

Pobreza e desenvolvimento: *Human development report e World development report, 1990**

Ravi Kanbur**

O artigo apresenta uma visão geral de questões conceituais e das melhores políticas para reduzir a pobreza, com base na revisão dos relatórios *Human development report* e *World development report*. Coloca questões básicas quanto à definição e à mensuração de pobreza; observa o que realmente aconteceu à pobreza nos países em desenvolvimento nas últimas três décadas, e revê políticas que ajudam a reduzi-la. Conclui-se que o consenso, representado naqueles dois relatórios, oferece a esperança de que a polarização de analistas políticos em “campos opostos” seja uma coisa do passado, e que as políticas para o anos 90 podem ser construídas com base em acordos fundamentais sobre os seguintes pontos básicos: 1) a redução da pobreza requer crescimento, porém o crescimento não é suficiente; 2) o crescimento deve ser sustentado e intensivo em mão-de-obra, sendo acompanhado por dispêndios sociais básicos, com determinados propósitos e objetivos a serem alcançados; 3) a comunidade internacional deve fazer a sua parte apoiando esses esforços, nos anos 90, através de acentuada elevação do fluxo de capital para os países em desenvolvimento.

1. Introdução; 2. Mensuração da pobreza; 3. A evolução da pobreza no mundo em desenvolvimento; 4. Políticas e pobreza; 5. Conclusão.

1. Introdução

Após a “década de ajustamentos” — anos 80 —, a atenção nos anos 90 parece estar voltada mais uma vez para questões de longo prazo, particularmente a de diminuição da pobreza. Se a publicação de importantes relatórios por organismos internacionais é algo que se deve considerar, a mudança no foco de atenção é bastante acentuada. Do mesmo modo que os anos 80

* Este artigo, produzido para uma edição especial de *Pensamiento Iberoamericano* (Revista de Economía Política, Madrid, n. 18, jul./dic. 1990), originou-se de uma sessão organizada e presidida pelo autor no V Congresso Internacional da European Economic Association, realizado em Lisboa, ago. 1990. O autor agradece a Meghnad Desai, Graham Pyatt e Jacques van der Gaag, que participaram dessa sessão, e a cujos trabalhos (Desai, 1990; Pyatt, 1990; van der Gaag, 1990), que aparecerão em edição especial da *European Economic Review*, recorreu bastante.

** Da Universidade de Warwick e do Banco Mundial.

noticiaram uma série de relatórios sobre ajustamento (por exemplo, o relatório do Banco Mundial sobre ajustamento na África), 1990 presenciou a publicação de dois importantes relatórios sobre pobreza: *World development report 1990: poverty* (WDR), pelo Banco Mundial, e *Human development report 1990* (HDR), pelo UNDP. O relatório do Banco Mundial, o décimo-terceiro de uma série de relatórios anuais sobre diferentes questões ligadas a desenvolvimento, reapresenta o tópico do *World development report 1980*, enquanto o relatório do UNDP é o primeiro de uma planejada série anual com o foco centrado em desenvolvimento humano.

Portanto, este parece ser o momento oportuno para rever o que sabemos sobre pobreza e desenvolvimento, como nos situamos em questões conceituais e o que a experiência nos ensinou sobre as melhores políticas para reduzir a pobreza. O objetivo deste artigo é tentar apresentar essas percepções, baseadas nos dois principais relatórios publicados em 1990, e na literatura à qual eles recorreram. A seção 2 começa levantando algumas questões sobre a definição e a mensuração de pobreza, enfatizando a necessidade de métodos operacionais que apresentem bases metodológicas sólidas. A seção 3 parte disso para observar o que realmente ocorreu com a pobreza nos países em desenvolvimento nas três últimas décadas. A seção 4 é dirigida à questão mais importante, ou seja, quais são as políticas que ajudam a diminuir a pobreza, e a seção 5 conclui o estudo.

2. A mensuração da pobreza

Há três componentes distintos na mensuração da pobreza. Inicialmente, temos de especificar o que queremos dizer com padrão de vida; em segundo lugar, temos de delinear um nível crítico de padrão de vida abaixo do qual há pobreza, por definição; e, em terceiro, precisamos reduzir as informações sobre os padrões de vida abaixo do nível crítico a um índice de pobreza. Cada um desses passos mereceria um artigo individual. Foi desenvolvida vasta literatura em cada uma dessas áreas, e embora o consenso acerca de alguns tópicos específicos pareça estar surgindo — um consenso que está bem refletido nos dois relatórios que estão sendo discutidos aqui — há outros tópicos que permanecem controversos.

Tanto o *World development report* como o *Human development report* aceitam que, embora a renda seja um componente importante do padrão de vida, há outras dimensões que devem ser levadas em conta. Estas são referidas, de modo variado, como “dimensões humanas”, ou “necessidades básicas”, e incluem aspectos relacionados com saúde, educação, habitação etc. A razão para isto é que “as pessoas freqüentemente dão valor a conquistas sociais que não aparecem nunca, ou não imediatamente, na elevação da renda”(UNDP, 1990). Como o WDR observa, “a possibilidade

de beber água limpa, por exemplo, faz diferença no padrão de vida de qualquer pessoa, mas isto não é refletido no consumo ou na renda como usualmente medida”.

