

À margem da subsistência: pobreza na América Latina

ELIANA CARDOSO *
ANN HELWEGE **

O artigo apresenta uma resenha dos trabalhos sobre pobreza na América Latina. A evidência básica dessa literatura é que a queda dos salários reais e o estancamento do crescimento do nível de emprego durante a última década agravaram ainda mais o problema da pobreza. Apesar dos progressos na redução da mortalidade infantil e na redução da percentagem de analfabetos na população total, o número de indivíduos incapazes de sustentar suas necessidades básicas tem aumentado. A constatação de altos níveis de renda per capita na região em relação a outras áreas em desenvolvimento indica que, na raiz do problema está a desigualdade na distribuição de renda. À guisa de conclusão aponta-se que, face à prolongada recessão, o crescimento econômico per se não pode ser visto como solução primária para a pobreza na América Latina. Recursos nacionais e internacionais devem ser dirigidos de forma mais direta e eficiente para os programas de combate à pobreza.

1 — Introdução

Este artigo apresenta um resumo das pesquisas existentes sobre a pobreza na América Latina e discute as políticas que se propõem a eliminá-la. A pobreza econômica é um reflexo da pobreza política, já que os pobres não têm poder de reivindicação, tendo em vista não possuírem nem capital nem representação sindical. O crescimento verificado durante os anos 60 e 70 na região não conseguiu reduzir o número de pobres, e a estagnação dos anos 80, além disso, reverteu o progresso social em muitas áreas.

Por outro lado, a população latino-americana multiplicou-se de 150 milhões de habitantes em 1950 para 426 milhões em 1988. O PIB real *per capita* mais do que dobrou entre 1950 e 1980, mas em 1988 ficou abaixo do nível atingido em 1980 em todos os países da América Latina, exceto Brasil, Chile, Colômbia e República Dominicana.¹ Nem mesmo sob as hipóteses mais otimistas, a América Latina conseguirá atingir em 1990 o mesmo nível de renda *per capita* de 1980. Esta década perdida custou à região não apenas uma drástica deterioração no padrão de vida de amplos setores, mas

* Da Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

** Do Department of Economics, Tufts University.

¹ Em 1988, os PIB *per capita* do Peru, Bolívia, Panamá e Honduras eram menores do que em 1970. Venezuela, Nicarágua e El Salvador viviam com rendas aproximadamente iguais às que tinham em 1960.

também um aumento das necessidades básicas não satisfeitas dos grupos mais pobres. Dessa forma, aumentou o número de pessoas pobres, assim como a proporção daquelas que passaram a viver abaixo da linha de pobreza. A Tabela I mostra a reversão ocorrida nos casos do México, Peru e Venezuela.

A crise da dívida espalhou a miséria na América Latina, mas os economistas têm focalizado principalmente os fenômenos de balanço de pagamentos e estabilização. Inundam a literatura com artigos sobre as perspectivas de pagamento da dívida, o comportamento das exportações, a repressão financeira e a hiperinflação. Por outro lado, informações sobre as conseqüências distributivas da crise da dívida têm sido, na melhor das hipóteses, esporádicas, enquanto os estudos sobre a pobreza quase inexistem. Além do mais, as agências internacionais, especialmente o Banco Mundial, desviaram a atenção dos problemas relacionados com a pobreza e as necessidades básicas e se concentraram no ajuste estrutural e nos empréstimos para balanços de pagamento. É hora de redirecionar a atenção e os recursos para a pobreza e sua minoração.

Este artigo analisa o progresso nos indicadores básicos de bem-estar, define pobreza e apresenta dados sobre sua ocorrência na América Latina. Estuda também a relação entre crescimento e desigualdade, considerando as perspectivas para acabar com a pobreza.

TABELA I

Percentagem da população vivendo em pobreza

	Percentagem da população abaixo da			
	Linha de pobreza		Linha de miséria	
	1970	Meados da década de 80	1970	Meados da década de 80
México	34	51	12	22
Peru	50	53	25	34
Venezuela	25	37	10	13

FONTES: Tabelas 4 e 5.

2 — Indicadores de bem-estar

Entre 1950 e 1980, o PIB real *per capita* na América Latina cresceu 3% ao ano (ver Tabela 2), graças a uma economia mundial em expansão, a uma forte demanda por produtos primários e à industrialização. Na maioria dos países, a taxa de crescimento do emprego superou a da população em idade

de trabalhar. O crescimento caracterizou-se por uma transformação marcante da estrutura de produção. À medida que muitos países latino-americanos diversificaram suas exportações, a proporção de produtos manufaturados nas exportações totais aumentou. A América Latina evoluiu de uma sociedade rural para uma outra predominantemente urbana, experimentando profundas mudanças na mobilidade ocupacional e social. A população urbana aumentou de 50% em 1950 para 66% em 1980. A face da América Latina mudou com novos padrões demográficos e PIB crescente. O número de aparelhos de televisão por mil habitantes aumentou de 14 em 1960 para 106

TABELA 2

Produto interno bruto per capita e taxas de crescimento dos países da América Latina^a

	Participação na População Total (%)		Participação no PIB regional (%)		PIB per capita (US\$ de 1975)		Taxa de crescimento do PIB per capita (% por ano)	
	1980	1950	1980	1950	1980	1950/80	1980/80b	
Brasil	35,6	22,2	34,2	637	2.152	4,2	0,2	
México	20,2	18,5	23,1	1.055	2.547	3,0	-1,3	
Argentina	8,0	21,2	11,8	1.877	3.209	1,8	-1,9	
Colômbia	7,5	7,2	6,3	949	1.882	2,3	1,4	
Venezuela	4,3	7,2	7,1	1.811	3.647 ^e (3.310) ^d	2,4 ^c (1,5) ^d	-1,8	
Peru	5,1	4,9	3,9	853	1.746	2,1	-1,7	
Chile	3,2	5,7	3,4	1.416	2.372	1,9	0,2	
Uruguai	0,8	3,1	1,2	2.184	3.289	1,4	-1,2	
Equador	2,3	1,4	1,6	638	1.556	3,1	-0,9	
Guatemala	2,0	1,6	1,2	842	1.422	1,6	-2,4	
Rep. Dominicana	1,7	1,1	1,1	719	1.564	2,6	0,2	
Bolívia	1,5	1,4	0,8	762	1.114	1,3	-3,3	
El Salvador	1,3	0,8	0,5	612	899	1,3	-1,9	
Paraguai	0,9	0,8	0,7	885	1.753	2,4	-0,4	
Costa Rica	0,6	0,5	0,6	819	2.170	3,3	-1,1	
Panamá	0,5	0,5	0,5	928	2.157	2,9	-3,0	
Nicarágua	0,7	0,5	0,4	683	1.324	2,3	-3,4	
Honduras	1,0	0,6	0,4	680	1.031	1,4	-1,8	
Haíti	1,6	0,8	0,2	363 ^e	436	0,7	0,0	
América Latina ^f						3,0 ^e (2,7) ^d	-1,4	

FONTES: Summers e Heston (1984); e Ecla, *Preliminary overview of the Latin American economy, 1988*.

NOTA: A taxa de crescimento do PIB per capita da Venezuela entre 1950 e 1980 é 1,9% ao ano no IMF: IFS; para Chile e Honduras, a taxa média de crescimento per capita, segundo Summers e Heston, é 0,004 mais alta do que no IMF: IFS e, para a Nicarágua, é quase 0,01 maior; a média para a América Latina praticamente não é afetada pelas taxas de crescimento de Honduras e da Nicarágua devido à sua pequena participação na população da região.

^a Países ordenados segundo a participação média no PIB regional entre 1950 e 1985.

^b Preliminar.

^c Dados ajustados para mudanças nos termos de troca.

^d Dados não ajustados para mudanças nos termos de troca.

^e 1960.

^f Exceto Cuba.

em 1980. Os automóveis particulares invadiram as ruas. No Brasil, por exemplo, o número de carros particulares por mil habitantes aumentou de menos de 8 em 1960 para mais de 50 em 1980.²

Após o primeiro choque do petróleo em 1973, a economia mundial reduziu seu ritmo de crescimento, mas os países latino-americanos continuaram crescendo, recebendo um suprimento maciço de capital a taxas reais de juros negativas. Os gastos sociais e os investimentos em saneamento, água, saúde e educação trouxeram uma melhoria substancial em termos de expectativa de vida, alfabetização e mortalidade infantil, a qual caiu de 107 mortes por mil em 1960 para 69 em 1980, com um declínio de 36% (ver Tabela 3). Em termos humanos, isto representou um importante ganho para os pais, que de outra forma teriam visto seus filhos morrerem. Durante estas duas décadas, a alfabetização de adultos aumentou de 65 para 79% [ver Sheahan (1987, p. 37)]. Em outras palavras, 60 milhões a mais de pessoas podiam agora ser capazes de ler instruções agrícolas, avisos sobre empregos e instruções para tratar a diarreia de seus filhos.³

As perspectivas de aceleração desse progresso diminuíram com o segundo choque do petróleo em 1979. Durante os anos subseqüentes, as taxas de juros reais subiram terrivelmente quando os países industrializados iniciaram um grande esforço para conter a inflação. A demanda pelas exportações latino-americanas despencou. A partir de 1982, a oferta de capital acabou, e a América Latina deu início a uma transferência de aproximadamente 4% de seu PIB para o exterior. Os pagamentos de juros sobre sua dívida transformaram-se numa enorme drenagem sobre as receitas de exportações e as poupanças. A renda e o investimento declinaram, a inflação se acelerou e os salários reais caíram.

