

Definindo o Crescimento Pró-Pobres: uma Resposta para Kakwani

por Martin Ravallion, do Banco Mundial

No seu primeiro One Pager, o Centro Internacional da Pobreza discutiu o significado e medição de “crescimento pró-pobres” e saiu vigorosamente em favor de uma definição proposta por seu Diretor, Nanak Kakwani, segundo a qual o crescimento é pró-pobres se a sua taxa é maior para os pobres do que para os não-pobres; a grosso modo, se a desigualdade cai. Este comentário oferece um entendimento contrário.

Consideremos o exemplo da China. Hoje, a taxa de pobreza monetária da China é provavelmente um pouco inferior à média do mundo; em 2001, 17% da população da China vivia abaixo de \$ 1 por dia (pelo PPC¹ em 1993), em comparação com 21% para o mundo em desenvolvimento como um todo. Mas foi uma história muito diferente por volta de 1980. A incidência da pobreza na China era então uma das mais altas do mundo e estava em 64%. O crescimento econômico foi a principal causa imediata deste rápido declínio na pobreza.

Pela definição de Kakwani isto não era crescimento pró-pobres, mas sim o crescimento que tinha viés contra os pobres. Mas é certamente difícil de aceitar qualquer definição que não identifique como “pró-pobres” o que foi possivelmente o maior recorde de sucesso sustentado contra a pobreza na História registrada. Eu diria que não faz mais sentido dizer que o crescimento é “pró-pobres”, se alguma medida de pobreza sobre a qual se têm acordo se insere naquele crescimento. Em outras palavras, “o crescimento pró-pobres” significa que o crescimento é considerado como a beneficiar os pobres.

Se seguirmos a prática comum de medir a pobreza em termos de poder de compra de mercadorias, então, o crescimento da China tem sido indiscutivelmente pró-pobres. Isto pode ser considerado uma definição demasiado estreita. Algumas pessoas prefeririam ter em conta a privação relativa, medida pela renda média em relação à sociedade. Isso pode ser feito deixando a linha da pobreza subir junto com a renda média, muito embora, naturalmente, o crescimento irá então ter menos impacto sobre a pobreza medida. A minha definição preferida de “crescimento pró-pobres” pode, portanto, lidar com a pobreza relativa, quando se pensa que as pessoas se preocupam com a sua posição relativa, bem como com seu padrão de vida absoluto.

Só no caso extremo em que a renda familiar é tudo que importa ao bem-estar, esta abordagem nos dará qualquer coisa como a definição de Kakwani do crescimento pró-pobres. Isto significaria que um aumento equiproporcional em todos os rendimentos, não foi considerado como a beneficiar os pobres ou qualquer outra pessoa. Essa posição pareceria tão implausível na China ou em qualquer outro lugar que seria rejeitada sem mais explicações. Pela minha definição, por outro lado, o crescimento é tipicamente pró-pobres no sentido de que, via de regra, embora certamente não sempre, a incidência da pobreza tende a cair com o crescimento. Isto tem sido demonstrado repetidas vezes, em melhores e maiores conjuntos de dados, desde que o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 foi publicado.

A verdadeira questão não é se o crescimento é pró-pobres, mas como ele é pró-pobres. Pode-se medir isto por uma taxa de crescimento “corrigida em função da distribuição”, que amplie a taxa de crescimento ordinária se a mudança distributiva que acompanhe o crescimento for pró-pobres, ou que a reduza se não o for. Isto mostramos como as definições de Kakwani e a minha estão ligadas: enquanto a minha centra-se na taxa de crescimento “corrigida em função da distribuição”, a de Kakwani concentra-se exclusivamente e sobre a correção distributiva.

O profundo desafio permanece de explicar porque a pobreza cai muito mais rápido em algumas situações do que em outras. Tome-se novamente o exemplo da China. Sua taxa de crescimento pró-pobres na década de 1990 foi de robustos 4% ao ano. No entanto, o progresso para os pobres tem sido desigual ao longo do tempo e no espaço desde o início dos anos 80. Eu diria que a composição setorial e geográfica de crescimento era crítica. A China poderia muito bem ter conseguido ainda mais rápida redução da pobreza se o seu processo de crescimento tivesse sido mais equilibrado. Pela minha definição, o crescimento da China teria sido ainda mais pró-pobre do que era, pois a pobreza teria caído mais rápido. Graças à sua relativamente equitativa distribuição de terras na seqüência das primeiras reformas para descoletivizar a agricultura, as reformas agrárias da China começando no final dos anos 1970 foram fundamentais para pôr em marcha o crescimento pró-pobres. Importante também foi a reduzida tributação dos agricultores e a estabilidade macroeconômica.

Mais genericamente, a tarefa de tornar o crescimento mais redutor de pobreza acarreta alguma combinação de crescimento e de uma forma mais pró-pobre de distribuição dos benefícios do crescimento. Ambos os fatores são influenciados pelas condições iniciais, instituições e políticas em situações específicas de países. Enquanto pode muito bem haver soluções de compromisso entre o que é bom para o crescimento e para a boa distribuição, não se deve presumir que isso irá ser sempre o caso; alguns dos fatores que impedem o crescimento podem também impedir os pobres de compartilhar plenamente as oportunidades desencadeadas pelo crescimento.

Nada disto diz que a desigualdade não é importante. Desigualdades iniciais em uma série de dimensões, não apenas rendimentos, e como eles evoluem ao longo do tempo pode ser crucial para o alcance da redução da pobreza. Elas podem afetar tanto o grau de crescimento e de como os seus benefícios são compartilhados. Claramente, o ritmo de redução da pobreza teria sido ainda mais elevado na China, se não fosse pelo acentuado aumento das desigualdades de renda. O crescimento foi definitivamente pró-pobres na China, mas a crescente desigualdade o tornava menos assim.

Referências:

Ravallion, M. e Chen, S. (2003), "Measuring Pro-Poor Growth," *Economics Letters*, 78: 93-99.

Ravallion, M. e Chen, S., "China's (Uneven) Progress Against Poverty", *World Bank Policy Research Working Paper 3408*, setembro de 2004.

1. Paridade do Poder de Compra (PPC) ou Paridade do Poder Aquisitivo (PPA).

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