Afora o reconhecimento da inadequação da mensuração do padrão de vida pelo consumo ou pela renda, os dois relatórios diferem em como eles são encaminhados. O *World development report* “suplementa a mensuração de pobreza com base no consumo com outras, tais como nutrição, expectativa de vida, mortalidade abaixo de cinco anos e matrículas escolares”. O *Human development report*, por outro lado, dá um passo à frente e tenta combinar renda e duas outras dimensões de padrão de vida — instrução e expectativa de vida — em uma medida unidimensional de padrão de vida que pode ser usada para classificar os diversos países (negligenciando, por enquanto, a distribuição desta medida dentro de cada país). O resultado desta tentativa é o *human development index* (HDI), o qual tem atraído muita atenção.

O HDI está definido com base em três indicadores diferentes de bem-estar a nível nacional — logaritmo do PIB real *per capita* (X_1), instrução adulta (X_2) e expectativa de vida no nascimento (X_3). A partir dos valores destes indicadores para cada país, os valores máximo e mínimo de cada indicador são identificados (por exemplo, para a expectativa de vida o máximo é 78,4 anos, enquanto o mínimo é 41,8 anos; para a instrução adulta, o máximo é [quase] 100%, enquanto o mínimo é 12,3%). Sobre esta base, a privação para o j -ésimo país na i -ésima dimensão é definida como:

$$D_{ij} = \frac{\max_j X_{ij} - X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}}$$

A normalização usada na fórmula assegura que D_j se situe entre 0 e 1. O “índice de privação” para o j -ésimo país é definido como uma *média simples* de D_{1j} , D_{2j} e D_{3j} . Em outras palavras,

$$D_j = \left(\frac{1}{3} \right) \sum_{i=1}^3 D_{ij}$$

O *human development index* é, então, definido como:

$$HDI_j = 1 - D_j$$

A tentativa acima de chegar a um padrão de vida unidimensional, embora interessante, é, no mínimo, problemática. Como Ferroni & Kanbur (1990) observam, a normalização adotada é um tanto desconcertante. Por exemplo, uma melhora nas conquistas sociais do pior país na amostra diminuiria o HDI para o país j! Não está claro que estas são as externalidades que se deseja em um índice. Além disso, não está claro por que é dado peso igual a cada dimensão. Em outras palavras, não está claro quais são os julgamentos de valor que suportam o HDI. Em vista desses problemas, teríamos de concluir que o HDI deve ser tratado com cautela. Até que sejam desenvolvidos novos trabalhos para se obter pesos para as diferentes dimensões do padrão de vida com base em explícitos julgamentos de valor, na forma de uma função bem-estar social (ver Ferroni & Kanbur, 1990), a abordagem do *World development report*, ao suplementar os dados de renda com informações sobre outras conquistas sociais, deve ser preferida.

Essa discussão tem por objetivo chegar a uma medida de padrão de vida. Em seguida, temos, então, o problema de escolher um ponto de corte para dar atenção ao extremo inferior da distribuição. Para alguns indicadores como instrução, isto é fácil, já que eles são variáveis do tipo “zero ou 1”. Para outros indicadores, mais particularmente os indicadores renda/consumo, temos que decidir qual é a “linha de pobreza”. Esta também é uma questão discutida na literatura, e para a qual não há fácil solução (ver Kanbur, 1987), não porque o que constitui pobreza seja específico a cada país. O *World development report* olha para linhas de pobreza específicas a cada país para 34 países em desenvolvimento e industriais, e mostra que este limite “aumenta lentamente para níveis baixos de consumo médio, porém mais acentuadamente a níveis mais elevados de consumo médio”. Frente a este problema, o relatório adota a estratégia de usar linhas de pobreza específicas a cada país, quando discute pobreza intrapaises, e de usar duas linhas internacionais para estimar pobreza a nível global. Estes dois limites são US\$ 275 e US\$ 370 por pessoa, por ano, a preços da paridade do poder de compra de 1985. Embora esta escolha apresente um grau de arbitrariedade, estas linhas são apresentadas para “medir as linhas de pobreza estimadas em estudos recentes sobre um grupo de países com rendas médias baixas: Bangladesh, República Árabe do Egito, Índia, Indonésia, Quênia, Marrocos e Tanzânia”.

Tendo decidido sobre uma linha de pobreza no espaço de consumo, as próximas questões dizem respeito à natureza da distribuição à qual esta linha deve ser aplicada, e a como a informação sobre a distribuição abaixo da linha deve ser agregada em um índice de pobreza que comprovará sua utilidade em montagens operacionais. O problema básico que surge com a primeira questão é como transformar a informação sobre consumo ao nível familiar, que é a forma na qual ela é usualmente disponível, em consumo

de indivíduos após fazer ajustes para o tamanho e a composição familiar. A correção para a composição familiar nos conduz para a ainda controversa área de estimar escalas equivalentes a adultos. Porém, mesmo se este problema é resolvido, a transformação do consumo familiar em individual simplesmente pela divisão do consumo total pelo número de adultos equivalentes supõe que o consumo dentro da família é distribuído de acordo com a necessidade. Em outras palavras, o problema da desigualdade intrafamiliar é ignorado. Naturalmente que, a menos que estejam disponíveis informações desagregadas ao nível individual, não podemos avaliar realmente a seriedade do problema. O que a pouca evidência existente sugere é que a negligência da desigualdade intrafamiliar pode distorcer bastante as estimativas de pobreza e de desigualdade (ver Haddad & Kanbur, 1990). Entretanto, dado o estado da informação na maioria dos países em desenvolvimento, de um ponto de vista operacional, nós estamos restritos basicamente à distribuição de indivíduos por consumo ou renda familiar *per capita*, e esta é a distribuição à qual a linha de pobreza é aplicada.