Em quase todos os países latino-americanos, os gastos governamentais em saúde e educação nessa década caíram em termos *per capita*. Em alguns deles, há evidência de que os indicadores básicos de bem-estar se deterioraram. No Peru, Panamá e Haiti, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil elevou-se entre 1980 e 1986. De modo geral, entretanto, tem havido uma melhora nas taxas de expectativa de vida, de mortalidade infantil e de alfabetização desde o início da crise da dívida. A explicação mais comum para isto é que o progresso nessas áreas tem uma forte inércia positiva. Os pais que aprendem a salvar uma criança doente com uma simples solução de sal, açúcar e água passam esta informação a seus filhos e vizinhos. Aqueles que sabem ler percebem também que esta é uma habilidade digna de ser transmitida a seus filhos. Há uma combinação do progresso técnico e da tendência à autoperpetuação desses ganhos levando à melhoria dos indicadores de bem-estar, até mesmo quando os recursos monetários se esgotam. Por isso, parece que, superficialmente, o progresso continua, apesar de todos os esforços da sociedade para bloqueá-lo.

² Dados dos indicadores sociais do Banco Mundial (*World Development Report e World Tables*).

³ Deve-se levar em conta que em alguns países (*e. g.*, Brasil) basta poder escrever seu próprio nome para ser considerado alfabetizado.

TABELA 3

Indicadores econômicos e sociais na América Latina^a

	PIB per capita ^b (índice)		População urbana (% do total)	Salário real ^c (no- dificuldade) acumulada)	Mortalidade infantil (por 1.000)		Esperança de vida (anos)	População por médico (1.000)	Índice de alfabetização		
	1980	1988 ^c			1987	1987/80			1985	1987	1984
<i>Y</i> > US\$ 2.000 em 1980											
1. Venezuela	100,0	85,4	83	-5	67	36	70	1,21	0,70	63	82
2. Uruguai	98,8	89,1	85	-3	48	27	71	0,88	3,51	94	94
3. Argentina	95,9	82,2	85	22	58	32	71	0,60	0,37	91	83
4. México	76,9	68,7	71	-39	82	47	69	2,08	1,24	85	83 ^e
5. Chile	71,7	73,1	85	-31	103	20	72	2,12	1,23	84	89 ^f
6. Costa Rica	65,6	59,9	45	19	72	18	74	2,01	0,96	73	90 ^g
7. Panamá	65,2	49,6	54	58	58	23	72	2,13	0,98	73	82
8. Brasil	65,0	66,0	75	-29	105	63	65	2,50	1,08	61	76
<i>Y</i> > US\$ 1.000 em 1980											
9. Colômbia	56,9	63,2	69	13	99	46	66	2,50	1,19	63	81 ^h
10. Paraguai	53,0	51,4	46	23	74	42	67	1,85	1,46	75	84
11. Peru	52,7	45,5	69	-36	131	82	61	1,65	1,04	61	80
12. República Dominicana	47,3	48,0	58	58	111	65	66	1,70	1,76	65	67
13. Equador	47,0	43,4	55	-39	113	63	65	3,00	0,83	68	77
14. Guatemala	43,0	34,6	33	33	114	59	62	3,69	2,18	32	46 ^h
15. Nicarágua	40,0	29,0	58	58	123	62	63	2,56	1,50	49	90
16. Bolívia	33,7	24,8	50	50	161	110	53	3,30	1,54	39	63 ^h
17. Honduras	31,7	26,7	42	42	130	69	64	5,37	1,51	45	60
<i>Y</i> < US\$ 1.000 em 1980											
18. El Salvador	27,2	23,1	44	44	122	59	62	n.d.	2,83	49	62
19. Haiti	13,3	10,4	29	29	180	117	55	14,00	7,18	15	23 ^e

FONTES: Summers e Heston (1984); World Bank, World Tables; IMF, International Financial Statistics; Prelic; e Eclac.

^a Exclui Cuba. Países ordenados pelo tamanho do PIB per capita em 1980.

^b Índices do PIB per capita em 1980 (Venezuela = 100); PIB per capita de Venezuela = US\$ 3.210 de 1975.

^c Preliminar.

^d Salário mínimo real urbano.

^e 1980.

^f 1970.

^g 1975.

Problemas remanescentes

Quanto os indicadores básicos nos dizem sobre a pobreza? Merrick (1989) aconselha a não confiarmos em números agregados. Ele assegura que existe um sistema dual de população no Brasil, mostrando uma elite demográfica moderna cruzando a transição da mortalidade e caminhando para a natalidade controlada num ritmo semelhante ao das sociedades que se industrializaram tarde. Coexistindo com este setor urbano do Sudeste está o setor rural do Nordeste com suas altas taxas de fertilidade e de mortalidade ao nível das sociedades subdesenvolvidas tradicionais. Em outras palavras, os pobres desfrutam menos do que a sua parcela de ganhos apontada pelos indicadores de bem-estar.

Mesmo onde os indicadores básicos se mostram melhores entre os pobres, os problemas acarretados pela pobreza continuam sem solução. Os próprios indicadores mostram que a América Latina está longe de alcançar os padrões dos países industrializados. A mortalidade infantil na região é seis vezes maior que a das economias industrializadas, enquanto a esperança de vida é uma década menor do que a verificada no mundo capitalista desenvolvido.

Enquanto a morte por inanição é rara entre os latino-americanos, milhões sofrem de má nutrição, fome e incapacidade para pagar serviços médicos e com moradias superlotadas. A queda abrupta dos salários reais e a estagnação do emprego na década de 80 ampliou o volume de pobreza na região.

3 — As dimensões da pobreza

A pobreza na América Latina está estreitamente ligada à má distribuição de renda. A região tem mais do que os recursos necessários para alimentar, abrigar e vestir sua população. Assim, a existência de indigência na América Latina é inteiramente atribuível à distribuição de renda. Nenhuma análise da pobreza na região pode ignorar os problemas de equidade. Entretanto, na medida em que os ricos permanecem intransigentes no que diz respeito à distribuição de renda, muitas pessoas não têm como satisfazer suas necessidades mais básicas. Para elas, o acesso aos recursos que contribuam para a sobrevivência é mais importante do que a equidade relativa.

A Tabela 4 apresenta diferentes estimativas da percentagem da população vivendo na pobreza em 1970 para 12 países latino-americanos, enquanto a Tabela 5 faz o mesmo com relação a 1986 para oito países, mas cuja amostra se diferencia da Tabela 4, possibilitando comparações apenas para o México, o Peru e a Venezuela, países onde a pobreza aumentou em meados dos anos 80 relativamente ao seu nível de 1970.

TABELA 4

População vivendo em pobreza na América Latina - 1970

(Em %)

	Kakwani	Altimir		
		Miséria (A)	Pobreza (B)	Pobreza relativa (C)
Brasil	17,3	25	49	54
México	4,2	12	34	48
Argentina		1	8	28
Venezuela	4,6	10	25	38
Colômbia	13,1	18	45	48
Peru	25,3	25	50	48
Chile	0,9	6	17	39
Uruguai	6,1	4 ^a	13 ^a	25 ^a
Costa Rica	1,5	6	24	36
Honduras	27,5	45	65	58
Equador	21,5			
El Salvador	20,8			

FONTE: Kakwani (1980) e Altimir (1982).

NOTAS: A linha de pobreza de Kakwani é US\$ 150 de 1970. As linhas de pobreza de Altimir para 1970 são: as médias nacionais da linha de miséria (A) variam entre US\$ 87 para Honduras e US\$ 151 para a Argentina; as médias nacionais da linha de pobreza absoluta (B) variam entre US\$ 162 para Honduras e US\$ 296 para a Argentina; a pobreza relativa (C) é definida como menos da metade da renda *per capita* média de todas as unidades familiares.

^a Pobreza urbana.

TABELA 5

População vivendo em pobreza - 1986^a

(Em %)

	População vivendo abaixo da					
	Linha de pobreza			Linha de miséria		
	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural	Total
Argentina ^b	11			3		
Colômbia	39			16		
Guatemala	60	80	73	31	57	49
México	47	61	51	19	30	22
Panamá	36	52	41	16	28	20
Peru ^c	51	71	59	23	53	34
Uruguai		21		5		
Venezuela	34	48	37	11	22	13

FONTE: Cepal (1988d).

^a 1984 para o México.^b Área metropolitana.^c Preliminar.

