

Escorregando para a Pobreza: uma Questão Negligenciada em Estratégias de Luta Contra a Pobreza

por M.H. Suryanarayana, Centro Internacional de Pobreza

A questão do direcionamento dos programas visando ao bem-estar tem recebido uma atenção considerável nos países em desenvolvimento, particularmente no contexto das reformas econômicas. Mas o que é pouco apreciado é que a redução da pobreza não é simplesmente uma questão de reduzir as carências dos pobres atuais. Para sustentar o processo, é também importante garantir que os não-pobres vulneráveis não escorreguem para a pobreza.

Tomemos o caso da Índia. Seu programa de ajustamento em curso coloca a tônica no reforço da relação custo-eficácia dos diferentes instrumentos de política, como foi o caso dos programas de reforma em vários outros países em desenvolvimento pobres, como a Jamaica, Sri Lanka e a Zâmbia. A principal razão para tal ênfase é a necessidade confessa de alcançar a estabilidade macroeconômica, eliminando o déficit no orçamento do governo. Tal como noutros locais, são programas de bem estar destinados a combater a pobreza que se tornaram os alvos fáceis para os cortes orçamentários. Alega-se que as despesas públicas excedem as receitas devido, entre outras coisas, aos chamados erros de enfoque. Estes erros ocorrem quando se implementa qualquer programa visando ao bem-estar, quer devido à sua incapacidade de atingir a população-alvo – por exemplo, os pobres – ou devido a excesso de cobertura e aos conseqüentes vazamentos de benefícios para os não-pobres. Ademais das inevitáveis despesas administrativas e operacionais incorridas em qualquer programa, alega-se que os “erros de inclusão” decorrentes da excessiva cobertura dos benefícios envolvam custos injustificados explícitos no orçamento governamental.

As engrenagens de uma democracia numa sociedade multiétnica como a Índia são de molde a impor a necessidade de política de coalizões; a fim de competir pelo voto popular, os partidos políticos têm de construir coalizões amplas que possam articular os interesses dos grandes faixas da população. Na busca de tais coligações, os partidos políticos indianos fizeram voto de realizar programas de reformas econômicas sem qualquer impacto negativo sobre os pobres, que constituem a maioria dos eleitores do país. Para evitar que esta grande bloco de eleitores se afastasse, os sucessivos governos indianos têm, portanto, colocado grande ênfase sobre a redução do déficit fiscal principalmente pela minimização dos vazamentos de benefícios para os não-pobres.

Tal estratégia ignora a necessidade de uma exaustiva rede de segurança não só para os pobres, mas também para os mais vulneráveis. Consideremos, por exemplo, a experiência de reformular o sistema indiano de distribuição pública, que vende alimentos em grãos a preços subsidiados para a população. A sua ênfase, até meados da década de 1990, era sobre uma cobertura universal. Desde então, contudo, foi reformada de modo a eliminar os não-pobres da rede de beneficiários, mas com pouca atenção sendo dada a uma abrangência de todos os pobres necessitados.

E sobre os não-pobres vulneráveis, em risco de resvalar para a pobreza por vários motivos, incluindo falta de crédito ou doença? Micro evidências disponíveis da Índia, Quênia, Uganda e Peru sugerem a necessidade de explorar opções estratégicas para estender uma medida de proteção social para os não-pobres vulneráveis também.

Para ilustrar este ponto, vejamos os micro-dados do estado indiano de Andhra Pradesh. Cerca de 65% dos domicílios em 36 aldeias nos distritos de Nalgonda, Khammam e East Godavari em Andhra Pradesh eram pobres há 25 anos. Graças a uma variedade de programas governamentais, 14% dos domicílios conseguiram sair da pobreza. Seria de esperar uma concomitante redução da pobreza global nestas aldeias. Surpreendentemente, porém, a pobreza continua a ser quase a mesma após cerca de um quarto de século de esforços de desenvolvimento. A razão é que, no mesmo período, cerca de 12% dos domicílios não-pobres ficaram na pobreza devido a crises financeiras e de saúde. Estes domicílios precisavam de apoio político adequado, por exemplo, em termos de acesso na hora certa ao crédito e a instalações médicas (Krishna et al., 2004a). Resultados semelhantes são reportados de 20 aldeias no Oeste do Quênia. Durante os últimos 25 anos, 19% dos domicílios nestas aldeias conseguiram cruzar a linha de pobreza. Mas esse progresso não se reflete nos coeficientes de pobreza global destas aldeias, porque uma proporção semelhante dos domicílios caiu na pobreza por motivos como problemas de saúde, assistência médica e os gastos em ritos funerários (Krishna et al., 2004b).

O que esses exemplos mostram é que a redução sustentada da pobreza não pode ser alcançada simplesmente por um conjunto de intervenções de rede de segurança apenas para os pobres atuais. É igualmente importante pôr em prática políticas adequadas para os não-pobres mais vulneráveis, a fim de evitar a sua descida para a pobreza. Isto põe em causa a conveniência de estreitar o direcionamento dos programas. Uma adequada, estratégia de múltiplas frentes para a redução da pobreza requer uma apreciação das causas assimétricas de mobilidade para dentro e para fora da pobreza - e as estratégias adequadas para evitar a primeira e promover esta última.

Referências:

Krishna, Anirudh, et al., (2004a): "Falling into Poverty in Villages of Andhra Pradesh: Why Poverty Avoidance Policies are needed?" Economic and Political Weekly, 17 de julho.
Krishna, Anirudh, et al., (2004b), (2004b): "Escaping poverty and becoming poor in 20 Kenyan villages", Journal of Human Development, julho.

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