Dada esta distribuição e uma linha de pobreza, o índice de pobreza mais óbvio e comumente usado é o índice *headcount*,* o qual mede a fração de indivíduos abaixo da linha de pobreza. Enquanto este índice continuará a ser o burro de carga da análise sobre pobreza, vários autores (por exemplo, Sen, 1976) ressaltaram que esta medida é insensível a mudanças na gravidade da pobreza. Um bom exemplo das dificuldades é dado pelo *World development report*, com base no trabalho de Ravallion e van de Walle (1988):

“Suponha que queiramos saber como um aumento no preço de gêneros alimentícios de primeira necessidade afeta a pobreza. Um estudo recente examinou esta questão para Java e Indonésia, usando dados de 1981. As famílias próximas à linha de pobreza mostraram ser, em média, produtores líquidos de arroz, o principal gênero alimentício de primeira necessidade. Por conseguinte, o índice de pobreza de contagem por cabeça cairá quando o preço do arroz aumenta — supondo que esta mudança de preço seja passada para os produtores. Porém, o estudo verificou que os mais pobres dos pobres — muitos deles trabalhadores agrícolas sem terra ou fazendeiros com pouca terra, mas com outra fonte de renda — são consumidores líquidos de arroz. Eles estão em pior situação, pelo menos no curto prazo, quando o preço do arroz aumenta. O estudo mostrou que medidas que consideram a severidade da pobreza tendem a mostrar um aumento na pobreza quando o preço do arroz aumenta — exatamente a mensagem oposta à conduzida pelo índice de contagem por cabeça.”

*N. do T. O índice *headcount*, aqui definido, será traduzido como índice de contagem por cabeça.

Fariamos bem se conservássemos este cuidado em mente, e olhássemos talvez para classes de medidas que permitam um peso para a severidade da pobreza (para um exemplo de um grupo de medidas como estas, ver Foster, Greer e Thorbeck, 1984).

Para resumir, parece-nos que a melhor estratégia na mensuração da pobreza é começar com uma distribuição de indivíduos por consumo ou renda familiar *per capita*, informação que é disponível para muitos países em desenvolvimento, e que se tornará disponível para mais e mais países à medida que a década avança. Devíamos, então, usar um intervalo de linhas de pobreza específicas ao país, escolhidas de modo a impor consenso, e calcular não somente o índice de contagem por cabeça, mas também outros índices que enfatizam a intensidade da pobreza. Igualmente importante, e fortemente complementar às medidas de pobreza baseadas em consumo/renda, devem ser as medidas de conquistas sociais ao longo de dimensões tais como saúde, nutrição e educação. Estamos até agora um pouco longe de chegar a uma única medida de padrão de vida que combine estas várias dimensões com consumo. Entretanto, em alguns casos, os dados podem permitir o exame de conquistas sociais, e não o consumo, daqueles classificados como pobres, com base no consumo. Em outros casos, podemos estar restritos a olhar para as conquistas em saúde, educação, etc., somente a nível nacional.

3. A evolução da pobreza no mundo em desenvolvimento

Pela análise empírica no *WDR* e no *HDR*, surge um consenso sobre as amplas magnitudes de pobreza nos países em desenvolvimento e sobre a evolução desta pobreza nos últimos 30 anos. Os relatórios chegam a um número acima de um bilhão de pessoas abaixo da linha de pobreza. No caso do *WDR*, esta linha é especificada em US\$ 370 *per capita*/ano aos preços da paridade do poder de compra de 1985 — em outras palavras, um pouco mais de um dólar por dia.

A tabela 1 é reproduzida do *WDR* e apresenta a avaliação do Banco Mundial sobre o estado de pobreza nos países em desenvolvimento em 1985. Além da pobreza de renda, o *WDR* se concentra também nas conquistas sociais com base em três indicadores sociais — mortalidade abaixo de cinco anos, expectativa de vida e matrículas no curso primário. O *HDR*, como poderia ser esperado, considera um espectro mais amplo de indicadores sociais. Embora haja algum desacordo sobre questões específicas, o amplo quadro pintado pelos dois relatórios é notavelmente consistente. Por conseguinte, a respeito de expectativa de vida, os dois relatórios chegam a um número para todos os países em desenvolvimento igual a 62 anos em meados dos anos 80, e este número é comparado ao valor igual a 74 anos

Tabela 1
Quanta pobreza há nos países em desenvolvimento?
(a situação em 1985)

Região	Extremamente pobre			Pobre (incluindo o extremamente pobre)			Indicadores sociais		
	Número (milhões)	Índice de contagem por cabeça (%)	Hiato de pobreza	Número (milhões)	Índice de contagem por cabeça (%)	Hiato de pobreza	Mortalidade abaixo de 5 anos (por mil)	Expectativa de vida (anos)	Taxa líquida de inscrições no primário (%)
África subsaariana	120	30	4	180	47	11	196	50	56
Leste da Ásia	120	9	0,4	280	20	1	96	67	96
China	80	8	1	210	20	3	58	69	93
Sul da Ásia	300	29	3	520	51	10	172	56	74
Índia	250	33	4	420	55	12	199	57	81
Europa Oriental	3	4	0,2	6	8	0,5	23	71	90
Oriente Médio e Norte da África	40	21	1	60	31	2	148	61	75
América Latina e Caribe	50	12	1	70	19	1	75	66	92
Todos os países em desenvolvimento	633	18	1	1.116	33	3	121	62	83

Fonte: reproduzida do *World development report 1990*.