Medindo a pobreza

Altimir (1982) desenvolveu uma definição amplamente usada de pobreza para 10 países latino-americanos na base de pesquisas de unidades familiares feitas nos anos 70. Sua abordagem da pobreza absoluta implica escolher um nível de renda consistente com a "subsistência" e definir pobreza como qualquer nível de renda abaixo daquele montante. A abordagem alternativa — pobreza relativa — é comumente medida pela percentagem da população vivendo com menos da metade da renda mediana. Enquanto a pobreza relativa é claramente uma medida de distribuição de renda, os "indicadores absolutos" de pobreza tentam medir o acesso à alimentação, moradia e educação.⁴

À primeira vista parece fácil identificar as pessoas cujas necessidades básicas não estão sendo satisfeitas. No entanto, a construção de indicadores de pobreza absoluta implica difíceis problemas conceituais: como definir necessidades, que ponderação dar para cada necessidade básica, se medir renda ou consumo, se a unidade apropriada de participação de renda é o indivíduo ou a unidade familiar e se o período apropriado para medir a renda é um ano ou toda uma existência. Ao definir necessidades, as medidas de pobreza são inevitavelmente determinadas por valores culturais. Por exemplo, o que os norte-americanos consideram como um padrão de vida intoleravelmente baixo pode ser luxuoso pelos padrões de vida bolivianos.

Para definir pobreza, Altimir (1982) e a Cepal (1989d) estimaram primeiro o custo de uma cesta de necessidades básicas. A cesta básica de alimentos, segundo as recomendações da Organização Mundial de Saúde, é baseada em uma dieta com diversificação adequada a fim de evitar a maior parte das doenças causadas pela nutrição. Ao aplicá-la à América Latina, eles levaram em conta que os padrões de consumo variam enormemente entre países e que as necessidades alimentícias dependem do aspecto demográfico. Eles estudaram o alimento específico consumido pelos pobres e definiram a cesta básica de alimentos de cada país em termos da nutrição mínima em função dos dados demográficos e dos costumes dietéticos locais.

Para estimar o custo de um orçamento alimentar mínimo, eles levaram também em conta as diferenças nos preços das necessidades entre os países latino-americanos. Não apenas a disponibilidade de certos grãos depende do clima e da produtividade agrícola, mas muitos alimentos são subsidiados. Além disso, as unidades familiares urbanas e rurais fazem face a custos diferentes.

⁴ Sen (1981) tem uma soberba discussão dos diferentes conceitos de pobreza. Ele critica também os problemas de apresentar a pobreza como simplesmente a proporção da população com renda abaixo da linha de pobreza ou pela contagem de cabeças. O índice de Sen é uma função da contagem de cabeças (H), do hiato de renda (I) e do índice de Gini da distribuição de renda entre os pobres (G), sendo igual a $H[I + (1 - I)G]$. O índice de Sen evita os percalços da contagem de cabeças (que não leva em conta o grau de insuficiência de renda daqueles abaixo da linha de pobreza e que não é modificado por uma redução nas rendas dos pobres) e também evita os percalços do hiato de renda (que não considera o número dos pobres e não é sensível à desigualdade de renda entre os pobres). A Tabela 11 apresenta esses dados para o Brasil entre 1970 e 1985.

Este talvez seja o ponto máximo até onde se pode avançar para definir "objetivamente" um salário de subsistência. Entretanto, no custo de uma cesta básica de alimentos não se considera que as pessoas pobres não sabem com precisão qual é a cesta básica mais barata. Ela também não abrange necessidades básicas importantes como os gastos em educação e saúde. Estabelecer um padrão para acesso adequado a auxílio médico é difícil. A remoção cirúrgica de um tumor no pulmão não é assistência médica básica em um país pobre como a Bolívia. Mas, e o acesso a antibióticos?

Estimativas dos custos básicos de moradia são igualmente difíceis de estabelecer. Em algumas cidades, um terço da população vive em favelas sem água corrente, eletricidade e proteção adequada contra as intempéries. Barracos feitos de restos de madeira, plásticos ou zinco são os primeiros a desabar nos deslizamentos de terra provocados pelas enxurradas no Rio de Janeiro ou a descer o rio Mapucho nas enchentes de Santiago. Se este tipo de moradia for considerado inadequado para satisfazer as necessidades básicas, então a pobreza afeta uma percentagem muito grande da população na América Latina. É tolice estimar o orçamento mínimo necessário para se conseguir moradia convencional em projetos de habitação de baixa renda, já que esta não existe em número suficiente a preços subsidiados. Quando os mercados não se equilibram, os preços não servem de base para estimar os orçamentos mínimos.

Também é difícil determinar preços para serviços básicos, especialmente esgotos, água e educação. Nosso conceito de moradia adequada inclui proteção contra as intempéries, canalização de esgotos e espaço mínimo para cada ocupante. Nossa idéia de alfabetização vai além da simples capacidade para assinar o nome em contratos que não podem ser lidos. No entanto, qualquer medida que se tome com relação a estes problemas será inevitavelmente rígida demais no que concerne ao peso que ela dá a certas necessidades. Definir pobreza de acordo com a renda deixaria espaço para substituição entre necessidades básicas, mas traria problemas no trato da renda não-monetária.

As abordagens de Altimir e da Cepal são simples. Eles descobriram que os latino-americanos urbanos que mal satisfazem suas necessidades nutricionais gastam cerca de metade da sua renda em alimentação, ao passo que nas áreas rurais a proporção gira em torno de 25%. Ao invés de tentar estimar o custo exato da moradia e dos serviços, eles estabeleceram o nível de pobreza em aproximadamente duas vezes o custo de uma cesta básica de alimentos. Suas linhas de pobreza são, assim, específicas a países, baseadas no custo de uma dieta nutricionalmente adequada multiplicada por dois.⁵ A penúria ou indigência é determinada de acordo com o próprio custo da cesta de alimentos, não deixa espaço a itens que não dizem respeito à ali-

⁵ Em dólares de 1986, essas linhas de pobreza têm uma amplitude que vai de US\$ 393 por ano em Honduras a US\$ 718 na Argentina. Multiplicando esta renda *per capita* por quatro, a linha de pobreza de Altimir em 1970 para uma família de quatro pessoas em Honduras seria de US\$ 1.572 (de 1986). Nos Estados Unidos, a linha oficial de pobreza para uma família de quatro pessoas em 1986 foi de US\$ 11.203.

mentação e não dá margem a compras supérfluas de alimentos. Em 1970, cerca de um quinto de todas as unidades familiares na América Latina teve renda insuficiente para comprar uma dieta adequada. Em meados dos anos 80, a percentagem da população vivendo abaixo da linha de indigência havia aumentado em muitos países.

Altimir estimou que 40% das unidades familiares latino-americanas eram pobres em 1970. Em sua amostra, os pobres tinham um poder médio de compra entre 40 e 55% abaixo da linha de pobreza. Apenas na Argentina o hiato de renda (a insuficiência percentual da renda média dos pobres em relação à linha de pobreza) foi inferior a 37%. Na amostra de Altimir, a incidência de pobreza foi mais alta em Honduras, Peru, Brasil e Colômbia, embora a análise não incluísse alguns dos países mais pobres da região. Três anos após a publicação dos resultados de Altimir, Couriel (1984) informou que a pobreza afetava mais da metade da população no Peru, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Haiti, Equador, República Dominicana e Bolívia. Já a Cepal (1989d) mostra que em 1986 mais de 70% da população da Guatemala viviam abaixo da linha de pobreza.

Em 1970, o grau de indigência (risco de severa deficiência nutricional) variava de 1% da população na Argentina a 45% em Honduras,⁶ ao passo que em 1986, a variação ia de 3% na Argentina a 49% na Guatemala.

Pesquisas de orçamentos familiares e tendências

Os dados básicos das pesquisas das quais são tirados os índices de pobreza subestimam os grupos desproporcionalmente pobres, tais como os sem teto e as populações indígenas separadas por barreiras lingüísticas. Os entrevistados declaram a menos suas rendas, conforme mostrado através de comparações com fontes independentes de dados. Quando a metodologia é consistente, tem-se mais confiança na análise baseada em mensurações de tendências do que naquela baseada em números de um único ano. A Tabela 6 mostra que, mesmo que a percentagem de pessoas que sofrem de subnutrição no total da população tenha declinado entre 1970 e 1980, seu número absoluto aumentou.

Molina (1982) publicou uma atualização do trabalho de Altimir, baseada na suposição de que as linhas de pobreza cresceram à quarta parte da taxa da renda média em qualquer país. A Tabela 7 mostra uma ligeira queda na percentagem da população vivendo em pobreza na maioria dos países em 1981 em comparação com 1970, com progresso substancial no Brasil e no México. Por causa do peso destes no total regional, a incidência da pobreza caiu de 39% em 1970 para 35% em 1981. Todavia, o número de pobres aumentou.

