeiro e mais no último. Já pela definição de Kakwani, o país com o melhor histórico de redução da pobreza teria um desempenho menos pró-pobres do que o país com o histórico mais fraco.

Por isso, embora concordando que o verdadeiro teste de “pró-pobreza”, é a existência de um viés político em favor dos pobres, Osmani propõe que este viés seja definido de maneira diferente - não em relação a quão bem os não-pobres estejam passando, mas em relação ao histórico anterior do país em matéria de redução da pobreza. Em seguida, ele define o “crescimento pró-pobres”, como um processo de crescimento que reduz a pobreza mais quando comparado com o cenário “referencial”. Isto vai claramente variar entre países e ao longo do tempo, de modos que o que é crescimento pró-pobres em um caso pode não sê-lo em outro.

Frances Stewart (Oxford) subscreve a abordagem de Osmani, mas não a sua escolha específica de padrão de referência. O critério de Osmani poderia, por exemplo, desqualificar um país igualitário com bons antecedentes de redução da pobreza, se, no futuro, tiver tido desempenho inferior mas ainda ter passado razoavelmente bem em comparação com outros países. Stewart, assim, sugere uma abordagem alternativa que identifique, para cada país, a taxa de crescimento que iria reduzir para a metade a pobreza até 2015. Por sua vez, Howard White propõe três critérios diferentes de “pró-pobreza”. O primeiro requer que a participação de pobres no crescimento da renda ultrapasse as suas atuais proporções. Cerca de metade de todos os episódios de crescimento qualificam-se como pró-pobres por esta definição, que White considera fraca na medida em que pode coexistir com uma crescente diferença absoluta entre ricos e pobres. Um segundo critério, ao qual pouquíssimos episódios de crescimento passados satisfazem, precisa de que a participação dos pobres no crescimento incremental supere a sua participação na população, em outras palavras, a diferença absoluta entre ricos e pobres não deve aumentar durante o crescimento. O terceiro e último está em consonância com o de Stewart, em que a participação dos pobres no crescimento incremental exceda alguma norma internacional. Por esta definição, cerca da metade dos episódios de crescimentos são pró-pobres, embora não seja a mesma metade conforme ao primeiro critério.

Finalmente, Quentin Wodon (Banco Mundial) pede testes mais robustos das mudanças distributivas pró-pobres. Relações médias entre crescimento e medidas sumárias da pobreza, tais como as alterações na contagem da proporção de pobres, são inadequadas porque elas dependem do efeito do crescimento sobre aqueles que mais estão próximos da linha de pobreza, tornando as decisões para a escolha das linhas de pobreza altamente sensíveis. Além disso, o crescimento pode reduzir a proporção dos pobres de um país, mas com impactos adversos sobre os muito pobres. Assim, uma questão-chave quando se avalia “pró-pobreza” é saber se vai se dar mais peso aos mais pobres dos pobres. Outra questão é saber se vai se usar um padrão relativo ou absoluto para medição das mudanças distributivas.

Portanto, depois de tudo dito e feito, quando pode o crescimento ser considerado pró-pobres? Bem, ainda está por decidir... Fique ligado para mais.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org