Obs.: a linha de pobreza a dólares da paridade do poder de compra de 1985 é igual a US\$275 *per capita* ano para os extremamente pobres, e igual a US\$370 *per capita* ano para os pobres.

O índice de contagem por cabeça definido como a percentagem da população abaixo da linha de pobreza. Os intervalos de confiança para os índices de contagem por cabeça são: África subsaariana, 19; 76; Ásia Oriental, 21; 22; Sul da Ásia, 50; 53; Europa Oriental, 7; 10; Oriente Médio e Norte da África, 13; 51; América Latina e Caribe, 14; 30; e todos os países em desenvolvimento, 28; 39.

O hiato de pobreza definido como a *queda* de renda agregada do pobre como uma percentagem do consumo agregado. As taxas de mortalidade até cinco anos são para 1980-85, exceto para a China e Sul da Ásia, onde o período é 1975-80.

para os países desenvolvidos. Entretanto, a média de 62 anos esconde consideráveis variações, entre 50 anos na África subsaariana e 67 na Ásia Oriental, alcançando mesmo 71 nos países recém-liberalizantes da Europa Oriental. Assim como há variações entre regiões, há variações entre países dentro de regiões. A tabela 2 é reproduzida do *HDR* e mostra que países como o Chade têm expectativas de vida de 46 anos. Naturalmente, mesmo dentro dos países também há variações, mas os dados disponíveis não nos permitem procurar este nível de detalhe.

Tabela 2
Expectativa de vida, 1960-87

Taxa anual de redução no déficit (%)		Expectativa de vida (anos)	
1960-87		1987	
Progresso mais rápido		Expectativa de vida mais elevada	
Hong Kong	4,99	Hong Kong	76
Costa Rica	4,55	Costa Rica	75
China	4,33	Cuba	74
União dos Emirados Árabes	4,06	Jamaica	74
Jamaica	4,00	Cingapura	73
Cuba	3,99	Kuwait	73
Kuwait	3,93	Panamá	72
Chile	3,70	Chile	72
Malásia	3,48	Uruguai	71
Coréia do Sul	3,43	União dos Emirados Árabes	71
Progresso mais lento, entre países com expectativa de vida menor do que 60 anos		Expectativa de vida mais baixa	
Etiópia	0,52	Serra Leoa	42
Paraguai	0,78	Etiópia	42
Ruanda	0,79	Afeganistão	42
Camboja	0,80	Guiné	43
Afeganistão	0,81	Mali	45
Serra Leoa	0,84	Angola	45
Burundi	0,85	Níger	45
Guiné	0,88	Somália	46
República Centro-Africana	0,90	República Centro-Africana	46
Mali	0,91	Chade	46
		1960	1987
Sul	2,33	Sul	46
Norte	2,22	Norte	69
		Sul como % do Norte	67
			84

Fonte: reproduzida do *Human development report*.

Tabela 3
Acesso à água, 1975-86

Taxa anual de redução no déficit (%)		Percentagem com acesso à água	
1975-86		1986	
Progresso mais rápido		Maior acesso	
Arábia Saudita	20,22	Maurício	100
Chile	13,61	Cingapura	100
Colômbia	12,78	Trinidad e Tobago	98
Líbia	12,48	Arábia Saudita	97
Malásia	12,09	Líbia	97
Jamaica	10,76	Jamaica	96
Trinidad e Tobago	12,76	Jordânia	96
Costa Rica	9,80	Chile	94
Iraque	8,37	Líbano	93
Burkina Faso	7,19	Colômbia	92
Progresso mais lento		Menor acesso	
Ruanda	-4,14	Camboja	3
Argélia	-3,05	Etiópia	16
Argentina	-2,37	Moçambique	16
Congo	-2,23	Mali	17
Uganda	-1,91	Guiné	19
Bangladesh	-1,88	Costa do Marfim	19
Somália	-0,57	Uganda	20
El Salvador	-0,19	Afeganistão	21
Guatemala	-0,15	Sudão	21
Nicarágua	0,52	Congo	21
Sul	3,29	Sul	35
Norte	...	Norte	...
		Sul como % do Norte	...

Fonte: reproduzida do Human development report.

Um indicador social discutido pelo *HDR* que não é ressaltado pelo *WDR* é o acesso à água potável. A tabela 3 reproduz alguns desses números. De modo geral, em 1986, somente 55% das pessoas dos países pobres do Sul tinham acesso à água potável, e esta média também oculta consideráveis variações. Países como as Ilhas Maurício e Cingapura alcançam 100%, enquanto outros, como a Etiópia e Moçambique, registram 16%. O índice baixo é o do Camboja, com apenas 3%.