⁶ O estudo de nutrição de Musgrove (1985) em 10 cidades latino-americanas em 1966/69 confirmou os altos níveis de pobreza absoluta, que iam de 18% em Caracas a 56% em Quito.

TABELA 6

Grau de subnutrição na América Latina – 1970/80

Número (milhões)		%	
1969/71	1979/81	1969/71	1979/81
53	56	19	16

FONTE: FAO (1987).

Dados comparáveis para meados dos anos 80 não são disponíveis para a maioria dos países. Para os da Tabela 7 (com dados comparáveis), o progresso dos anos 70 se perdeu nos anos 80 em consequência das políticas de ajuste resultantes da crise da dívida. O caso mais extremo é o do México, onde a percentagem dos pobres aumentou de 34% em 1970 para 51% em 1984. Há poucas exceções. Na Colômbia, o aumento na renda das unidades familiares propiciou um passo à frente na amenização da pobreza [ver Altimir (1984)]. No Brasil, ela aumentou durante a recessão de 1983, mas declinou nos anos subsequentes (ver Tabelas 7 e 11), enquanto em 1986, nas áreas metropolitanas, encontrava-se abaixo de seu nível de 1981.

Ainda sobre os anos 80

Embora o crescimento durante o período de pós-guerra não tenha beneficiado os pobres na América Latina de forma espetacular, a experiência dos anos 80 torna claro que, na ausência de crescimento econômico, a sorte dos pobres será mais difícil de manter. Os efeitos sociais da crise dos anos 80 estão surgindo devagar. Embora os cortes nos salários mínimos tenham sido substanciais (Tabela 3), eles contam apenas a história daqueles que conseguiram manter seus empregos. Beharie (1986) relata grave deterioração da infraestrutura física nos setores de educação, saúde, esgotos e habitação, incidência crescente de enfermidades relacionadas à nutrição, menos instalações para suprir serviços de saúde/nutrição a mulheres grávidas e nutrízes, assim como evidência esparsa de pesos mais baixos dos nascituros e de aumento no abandono de crianças e da delinqüência juvenil. Ele relata ainda a redução nas despesas sociais como percentagem do total das despesas públicas numa época em que as despesas governamentais estavam caindo em termos reais.

Pfeffermann (1985) observa que o mecanismo mais importante do progresso econômico individual no Brasil durante os anos de crescimento rápido foi a migração:

“Em todas as regiões, o trabalhador sem terra dobrou sua renda deslocando-se para empregos manuais urbanos dentro de sua própria região. Mesmo considerando-se as diferenças de custo de vida urbano-rurais, ainda haveria aumentos de mais de 50%...”

À margem da subsistência: pobreza na América Latina

TABELA 7

Incidência de pobreza na América Latina — 1970/81

	1970 (contagem <i>per capita</i>) ^a	1981 (contagem <i>per capita</i>) ^a	Metade da década de 80 (contagem <i>per capita</i>) ^a
Argentina	8,0	8,0	
Brasil	49,0	43,0	
Chile	17,0	16,0	
Colômbia	45,0	43,0	
Costa Rica	24,0	22,0	
Honduras	65,0	64,0	
México	34,0	29,0	51
Panamá	39,0	37,0	41
Peru	50,0	49,0	59
Venezuela	25,0	24,0	37
Todos os 10	39,0	35,0	

FONTE: Molina (1982).

^a Porcentagem da população abaixo da linha de pobreza.

TABELA 8

*População vivendo abaixo da linha de pobreza no Brasil
(áreas metropolitanas)*

(Em %)

	1981	1983	1986
Belém	51	58	46
Fortaleza	54	56	30
Recife	56	57	40
Salvador	43	44	38
Belo Horizonte	31	44	26
Rio de Janeiro	27	35	23
São Paulo	22	34	17
Curitiba	17	30	11
Porto Alegre	18	30	16

FONTE: Rocha e Talosa (1989).

Entre 1981 e 1983 o aumento na população rural sugere que a recessão reteve imigrantes potenciais nas áreas rurais. Helwege (1989) mostra que o crescimento na produção das lavouras dos camponeses e dos alimentos consumidos em grande quantidade pelos pobres foi especialmente lento. Estimativas feitas pelo Prealc indicam também que os salários rurais caíram. O declínio na migração é, assim, consequência da contração industrial ao invés de uma renascença agrária.

A Cepal (1988b) relata outros indicadores de dificuldades crescentes entre os pobres. No México, os pobres urbanos reduziram seu consumo de nutrientes. No Brasil, a frequência de anemia entre as crianças de famílias pobres aumentou em 1985 em comparação com 1973/74. No Chile, a quantidade de leite distribuída nos programas escolares caiu. Na Argentina, surgiu a necessidade de um grande Programa Nacional de Alimentação (PN), administrado pelo Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais, que consiste na distribuição periódica de pacotes de alimentos e de serviços sociais. Em 1985, abrangeu 5,5 milhões dos 30 milhões de argentinos.

Quem são os pobres

Em 1970, o grau de pobreza foi de forma marcante mais alto nas áreas rurais do que nas urbanas em todos os países da América Latina. Enquanto 26% dos latino-americanos vivendo em cidades eram pobres em 1970, 60% das unidades familiares rurais também o eram. Até na Argentina, no Chile e no Uruguai, os países mais urbanizados da região, o grau de pobreza rural não era inferior a 20% das unidades familiares rurais. No México, os 30% mais pobres da população eram quase que inteiramente rurais. No Brasil, 70% dos quatro decis mais baixos em meados dos anos 70 eram unidades familiares rurais. Em 1986, como se mostra na Tabela 5, o grau de pobreza continuou a ser marcadamente mais elevado nas áreas rurais.

Segundo Selowsky (1982), a maior parte dos pobres rurais no Brasil é de trabalhadores sem terra, que subsistem com empregos temporários. Em contraste, a maioria dos pobres rurais no Peru são pequenos produtores a nível de subsistência. Na Colômbia, cerca da metade das unidades familiares rurais é de pequenos produtores, sendo o resto de trabalhadores sem terra. Os proprietários de terra que são tipicamente pobres possuem muito pouca terra para subsistir dela e ganham uma parte considerável de sua renda monetária como trabalhadores em grandes fazendas.

O Banco Mundial relata que nas áreas urbanas os mais pobres são autônomos (ao invés de assalariados), trabalhadores em construção civil (o ponto de entrada mais provável para os imigrantes) e as pessoas trabalhando em programas de frentes de trabalho como as do Chile [ver World Bank (1986)].

Em vista de os pobres terem famílias maiores, a incidência de pobreza entre as crianças é mais alta do que nos adultos. Selowsky (1982) estima

que 27% das crianças vivam no quintil mais pobre das unidades familiares.⁷ De acordo com Altimir (1984), a proporção de crianças pequenas e daquelas em idade escolar, em pobreza, é maior do que a proporção das unidades familiares pobres; existem também mais crianças em estado de pobreza entre aquelas pertencentes a unidades familiares cujos chefes são mulheres ou têm pouca escolaridade; e o agravamento da pobreza nos anos 80 afetou mais severamente as unidades familiares com um número maior de crianças.⁸

4 — A raiz do problema: desigualdade

Fields (1980, p. 17), critica uma tendência a sobreênfatizar a desigualdade:

“É revelador o contraste do pensamento dos economistas sobre a distribuição de renda com a maneira como consideram outras grandezas econômicas ou sociais, como, por exemplo, a distribuição da educação. Quanto a esta, nosso interesse é saber quantas pessoas atingiram um certo nível. Se uma fração maior da população alcançou a alfabetização, nos inclinamos a olhar para o sistema de educação como tendo melhorado. Ao fazermos tal julgamento, habitualmente não pensamos em perguntar se mais pessoas completaram também a universidade; nem computamos uma medida estatística de desigualdade dos objetivos educacionais alcançados, tais como a variância ou o coeficiente de Gini. Ao contrário, nossa estratégia é localizar um grupo-alvo cuja melhoria nos interessa e então medir a taxa de melhoria absoluta daquele grupo-alvo.”

O argumento de Fields é procedente. Entretanto, as participações relativas da renda são relevantes não apenas para problemas de equidade, mas também para a avaliação das políticas destinadas a eliminar a pobreza absoluta. A renda média *per capita* na maioria dos países latino-americanos é superior à dos países africanos e asiáticos; entretanto, a pobreza persiste como resultado da má distribuição de renda. No contexto latino-americano é impossível considerar a pobreza sem levar em conta a redistribuição como uma solução potencial.⁹

Distribuição de renda e coeficientes de Gini

A Tabela 9 apresenta a participação do quintil mais rico como um múltiplo do quintil mais pobre, assim como os índices de Gini para 13 países

⁷ Marquez (1988) nota que no México, em 1974, em 432 mil mortes (a maioria de crianças), 43% poderiam ter sido evitadas se padrões de vida mínimos e acesso adequado a cuidados médicos fossem disponíveis.