Os relatórios apresentam uma série de outros indicadores, mas a conclusão geral deve ser clara. É que a posição do pobre nos países em desenvolvimento é extraordinariamente ruim considerando um certo espectro de

medidas quantitativas, sobretudo quando comparados com os resultados nos países desenvolvidos. Mas como comparar com a situação vigente há 30 anos? Houve algum progresso? De novo, os relatórios são unânimes nas respostas a estas questões. Eles concluem que, de modo geral, durante os anos 60 e 70, o pobre melhorou sua posição com relação ao consumo e a indicadores sociais. Nos anos 80, entretanto, o quadro é confuso dependendo da dimensão considerada e, principalmente, do lugar onde o pobre morava. Em particular, a África subsaariana, em 1980, sofreu um declínio no consumo *per capita*, enquanto todas as outras regiões do mundo em desenvolvimento apresentaram crescimento.

O WDR apresenta análise detalhada de uma pesquisa familiar para 11 países, principalmente na Ásia e na América Latina, para períodos variando de 10 a 24 anos. A conclusão geral é que a percentagem de pessoas na faixa de pobreza de consumo naqueles continentes caiu dramaticamente. Entretanto, devido à população crescente, o declínio no número total de pobres foi mais modesto. Em um país como a Índia, por exemplo, entre 1972 e 1983, foi estimado que o índice de contagem por cabeça caiu de 54% para 43%, mas o número de pobres cresceu levemente, de 311,4 milhões para 315,0 milhões. Entre os mais dramáticos declínios na pobreza está a Indonésia, onde o índice de contagem por cabeça caiu de 58% em 1970 para 17% em 1987, e o número de pobres também caiu, de 67,9 milhões para 30,0 milhões. O progresso na diminuição da pobreza foi reduzido nos anos 80 e revertido em alguns países na América Latina. A indisponibilidade de dados impede que os dois relatórios proporcionem ampla discussão sobre a pobreza medida pela renda/consumo na África subsaariana. O HDR cita uma estimativa do ILO sobre o aumento da pobreza entre 1980 e 1985. O WDR estima que, entre 1980 e 1985, "o número de africanos na pobreza teria aumentado em 55 milhões".

Os indicadores sociais mostraram considerável melhora em todas as partes do mundo em desenvolvimento, particularmente nos anos 60 e 70. Como nos mostra a tabela 2, a expectativa de vida no Sul aumentou de 46 anos, em 1960, para 62 anos em 1987. As tabelas 4 e 5, reproduzidas do HDR, mostram melhorias similares na taxa de mortalidade infantil, como também na taxa de instrução adulta. Há, entretanto, alguma evidência de que a melhoria foi reduzida nos anos 80, particularmente na região da África subsaariana. Por exemplo, o WDR mostra que a taxa de inscrições no primário decresceu naquela região, no início dos anos 80.

A despeito dos notáveis progressos durante os últimos 30 anos, o problema da pobreza permanece grave, e pode ter havido alguma reversão durante

Tabela 4
Taxa de mortalidade infantil

Taxa anual de redução no déficit (%) 1960-88		Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascimentos) 1988	
Progresso mais rápido		Menores taxas de mortalidade	
Chile	6,20	Hong Kong	8
União dos Emirados Árabes	6,09	Cingapura	9
Hong Kong	5,91	Cuba	15
Omã	5,81	Costa Rica	18
China	5,48	Jamaica	18
Kuwait	5,37	Kuwait	19
Costa Rica	5,35	Chile	19
Cuba	4,94	Trinidad e Tobago	20
Cingapura	4,83	Maurício	22
Coréia do Sul	4,42	Panamá	23
Progresso mais lento		Maiores taxas de mortalidade	
Moçambique	0,35	Moçambique	172
Etiópia	0,48	Angola	172
Camboja	0,50	Afeganistão	171
Ruanda	0,67	Mali	168
Angola	0,68	Serra Leoa	153
Mali	0,79	Etiópia	153
Afeganistão	0,81	Malavi	149
Uganda	0,94	Guiné	146
Bangladesh	0,99	Burkina Faso	137
Somália	1,03	Níger	134
			1960 1988
Sul	2,18	Sul	150 81
Norte	3,08	Norte	36 15
		Sul como % do Norte (Sobreviventes)	88 93

Fonte: reproduzida do Human development report.

a década de 80. O que a política pode fazer para acelerar o progresso? Esta questão é abordada na seção a seguir.

4. Políticas e pobreza

4.1 Quem são os pobres e como eles podem ser ajudados?

Antes de traçar políticas para ajudar o pobre, é importante que se conheçam suas características: onde se situa, fontes de renda, etc. O *WDR* inicia com

Tabela 5
Taxa de instrução adulta, 1970-85

Taxa anual de redução no déficit (%)		Taxa de instrução adulta (%)	
1970-85		1985	
Progresso mais rápido		Taxas de instrução mais elevadas	
Iraque	11,26	Chile	98
Chile	10,74	Cuba	96
Laos	9,14	Trinidad e Tobago	96
Nicarágua	8,09	Argentina	96
Cuba	7,79	Uruguai	95
México	6,29	Costa Rica	93
Tailândia	5,48	Coréia do Sul	93
Jordânia	4,86	Tailândia	91
Botsuana	4,70	México	90
Trinidad e Tobago	4,52	Mongólia	90
Progresso mais lento, entre países com taxas de instrução abaixo de 50		Taxas de instrução mais baixas	
Burkina Faso	0,42	Somália	12
Sudão	0,54	Burkina Faso	14
Somália	0,67	Níger	14
Mali	0,73	Mali	17
Níger	0,73	Mauritânia	17
Bangladesh	0,84	Sudão	23
Paquistão	0,84	Afeganistão	24
Benin	0,94	Iêmen	25
Índia	0,97	Butão	25
Nepal	1,07	Nepal	26
			1970 1985
Sul	2,33	Sul	43 60
Norte	...	Norte
		Sul como % do Norte

esta análise. A conclusão geral é que embora a pobreza seja heterogênea, certas conclusões gerais podem ser tiradas da evidência — e estas não são surpreendentes. A pobreza é fundamentalmente um fenômeno rural. Na África e na Ásia, a incidência de pobreza é substancialmente maior nas áreas rurais, e o pobre rural representa a vasta maioria de todos aqueles na pobreza. Na América Latina, a situação é menos extrema, basicamente devido ao mais elevado grau de urbanização. Entretanto, no que diz respeito às conquistas sociais que não a renda, mesmo na América Latina as áreas rurais são menos beneficiadas do que as áreas urbanas — como mostra a tabela 6, reproduzida do *WDR*.

Tabela 6
Pobreza rural e urbana nos anos 80

Região e país	População rural como percentagem do total	Pobreza rural como percentagem do total	Mortalidade infantil (por mil nascimentos com vida)		Acesso à água potável (percentagem da população)	
			Rural	Urbana	Rural	Urbana
<i>África subsaariana</i>						
Costa do Marfim	57	86	121	70	10	30
Gana	65	80	87	67	39	93
Quênia	80	96	59	57	21	61
<i>Ásia</i>						
Índia	77	79	105	57	50	76
Indonésia	73	91	74	57	36	43
Malásia	62	80	76	96
Filipinas	60	67	55	42	54	49
Tailândia	70	80	43	28	66	56
<i>América Latina</i>						
Guatemala	59	66	85	65	26	89
México	31	37	79	29	51	79
Panamá	50	59	28	22	63	100
Peru	44	52	101	54	17	73
Venezuela	15	20	80	80

Fonte: reproduzida do *World development report 1990*.

Como a pobreza é basicamente um fenômeno rural, ela também é basicamente um fenômeno agrícola. Uma característica do pobre é que ele não possui — ou possui poucos — ativos. Ou tem porções bem pequenas de terras improdutivas, ou não as tem. Não possui capital humano e é, portanto, reduzido à venda de mão-de-obra não-especializada, principalmente no cenário agrícola. Isto significa que as principais fontes de renda para o pobre vêm da agricultura e (em áreas rural e urbana) da venda de trabalho. Aqueles que são pobres em termos de renda também são pobres em outras dimensões — não têm fácil acesso a serviços públicos, como saúde e educação, como os não-pobres têm. Isto, por sua vez, afeta sua capacidade de obter renda.

Com base nessas caracterizações bem gerais, já conhecidas há algum tempo, o *WDR* propõe uma estratégia com duas frentes para reduzir a pobreza: primeiro, aumentar a demanda pelo ativo mais abundante do pobre — sua força de trabalho — através de uma política de amplo e sustentado crescimento, intensivo em trabalho; segundo, um programa orquestrado de gastos sociais para aumentar o acesso do pobre à saúde e à educação básicas. Esta também parece ser a estratégia defendida pelo *HDR*, fundamentada no fato de que o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente para a redução da pobreza. Tanto o *WDR* quanto o *HDR* reforçam as razões para essa estratégia, ao olharem para as experiências de diversos países.

4.2 O que a experiência dos países nos diz?

O *HDR* sugere uma tipologia dividida em três partes para as experiências dos países. Primeiro, há “desenvolvimento humano sustentado, como em Botswana, Costa Rica, Cuba, República da Coreia, Malásia e Sri Lanka”. Segundo, há “desenvolvimento humano interrompido, como no Chile, China, Colômbia, Jamaica, Quênia e Zimbábue”. Terceiro, “há oportunidades perdidas para o desenvolvimento humano, como no Brasil, Nigéria e Paquistão”. Embora haja alguma diferença nos detalhes, o *WDR* aparece com uma mensagem similar. Ele certamente ressalta o Brasil e o Paquistão como exemplos de países que tiveram elevado crescimento de renda, mas onde a pobreza não foi reduzida significativamente devido à distribuição desigual das vantagens desse crescimento e dos gastos sociais. Embora reconhecendo as reversões nos anos 80 para alguns países, eles mantêm países como China, Costa Rica, Cuba, Chile e Sri Lanka como exemplos daquilo que uma estratégia intencional de expansão social pode alcançar. Finalmente, o *WDR* destaca a Indonésia como o exemplo principal de um país que vivenciou reduções dramáticas na pobreza, como resultado de uma estratégia de crescimento e gastos com infra-estrutura em bases amplas.