⁸ Barros (1989) mostra que nas áreas metropolitanas do Brasil as crianças em unidades familiares chefiadas por mulheres estão mais do que proporcionalmente representadas entre os pobres.

⁹ A equidade deve ser também buscada no interesse do aumento da democratização e da estabilidade política. A retroalimentação entre o reino da política e o crescimento econômico não deve ser subestimada. A hiperinflação na Argentina e os devastadores níveis de violência no Peru são parcialmente atribuíveis a conflitos pela participação na renda nacional. O consenso social sobre a distribuição da renda é essencial para o crescimento.

latino-americanos. Os níveis de desigualdade mostrados por esses índices são contundentes.

É importante observar que diferentes estudos calculam não apenas índices de distribuição que são muito diferentes entre si, mas também que esses estudos ordenam os países de acordo com a desigualdade de distribuição de renda de forma dispar. As Tabelas 9 e 10 ilustram este ponto. O coeficiente de Gini para o Brasil, segundo o estudo de Lecaillon *et alii* (1984), é extremamente baixo em comparação com outros estudos. Entretanto os autores asseveram que seus coeficientes permitem uma melhor comparação entre os países latino-americanos porque eles evitaram problemas encontrados em outros estudos, tais como comparação de dados não-homogêneos, comparação de dados de setores de renda diferentes (famílias *versus* pessoas economicamente ativas), ou comparação de dados relativos a diferentes conceitos de renda. Mas, mesmo nas estimativas de Lecaillon *et alii*, o ano para o qual os dados são coletados não é o mesmo para todos os países; para alguns, a

TABELA 9

Participações na renda e índices de Gini em 14 países latino-americanos — cerca de 1970

	Participação na renda dos 20% inferiores		Participação na renda dos 20% superiores como múltiplos dos 20% inferiores			Índices de Gini	
	a	b	a	b	c	a	b
Brasil	3,0	2,0	21	33	15	0,574	0,500
México	3,7	2,9	15	20	16	0,524	0,567
Argentina	6,9	4,4	7	11	7	0,437	0,425
Venezuela	2,7	3,0	24	18	18	0,622	0,531
Colômbia	3,5		17		15	0,557	0,520
Peru		1,9		32	26		0,591
Chile	4,8		12		14	0,506	0,503
Equador	3,5		16		24	0,526	0,625
República Dominicana	4,3		13			0,493	
El Salvador	3,2		18		11	0,539	0,532
Costa Rica	5,0	3,3	11	17	9	0,416	0,466
Panamá	3,0		20		24	0,557	0,558
Uruguai					13		0,449
Honduras					21		0,612
Para comparação: países desenvolvidos — média	5,5		9			0,380	

FONTES: a) Kakwani (1980); b) World Bank, *World Development Report — 1985*; c) Lecaillon, *et alii* (1984).

fonte é o censo e, para outros, as pesquisas de orçamento familiar. O que se pretende mostrar com a comparação entre as duas colunas da Tabela 10 é que estimativas da curva de Kuznets ou de outros argumentos baseados no efeito da desigualdade sobre diferentes variáveis são controversos dada a precariedade das comparações entre países.

Os dados sobre distribuição apresentam outros problemas quando se considera que até para um mesmo país, mesmo ano, mesmo recebedor de renda, as participações estimadas dos quintis podem ser diferentes.¹⁰ Quando os próprios dados são controversos, podemos esperar que as interpretações serão mais controversas ainda. Todavia, uma conclusão ampla parece prevalecer nos estudos. A distribuição de renda latino-americana é altamente desigual não apenas em comparação com o mundo desenvolvido, mas também pelos padrões do terceiro mundo.

TABELA 10

Classificação dos países latino-americanos medida pelo índice de Gini

Kakwani (1980)	Locaillon <i>et alii</i> (1984)
1. Costa Rica	1. Argentina (Uruguai)
2. Argentina (República Dominicana)	2. Costa Rica
3. Chile	3. Brasil
4. México	4. Chile
5. Equador	5. Colômbia
6. El Salvador	6. Venezuela
7. Colômbia	7. El Salvador
8. Panamá	8. Panamá
9. Brasil	9. México (Peru) (Honduras)
10. Venezuela	10. Equador

Crescimento, desigualdade e pobreza

Em meados de 1950, a relação entre crescimento econômico e desigualdade de renda ganhou proeminência com a hipótese da curva em *U* invertida de Kuznets. O pressuposto de Kuznets era de que a mudança estrutural acompanhando o crescimento econômico aumentaria a desigualdade ao aumentar a complexidade da sociedade. Estudos dos países latino-americanos demons-

¹⁰ Ver Cepal (1986a, 1986b, 1987a, 1987b, 1987c, 1988a e 1989a). Algumas das diferenças provêm das diferentes suposições feitas para corrigir a subdeclaração de rendas.

tram uma desigualdade crescente na distribuição de renda na Argentina, Brasil, El Salvador, México, Panamá, Peru e Porto Rico.¹¹ Toda a evidência aponta para uma desigualdade persistente e até mesmo crescente na distribuição de renda.

Segundo Davis e Moore (1945) e Parsons (1951), a desigualdade é necessária para o crescimento: ela garante que os mais aptos ocupem os empregos mais importantes e que continuem a ser motivados para fazer suas tarefas. Sem o mecanismo do pagamento desigual, os incentivos para trabalhar muito e poupar seriam destruídos. Sem as poupanças dos ricos o investimento declinaria. Morley (1982) vai ao ponto de argumentar que: "A desigualdade crescente é o custo de curto prazo que a sociedade deve pagar para o melhoramento de longo prazo no bem-estar dos pobres." Mas o crescimento econômico não leva necessariamente a uma redução na pobreza se for acompanhado por uma maior dispersão das rendas ganhas em torno da média.

Brasil

O debate acadêmico sobre crescimento *versus* equidade tem sido mais agudo em relação ao Brasil do que em relação a qualquer outro país. O núcleo da discussão tem sido se os pobres se beneficiaram do crescimento durante o milagre de 1965/74 e se políticas diferentes poderiam ter produzido melhores resultados.

A Tabela II mostra a evolução dos coeficientes de Gini entre 1960 e 1985 e das medidas de pobreza entre 1970 e 1985. O índice de Gini deu um salto de 0,5 em 1960 para 0,6 em 1970, uma deterioração enorme em apenas 10 anos. Segundo Erickson (1985), em 1960 os 10% mais ricos da população economicamente ativa ganharam 27% da renda total. Em 1980 eles ganharam 51%. Ao mesmo tempo, a metade inferior da população viu sua participação cair de 17 para 13%. O pior desse deslocamento ocorreu nos anos 60.¹² O consenso é que a maior parte dos benefícios do crescimento do Brasil foi para os ricos. Morley (1982) e Pastore *et alii* (1983) desafiavam o negativismo a respeito dessa era e mostram que os pobres se beneficiaram do crescimento de diversas maneiras. A criação de empregos mais do que acompanhou o

¹¹ Ver Fields (1980). Para discussões amplas da desigualdade e da pobreza latino-americana, ver Berry (1983a, 1983b e 1987), Couriel (1984), Felix (1983), Foxley (1976), Mesa-Lago (1983 e 1986), Portes (1985), Selowsky (1982 e 1985), Sheahan (1980 e 1987) e Tokman (1986). Para estudos de países, ver Aspe e Sigmund (1984), Fields (1977), Fishlow (1972), Foxley *et alii* (1977), Glewwe (1988), Marquez (1988), Pfeiffermann e Webb (1979), Thomas (1987) e Webb (1976).

¹² Fontes diferentes relatam participações diferentes dos quartis e diferentes índices de Gini. Mas todas elas são consistentes com a asserção de que houve um aumento marcante na desigualdade entre 1960 e 1970 e de que entre 1970 e 1980 não houve mudança significativa na desigualdade. Sedlacek (1989) mostra um aumento na concentração e nos índices de Gini entre 1984 e 1987, o que é atribuído a uma redistribuição das classes médias para as classes altas.

TABELA 11

Evolução da pobreza entre famílias no Brasil (considerando como linha de pobreza o equivalente a um salário mínimo de agosto de 1980)

Ano e fonte dos dados	Renda média*	Índice de Gini	Contagem per capita	Hiato de renda	Índice de Sen	% da renda total necessária para acabar com a pobreza
Censo de 1960		0,500				
Censo de 1970	2,56	0,608	0,422	0,466	0,265	7,7
Censo de 1980	4,83	0,597	0,219	0,420	0,128	1,9
PNAD de 1981	4,60	0,584	0,208	0,460	0,132	2,1
PNAD de 1982	4,68	0,587	0,211	0,454	0,133	2,0
PNAD de 1983	3,82	0,589	0,265	0,489	0,169	3,3
PNAD de 1984	4,04	0,588	0,243	0,460	0,153	2,8
PNAD de 1985	4,51	0,592	0,211	0,454	0,138	2,2

FONTE: Hoffmann (1987).