O *HDR* faz um resumo das conclusões de suas análises acerca de diversos países, com base em seis lições:

“Primeira, crescimento acompanhado de uma distribuição eqüitativa de renda parece ser o meio mais efetivo de desenvolvimento humano sustentado (...) segunda, os países podem realizar melhorias significativas no desenvolvimento humano durante longos períodos — mesmo na ausência de bom crescimento e de boa distribuição — por meio de gastos sociais bem estruturados feitos pelo governo (...) terceira, gastos governamentais sociais bem estruturados podem também gerar melhoras razoavelmente dramáticas em um período relativamente curto (...) quarta, para manter o desenvolvimento humano durante recessões e desastres naturais, intervenções com determinados objetivos podem ser necessárias (...) quinta, o crescimento é crucial para sustentar o progresso do desenvolvimento humano a longo prazo, caso contrário o progresso humano pode ser interrompido (...) sexta, a despeito de períodos de rápido crescimento do PNB, o desenvolvimento humano pode não melhorar significativamente se a distribuição de renda é ruim e se os gastos sociais são baixos.”

Estas (um tanto superpostas) conclusões são apresentadas também no *WDR*. As diferenças são mais na ênfase do que na substância. Ambos os relatórios concordam que o que é realmente crucial é a *política*. Este consenso sobre crescimento em bases amplas e gastos sociais efetivos nos conduz de volta a alguns dos estudos do Banco Mundial e do ILO nos anos 70.

4.3 Gastos públicos, objetivos e diminuição da pobreza

A questão dos objetivos dos gastos públicos está presente nos dois relatórios. Este ponto é importante não só para assegurar que os gastos sociais em saúde básica e educação atinjam o pobre, mas também pelas redes de proteção que são defendidas pelos relatórios, para assegurar que sejam amparados aqueles (tais como o idoso ou o incapaz) que não podem se beneficiar do crescimento sustentado e/ou de melhor educação.

Considerando, primeiramente, a questão do gasto nos setores sociais, os relatórios concordam que deve haver concentração na saúde e na educação básicas. A análise mostra que a composição do gasto público em saúde e educação é desproporcionalmente enviesada para recursos curativos dispendiosos e para educação superior, o que beneficia a elite urbana (ver Ferroni & Kanbur, 1990). Por conseguinte, deve haver uma reestruturação sistemática dos gastos públicos em direção à saúde e à educação básicas.

Entretanto, como Ferroni & Kanbur (1990) assinalam, ir além dessa conclusão geral requer mais análises. As interações entre as diferentes dimensões das conquistas sociais básicas necessárias ainda requerem novas

pesquisas, e ainda nos falta uma quantificação convincente do impacto do gasto público extra em uma categoria e não em outra. Em última análise, os recursos são escassos e as compensações devem ser consideradas. Na margem, um dólar é mais bem gasto em saúde básica ou em educação básica? Com relação à saúde básica, na margem, um dólar é mais bem gasto com pessoas ou com medicamentos? Seria melhor ter o retorno dos gastos (arriscando alguma perda de acesso) e usar o dinheiro obtido para garantir a disponibilidade do medicamento, do que não ter o retorno dos custos e disponibilidade limitada de medicamento? Planejar questões inerentes a programas específicos torna-se importante, do mesmo modo que as questões levantadas pelos objetivos de política — como irão os beneficiários anteriores dos gastos sociais reagir, e como sua oposição poderá ser vencida?

Essas questões básicas e outras também surgem na análise dos objetivos dos programas de transferência de renda que podem atuar como redes de proteção. Embora esses programas sejam mais comuns nos países desenvolvidos, também aparecem em países em desenvolvimento. O exemplo mais óbvio é o de subsídio a alimentos — e aqui, de novo o *WDR* e o *HDR* chegam a um consenso. Assim, o *HDR* observa: “O subsídio a alimentos pode ajudar muito na estabilização de seus preços, na transferência de renda para o pobre e na manutenção da estabilidade política e social (...) O planejamento dos subsídios a alimentos sempre demanda cuidado. O impacto orçamentário deve permanecer gerenciável. Os incentivos à produção de alimentos não devem ser desencorajados. Os objetivos devem assegurar que os benefícios alcancem o pobre, de modo a tornar o programa efetivo em termos de custos. Para reduzir os custos, os subsídios precisam ser dirigidos para famílias de baixa renda — subsidiando alimentos principalmente consumidos por famílias de baixa renda ou vendidos em áreas de baixa renda.”

O *WDR* conclui: “A maioria das políticas alimentícias, incluindo subsídios gerais, esquemas de racionamento e esquemas de alimentos marcados com selo, provoca forte demanda sobre o governo. Seu potencial é maior em áreas urbanas ou em áreas mais desenvolvidas que apresentam infra-estrutura adequada. Em todos os casos, o objetivo é essencial para que haja eficácia em termos de custo. O objetivo pode ser alcançado através da escolha dos bens a serem subsidiados, localizando a distribuição de produtos em regiões pobres, ou por meio de indicadores.”

Finalmente, os relatórios enfatizam o papel de esquemas de empregos públicos rurais, como sendo uma rede de proteção vital e de garantias contra os caprichos da produção agrícola. O *WDR* aprova o Esquema de Garantia de Emprego no Estado de Maharashtra, na Índia, e sugere que este é um modelo possível, a ser adaptado às condições específicas de cada país.

4.4 Estabilização, ajustamento e pobreza

Como observado na seção anterior, em contraposição à melhoria básica geral nos indicadores de pobreza, a “década de ajustamento” dos anos 80 presenciou alguns retrocessos. Alguns se referem a ela como a “década perdida”(repetindo o título de Pyatt, 1990). O *WDR* dedica um capítulo inteiro ao ajustamento e à pobreza, enquanto o *HDR* também ressalta esta questão na sua caracterização do “desenvolvimento humano interrompido”, e em uma seção especial intitulada Políticas para o ajustamento dos países.