* Em múltiplos do salário mínimo.

crescimento da força de trabalho. A mobilidade para cima para todos os brasileiros foi maciça. Morley argumenta que a desigualdade crescente foi o resultado de um crescimento intensivo em especialização em uma economia com excedente de mão-de-obra não-especializada.

Delfim Netto é da mesma opinião, insistindo que no contexto da rápida expansão dos setores modernos "não faz sentido considerar o aumento na desigualdade com um indicador de declínio do bem-estar. Ao contrário, ... o crescimento acelerado é o instrumento mais poderoso para redistribuir as oportunidades".¹³ Em apoio ao argumento de que a redistribuição prematura destruiria o crescimento e não melhoraria a situação dos pobres, os apologistas do "milagre" brasileiro usam dados do censo mostrando que quase todas as classes de renda no Brasil tiveram um aumento na renda real. Entretanto, o pedaço do bolo servido aos mais ricos foi amplamente maior do que o recebido pelos pobres.

A desigualdade observada no Brasil simplesmente não pode ser justificada como necessária para o crescimento. Considerem-se os dados: se os rendimentos do 1% mais rico dos brasileiros fossem distribuídos aos 50% mais pobres em 1980, a renda média da metade da população teria dobrado. É difícil imaginar que não houvesse taxaço e políticas de emprego para melhorar a distribuição sem destruir os incentivos para investimento. Certamente tem sido possível alcançar crescimento rápido sem maior repressão e com mais equidade na Ásia.

¹³ Ver prefácio a Langoni (1973), *apud* Hoffmann (1989).

Fishlow (1980) e Taylor *et alii* (1980) argumentam que o chamado milagre do início dos anos 70 poderia ter sido alcançado concedendo-se muito mais benefícios aos pobres. Fishlow (1972) mostra também que os dados de 1970 não constituem um teste razoável do que o crescimento rápido faz. Em vez de crescimento, a estabilização entre 1964 e 1967 foi responsável pelo aumento da desigualdade.¹⁴

As políticas de crédito também não têm favorecido a igualdade. Goodman (1989) argumenta que, apesar de um fluxo crescente de crédito à agricultura, sua alocação permaneceu altamente concentrada e seletiva. Apenas entre 20 e 25% dos produtores tiveram acesso ao crédito em 1978. Mesmo dentro dessa pequena minoria há grande desigualdade na distribuição de crédito por tamanho de estabelecimento. O volume de crédito alocado para grandes contratos subiu 10 vezes entre 1969 e 1975, ao passo que o aumento do fluxo para pequenos contratos foi inferior a duas vezes.

A participação dos gastos em serviços sociais no PIB brasileiro é tão alta quanto a de outros países em desenvolvimento de renda média, mas os indicadores sociais brasileiros são conspicuamente mais baixos. O Banco Mundial relata que a mortalidade infantil é bem acima da média para os países em seu grupo de renda e no Nordeste é mais alta do que em boa parte da África abaixo do Saara [ver World Bank (1988)]. As crianças brasileiras completam menos anos na escola do que em qualquer outro país da América Latina, exceto El Salvador e Nicarágua. O país é caracterizado por suas baixas taxas de alfabetização e elevada incidência de doenças crônicas.

Segundo o mesmo relatório do Banco Mundial, as razões para o mau desempenho social brasileiro são duas: os recursos são mal administrados e não são eficientemente priorizados. Os 19% mais pobres da população (com menos de um quarto de salário mínimo por membro da unidade familiar) recebem 6% dos benefícios sociais. Estima-se que 78% de todo o gasto em saúde são devotados a serviços curativos hospitalares de alto custo e apenas 22% para medicina preventiva, tais como programas de imunização, controle da malária e saúde materna e de crianças. Na educação, a política do governo é de universidades gratuitas, apesar do fato de o custo de cada estudante universitário ser 18 vezes mais alto do que a despesa governamental média por aluno nos níveis primário e secundário.

Modelos alternativos de crescimento

Da mesma forma que benefícios desiguais caracterizaram a expansão brasileira, o crescimento econômico em outros países da América Latina misturou-se com pobreza em massa, tensões sociais, desequilíbrios regionais, fantástica instabilidade política e injustiça aguda. Esse estilo de crescimento

¹⁴ Segundo Fishlow, a concentração de renda resultou de políticas restritivas dos salários nominais e que ajustavam os preços administrados pelo governo, com um declínio dramático nos salários mínimos reais.

deixa sem solução os problemas de pobreza e cria o clima para demagogos populistas. Desse modo, carrega as sementes de sua própria destruição.

A proposição de que uma distribuição mais eqüitativa da riqueza no começo do processo de crescimento é a melhor solução para a pobreza é plausível. A experiência da Coréia do Sul e de Formosa (onde a II Guerra Mundial é em grande parte creditada por haver causado a equalização inicial da propriedade de ativos) justifica essa proposição [ver Adelman e Morris (1973) e Chenery *et alii* (1974)].

É possível o crescimento com eqüidade na América Latina? Duas revoluções na região fornecem exemplos ruins: a experiência de Cuba dependeu muito mais da ajuda soviética do que qualquer outro país poderia esperar; e os esforços da Nicarágua fracassaram.

Costa Rica, com suas instituições democráticas e harmonia social, tem gozado de crescimento e eqüidade relativamente estáveis. Embora o nível de renda *per capita* do país seja aproximadamente um terço menor do que o da Venezuela, sua mortalidade infantil é a metade. A renda *per capita* da Costa Rica é quase exatamente igual à do Brasil, mas sua taxa de mortalidade infantil é um terço da do Brasil. Enquanto seus esforços em educação, saúde e seguridade social sejam dignos de emulação, vários fatores contribuíram para a vantagem do país. Ele tem uma pequenina população indígena e nada da tensão racial comum ao Peru, por exemplo. As iniquidades da América espanhola colonial passaram ao largo do país e ele tem recebido um grande montante de ajuda. Tomá-lo como um exemplo para a região poderia ser irrealista.

A Colômbia enfrenta condições mais comuns ao resto da região. Ela ocupa o décimo lugar em PIB *per capita* e tem uma tradição de tensão social suficiente para desencorajar o reformador mais idealista. Urrutia (1985) assegura que ela fez progresso substancial na redução da pobreza.

Colômbia

Urrutia (1985) usa o caso da Colômbia para asseverar que se pode alcançar progresso através de uma administração prudente. "Uma análise completa de todos os dados estatísticos disponíveis mostra que a distribuição de renda não piorou nos anos 70 e que as rendas reais dos pobres melhoraram significativamente, especialmente na segunda metade da década." Urrutia especula que o regime democrático colombiano poderia ter alguma coisa a ver com isso. O pragmático sistema colombiano impôs restrições às importações, mas evitou o protecionismo extremo dos outros países latino-americanos; suas minidesvalorizações mantiveram a taxa de câmbio em níveis razoáveis e o governo evitou os déficits orçamentários e seu financiamento através da inflação. Através do estímulo à construção civil e às exportações que não o café, a Colômbia experimentou crescimento auto-sustentado e evitou as crises espetaculares encontradas em outros países latino-americanos.

Segundo Urrutia, os salários dos trabalhadores rurais aumentaram mais rápido do que a renda nacional, e os salários dos trabalhadores urbanos de renda mais baixa cresceram mais rápido do que os dos trabalhadores urbanos de renda mais alta. O autor assevera também que a liberalização financeira, uma melhor alocação de crédito e a política fiscal tiveram um impacto positivo sobre a distribuição de renda. Ele sugere que o sistema tributário dos anos 60 era ligeiramente progressivo e que as reformas de 1974/75 foram um fator de melhoramento. Depois da reforma fiscal, a renda do primeiro decil tornou-se duas vezes maior após os impostos e as transferências governamentais, enquanto a participação na renda do decil superior foi reduzida. Educação, saúde e serviços públicos como água, eletricidade e programas governamentais beneficiaram os pobres mais do que proporcionalmente.

Berry e Soligo (1980) são menos positivos a respeito do caso colombiano. Durante os anos 70, eles acharam que o crescimento elevado esteve associado a uma deterioração na distribuição de renda. Em parte, a contradição entre Urrutia e Berry provém da má cobertura do setor agrícola nas pesquisas nacionais e da concentração da análise em salários urbanos. Urrutia mostra que, entre 1964 e 1972, a distribuição piorou um pouco nos setores rural e urbano, mas a distribuição global melhorou devido ao estreitamento do diferencial rural-urbano. Apesar do progresso, a desigualdade e a pobreza na Colômbia permanecem agudas, como testemunha o grande número de crianças abandonadas.¹⁵ Se a Colômbia tem lições para ensinar ao resto da região é um fato ainda discutível.

5 — Soluções?

Entre as décadas de 50 e 80 as estratégias para atacar a pobreza moveram-se da ênfase no crescimento para a das necessidades básicas e novamente para a crença de que apenas o crescimento pode reduzir a pobreza. Apesar do pequeno montante de recursos necessários para reduzir a indigência, todos os projetos falharam [ver Lipton (1988)]. Os pobres cresceram tão rápido quanto a população.