“As políticas apropriadas para o ajustamento dos países não diferem, nos seus fundamentos, daqueles aplicáveis em termos mais gerais. A principal diferença é que muitos países em ajustamento estão sofrendo *redução* em seus gastos governamentais e em suas rendas *per capita*. (...) Devido a seus orçamentos muito apertados, eles têm necessidade de se concentrar em programas de baixo custo (...) para manter reduzido o custo de intervenções indiscriminadas e para contar mais com esquemas com determinados objetivos.”

O *WDR* analisa a questão de maneira mais detalhada. Inicia observando que o ajustamento tem como objetivo: primeiro, “reduzir a demanda por importações e por bens domésticos para estabilizar as condições econômicas”; e, segundo, “reestruturar a economia para alcançar uma trajetória de crescimento mais elevado”. Enquanto a longo prazo a reestruturação terá bons efeitos sobre a pobreza, porque ela leva a maiores taxas de crescimento através do uso da mão-de-obra, a curto prazo pode haver problemas.

“Os efeitos de curto prazo do ajustamento, no entanto, podem criar dificuldades, por dois motivos. Primeiro, o processo de reestruturação econômica é freqüentemente lento e desigual. As firmas e os mercados de mão-de-obra levam tempo para se ajustar. Nesse meio tempo, podem ocorrer nas economias elevados desempregos e queda dos salários. Segundo, medidas de redução de demanda podem ser inevitáveis, e estas provavelmente irão atingir o consumo do pobre e do não-pobre de modo semelhante. A necessidade de cortes nos gastos públicos pode levar a um conflito de curto prazo particularmente acentuado com duas partes essenciais da estratégia defendida neste Relatório — fornecer serviços sociais e providenciar transferências e redes de proteção.”

O *WDR*, portanto, reconhece claramente os conflitos e as compensações envolvidas. Defende que o impacto sobre o pobre pode ser reduzido por atuações efetivas sobre os preços relativos a favor da agricultura (quando consistente com o ajustamento), e por declínios moderados no consumo, ou via uma pausa para a realização de investimento, ou através de maior ingresso de capitais. Desse modo, é feito um apelo à comunidade internacional para que esta apoie os esforços de ajustamento dos países em

desenvolvimento, de modo que os efeitos adversos sobre o pobre sejam minimizados.

5. Conclusão

Seria impossível no espaço aqui disponível fazer total justiça a esses dois abrangentes relatórios sobre pobreza e desenvolvimento. O artigo concentrou-se, antes, no notável consenso que eles representam, com base em três décadas de experiência com o desenvolvimento. Eles mantêm a esperança de que a polarização dos analistas políticos em “campos opostos” seja uma coisa do passado, e que as políticas para a década de 90 possam ser construídas apoiadas em acordos fundamentais quanto aos seguintes pontos básicos: a) a redução da pobreza requer crescimento, no entanto, o crescimento não seria suficiente; b) o crescimento deve ser sustentado e intensivo em mão-de-obra, caminhando paralelamente a gastos sociais básicos com determinados propósitos e objetivos; c) a comunidade internacional também deve fazer a sua parte, apoiando esses esforços, na década de 90, via fluxos de capitais bem mais elevados para os países em desenvolvimento.

Abstract

The article presents an overview of conceptual issues and the best policies for alleviating poverty, based on a review of *The human development report* and *The world development report*. It poses basic questions on the definition and measurement of poverty, looks at what has actually happened to poverty in developing countries in the last three decades, and reviews policies to help alleviate poverty. The consensus represented in those two reports, it concludes offers hope that the polarization of policy analysis into “camps” is a thing of the past — and that policies for the 1990s can be built on fundamental agreement about the basis: 1) that poverty alleviation requires growth but growth is not enough; 2) that growth must be broad-based and labor-intensive, and must go hand in hand with purposive, targeted basic social expenditures; 3) that the international community must do its share, by supporting these efforts in the 1990s through greatly increased capital flows to developing countries.

Referências bibliográficas

Desai, M. Human development: concepts and measurement. *European Economic Review*, 1990.

Ferroni, M. & Kanbur, R. Poverty conscious restructuring of public expenditure. Social Dimensions of Adjustment Unit, Africa Region. The World Bank, 1990.

Foster, J.; Greer, J. & Thorbecke, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 1984.

Haddad, L. & Kanbur, R. How serious is the neglect of intra-household inequality? *Economic Journal*, 1990.

Kanbur, R. Measurement and alleviation of poverty. *IMF Staff Papers*, 1987.

Pyatt, G. Poverty: a wasted decade. *European Economic Review*, 1990.

Ravallion, M. & van de Walle, D. Poverty orderings of food pricing reforms. *Discussion Paper*, 86. Development Economics Research Centre, University of Warwick, Coventry, U.K., 1988.

Sen, A. K. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 1976.

van der Gaag, J. Poverty in the developing world: assessment of the past, prospects for the future. *European Economic Review*, 1990.

UNDP. *Human development report 1990*. Oxford University Press, 1990.

World Bank. *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington, DC, World Bank, 1979.

———. *World development report 1990: poverty*. Oxford University Press, 1990.