Crescimento

Os exemplos de Brasil e Colômbia são sugestivos, mas não fornecem evidência empírica sistemática dos efeitos do crescimento econômico sobre a pobreza na América Latina. No caso do Brasil, o crescimento ajudou muitas pessoas

¹⁵ Em maio e junho de 1989, 20 crianças de rua em Bogotá foram assassinadas por uma organização chamada MAG (Morte às Crianças de Rua). Os cadáveres foram encontrados no Parque Nacional, onde vivem crianças sem lar, provenientes das favelas que circundam Bogotá. Na verdade, eles testemunham que o progresso da Colômbia tem sido modesto.

pobres, mas deixou 20% da população com apenas um dólar e trinta centavos por dia em 1988. Como uma solução para a pobreza, o crescimento não equitativo funciona muito devagar e, para os mais pobres dos pobres, não funciona em absoluto.

Se as políticas orientadas para o crescimento ajudam mais os ricos do que os pobres, deve-se perguntar se existem alternativas que melhorariam substancialmente a sorte dos pobres no longo prazo. Os impostos são progressivos? A educação, os serviços públicos e a seguridade social têm um viés na direção dos trabalhadores urbanos com empregos? São os direitos à propriedade rural, garantidos pelo Estado, equitativamente distribuídos? A iniquidade é um componente crítico do crescimento?

É improvável que uma expansão macroeconômica alivie a pobreza na próxima década. *Trickle-down*, afinal de contas, presume haver água fluindo no sistema. Após sete anos de estagnação e previsões sombrias para o futuro, não faz sentido declarar-se preocupado com os pobres e confiar no crescimento como uma solução.

Nos Estados Unidos, Gottschalk e Danziger (1984) acharam que o crescimento secular tem sido um fator significativo para reduzir a pobreza, mas que seus efeitos são relativamente pequenos e, portanto, facilmente eliminados pelos ciclos econômicos. Há forte evidência de que as recessões nos Estados Unidos têm um impacto desproporcional sobre os pobres e aumentam a desigualdade [ver Thurow (1970), Blinder e Esaki (1978) e Blank e Blinder (1986)]. Uma recessão causa mais desemprego, queda na participação da força de trabalho e crescimento mais lento dos rendimentos reais. Mas permanece uma pergunta em aberto se esses resultados também são observáveis na América Latina.

Políticas de estabilização e distribuição

Os proponentes do ajuste estrutural asseveram que os deslocamentos setoriais associados com as mudanças nos preços relativos e austeridade beneficiam os pobres. Sachs (1985), por exemplo, argumenta que “os programas do FMI fazem mais pelos pobres, ao restaurarem uma administração econômica sadia, do que qualquer coisa que os próprios países devedores possam fazer”. Em particular, ele argumenta que os pobres rurais beneficiam-se da desvalorização porque ela tende a elevar o preço dos produtos agrícolas. Um estudo do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI reitera este ponto: uma desvalorização “pode melhorar a posição da agricultura tradicional às expensas da população urbana” e, “em geral, os programas apoiados pelo Fundo têm melhorado e não piorado a distribuição de renda” [ver International Monetary Fund (1986)].

Heller *et alii* (1988) argumentam que, “ao promover uma mais eficiente alocação de recursos, os programas de ajuste, em geral, exercem um papel construtivo ao salvaguardar os interesses de longo prazo dos pobres”. Entretanto, eles reconhecem limitações ao seu otimismo. No Chile e na República

Dominicana, os trabalhadores sem terra foram de fato atingidos negativamente pela desvalorização por terem que pagar preços mais altos pelos alimentos. Ao mesmo tempo, a contração em outros setores da economia aumentara a oferta de mão-de-obra rural e deprimira os salários. Embora os autores acreditem que a estabilização em última análise seja de interesse dos pobres, eles reconhecem que suas conseqüências podem ser devastadoras no curto prazo e defendem a incorporação de cláusulas para a proteção dos pobres nos programas do FMI.

Pastor (1987) faz uma análise empírica dos programas do FMI na América Latina no período 1965/81 e acha que os mesmos foram significativa e consistentemente associados a reduções da participação salarial no produto. Daí sua percepção de que os programas do FMI pioram a distribuição de renda e exacerbam a tensão social. Os programas de estabilização *per se* não são soluções para a pobreza. Austeridade, eliminação de subsídios e desvalorizações não beneficiam os pobres no curto prazo.

A cultura da pobreza

A cultura da pobreza, popularizada por Lewis (1966) e recentemente revista por De Long (1989) e Harrison (1985), afirma que os indivíduos e nações são pobres porque são motivados por valores tais como apatia, pessimismo, preguiça, tradição e resignação.

Entretanto, pesquisas entre habitantes de favelas de diversas cidades latino-americanas mostram que os pobres como um grupo não possuem valores diferentes do resto da sociedade na qual vivem [ver Schwartz (1975), Bonilla (1970) e George e Lawson (1980)]. Políticas elaboradas para satisfazer vários grupos que apóiam o governo nas cidades e a ausência de políticas pró-pobres indicam que a força motora por detrás da desigualdade não é cultural, mas política:

“A pobreza econômica é em parte conseqüência da pobreza política, que se revela na falta dos meios materiais e conhecimento da sociedade para organizar soluções adequadas; a dificuldade que os grupos experimentam para se mobilizarem autonomamente e serem capazes de fornecer seus próprios líderes; a incapacidade para estabelecer relações conceituais entre suas próprias circunstâncias de pobreza material e a estrutura social e de poder; e a falta de meios para expressar suas demandas, pois não possuem nem capital nem poder sindical” [Cepal (1988b)].

O capital humano

Mudar as características dos pobres permanece sendo a estratégia vencedora porque remove a causa da pobreza. As mais importantes características dos pobres — além do fato de que eles não podem encontrar trabalho — é sua educação inferior não apenas em escolarização formal, mas também em habilidades. Barros e Reis (1989), usando dados brasileiros de 1976 a 1986, mostram que a educação explica 50% da desigualdade de salários e ordenados.

Há externalidades significativas para o crescimento em si mesmo das despesas públicas em educação e em serviços de saúde. A educação primária é um meio importante para elevar a produtividade e, portanto, o crescimento. Isto também é verdade para as despesas em saúde. Correa (1970) argumentou que os melhoramentos em saúde e nutrição acrescentaram entre 0,12 e 0,93 ponto percentual à taxa de crescimento econômico em nove países latino-americanos no período 1950/62. Hicks (1980) estimou que um aumento de 10 anos na esperança de vida eleva as taxas de crescimento do PIB *per capita* em 1,1 ponto percentual e um aumento de 10 pontos percentuais nas taxas de alfabetização eleva o crescimento do PIB *per capita* de 0,3 ponto percentual. De vez que os gastos em saúde e educação afetam o crescimento mas também são afetados por ele, regressões simples podem levar a erro. Wheeler (1980) e Morris (1982) usam estimação simultânea e dados para 88 países em desenvolvimento. Os resultados de Wheeler indicam significativo impacto nas taxas de crescimento dos aumentos nas calorias ingeridas e nas taxas de alfabetização. O estudo de Morris achou que as matrículas na educação primária tiveram um efeito favorável nas taxas de crescimento da renda *per capita*.

A pergunta, então, é como financiar programas que elevam a produtividade dos pobres. O financiamento inflacionário dos serviços públicos está condenado ao fracasso. No ambiente inflacionário corrente, a hiperinflação é facilmente deflagrada e os pobres são os que mais sofrem. A alocação mais eficiente das receitas governamentais é fortemente recomendada por Pfeffermann (1987), o qual assevera que uma das mudanças mais progressivas de política é a eliminação da educação universitária gratuita. Na escola primária 10 alunos podem ser treinados pelo custo de um aluno de universidade. Em alguns países (Brasil e Colômbia) a relação é de 30 por um. Os recursos economizados através da introdução de mudanças realistas poderiam melhorar e expandir consideravelmente a educação primária, especialmente nas áreas rurais.

Idéias mais radicais incluem a realocação de fundos das despesas militares para a educação. Irrealista? Se os soldados se opõem a procurar emprego como os civis, talvez pudessem ser convencidos a trabalhar em campanhas de alfabetização e projetos de saúde. Tanto sua imagem como a segurança interna iriam beneficiar-se.

Redistribuição

Glewwe e Van der Gaag (1988) dividem as políticas redistributivas em dois tipos: mudanças nos preços relativos e transferências diretas. Apesar da crítica convincente, as mudanças nos preços relativos permanecem a estratégia mais comum. Por exemplo, o subsídio a diferentes tipos de alimentos tem sido criticado por fornecer alimento barato à classe média. Os custos dessa política incluem vazamentos significativos, assim como grandes custos governamentais. A eficiência das políticas que visam mudar os preços relati-

vos também é discutível. Reis (1989) argumenta de maneira convincente que aumentar o salário mínimo é uma política ineficaz para modificar a distribuição de renda no Brasil. São duas as razões: primeiro, os grupos de baixa renda não recebem o salário mínimo oficial; e, segundo, a evidência não apóia a hipótese de que há uma correlação positiva entre o salário mínimo oficial e os salários abaixo dele.

As transferências diretas têm uma grande vantagem: elas beneficiam diretamente os pobres. Sua limitação provém do gasto de coletar os dados para estabelecer os alvos específicos. Como é difícil averiguar rendas, os programas dirigidos especificamente aos pobres tendem a operar numa base de fato: as escolas públicas são tão pobres que a classe média evita matricular seus filhos nela; as clínicas de saúde fornecem tratamento inferior. Os esforços para melhorar esses programas são caros em parte porque atraem mais pessoas à proporção que sua qualidade melhora.

Alguns programas dirigidos especificamente aos pobres, tal como a estratégia da Unicef para a sobrevivência infantil, são de baixo custo e alcançam resultados extremamente favoráveis. A mobilização social e as técnicas educacionais que fazem uso da comunicação em massa contrabalançam as deficiências da infra-estrutura limitada.

A redistribuição é um componente crítico de qualquer solução para a pobreza na América Latina. Os dados de Molina (1982) para o hiato de pobreza como uma percentagem do PIB implicam que os países latino-americanos relativamente ricos podem eliminar a pobreza ao se melhorar a administração tributária (ver Tabela 12). Em Honduras e no Peru o problema é mais complicado: Honduras, por exemplo, deveria mais do que dobrar sua carga tributária para eliminar a pobreza. Existem ainda outros *caveats*: primeiro, nenhum esquema redistributivo é livre de fricção; segun-

TABELA 12

Insuficiência da renda média dos pobres a partir da linha de pobreza como proporção do PIB — 1981

	(Em %)
Argentina	0,5
Brasil	4,2
Chile	1,6
Colômbia	5,3
Costa Rica	2,7
Honduras	21,8
México	2,6
Panamá	5,7
Peru	12,8
Venezuela	3,6
Todos os 10	3,6

FONTE: Molina (1982).

do, os custos administrativos de alvejar os pobres aumentarão a parcela do PIB estimada por Molina, que precisa ser transferida dos ricos para os pobres; além do mais, essas transferências teriam que ocorrer a cada ano, a menos que a capacidade dos pobres para gerar sua própria renda mude concretamente; finalmente, no ambiente atual, aumentos de impostos parecem inviáveis: a intervenção governamental é vista atualmente como a fonte de todos os problemas econômicos, embora os economistas saibam que o mercado não pode resolver as iniquidades da distribuição de renda.

Reformas agrárias

As distorções na propriedade da terra são freqüentemente o alvo de esquemas redistributivos. A extrema concentração da propriedade da terra torna claro por que:

no Brasil,	os 2% superiores dos proprietários controlam	69% da terra arável;
na Colômbia,	os 4% superiores dos proprietários controlam	68% da terra arável;
em El Salvador,	o 1% superior dos proprietários controla	58% da terra arável;
na Guatemala,	o 1% superior dos proprietários controla	34% da terra arável; e
no Paraguai,	o 1% superior dos proprietários controla	80% da terra arável.

FONTE: World Watch Institute.

Os líderes camponeses e os políticos de esquerda afirmam que a reforma agrária é a solução para a pobreza e a desigualdade nas áreas rurais da América Latina. A história mostra que, onde ela vingou politicamente, foi imposta por governos revolucionários dedicados a quebrar o poder da oligarquia proprietária das terras. Abordagens gradualistas fracassam comumente, pois os proprietários conseguem obter isenções ou mudam os regimes. No México, Peru, Bolívia, Cuba, Nicarágua, El Salvador e Equador, ocorreram reformas significativas.

Eckstein *et alii* (1978) fazem um bom resumo dos problemas encontrados na reforma agrária. Quando a terra é alocada a camponeses individuais, os lotes são freqüentemente pequenos e os camponeses não têm acesso ao crédito. O resultado é a produção de subsistência marginal e progresso limitado na modernização da agricultura. As tentativas para instalar fazendas coletivas têm falhado por problemas de administração e conflito sobre a divisão receita/custo entre o governo e os agricultores.

Distinguem-se três lições ao avaliar-se a reforma agrária como uma solução para a pobreza. Primeiro, na maioria dos países a quantidade de terra subutilizada tem oferta pequena. Realocar a terra em uso tem um custo:

é provável que menor quantidade de alimentos seja levada aos mercados urbanos e que menos lavouras de exportação sejam plantadas. Talvez valha a pena pagar este preço, mas não sem antes se preparar para as conseqüências. Segundo, a redistribuição de terra tende a ajudar os pobres melhor situados. Os mais pobres freqüentemente não possuem relações sociais para conseguir um lote de terra ou não se qualificam como membros de uma fazenda coletiva. Finalmente, a reforma agrária funciona melhor quando é acompanhada por crédito generoso e assistência técnica por parte do governo. Não é uma solução gratuita para a pobreza rural.

Ajuda internacional

A abordagem das necessidades básicas empregada pelas agências multilaterais nos anos 70 foi longe na ajuda à construção de sistemas de irrigação para os pequenos agricultores, programas de clínicas de saúde para os pobres e educação básica para os analfabetos. A decisão de abandonar estes programas não foi tanto conseqüência de insucesso como a urgência de evitar o colapso financeiro internacional em seguida à crise da dívida. Como esta ameaça diminuiu, as agências devem voltar a dar atenção a seu mandato básico: vencer a pobreza.

A pobreza da África é muito mais extrema do que a da América Latina. Pode-se argumentar que todos os recursos de ajuda devem ser dirigidos para aquele continente. Fazê-lo seria ingênuo. Os países desenvolvidos dão auxílio tanto por motivos estratégicos como de caridade. O problema é como gastar da melhor maneira possível os recursos enviados à América Latina.

A concentração de recursos em questões de balanço de pagamentos serve primariamente aos interesses dos bancos. A necessidade de livrá-los da falência já passou. Empréstimos para a expansão macroeconômica silenciam as queixas da classe média, que em alguns países é o eleitorado estrategicamente importante. Mas, como provam os movimentos de guerrilha por toda a região, os pobres não devem ser ignorados. Os programas de pobreza servem simultaneamente aos interesses egoístas e aos interesses caridosos do mundo capitalista desenvolvido.

Se o alvo da ajuda internacional for eliminar a pobreza, as agências internacionais poderiam seguir seu próprio conselho e dirigir sua ajuda aos pobres. Estes ganham muito pouco com as políticas que simplesmente promovem o crescimento.

Uma segunda tarefa digna de ser exigida com veemência da comunidade de ajuda internacional é que empreenda mais pesquisas sobre a pobreza. É improvável que os políticos em seus próprios países promovam este tipo de pesquisa temendo a reação pública aos resultados. A comunidade internacional pode usar sua posição privilegiada para aprender mais sobre a pobreza.

Abstract

The paper presents a survey of research on poverty in Latin America. A growing body of evidence suggests that the decline in real wages and the stagnation of employment during the past decade has amplified absolute poverty. Despite signs of progress in reducing infant mortality and illiteracy, the number of people who cannot afford sufficient food and shelter shows no indication of decline. Relatively high average incomes in the area in comparison with other developing regions point to inequality as the main root of the problem. Given the prolonged macroeconomic contraction in the region, growth — specially inequitable growth — can no longer be looked to as the primary solution. National and international resources must be better targeted to the poor.

Bibliografia

- ADELMAN, Irma, e MORRIS, Cynthia. *Economic growth and social equity in developing countries*. Stanford, Stanford University Press, 1973.
- ALTIMIR, Oscar. Poverty in Latin America: a review of concepts and data. *Cepal Review*, pp. 65-91, abr. 1981.
- . *The extent of poverty in Latin America*. Washington, D. C., World Bank, 1982 (World Bank Staff Working Paper, 522).
- . Poverty, income distribution and child welfare in Latin America. *World Development*, 12 (3) :261-82, 1984.
- . Income distribution statistics in Latin America and their reliability. *Review of Income and Wealth*, pp. 111-55, jun. 1987.
- ASPE, Pedro, e SIGMUND, Paul, eds. *The political economy of income distribution in Mexico*. Holmes & Meier, 1984.
- BARROS, Ricardo Paes de. *Pobreza e estrutura familiar*. Rio de Janeiro, IPEA-Rio, 1989, mimeo.
- BARROS, Ricardo Paes de, e REIS, José G. A. dos. Educação e desigualdade de salários. In: *Perspectivas da economia brasileira — 1989*. Rio de Janeiro, IPEA-Rio, 1989.
- BEHARIE, Neville. *The social cost of crisis and adjustment in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C., World Bank, 1986, mimeo.
- BERG, Elliot. *Policy reform and equity*. San Francisco. ICS Press, 1988.
- BERRY, Albert. Agrarian structure, rural labour markets and trends in rural incomes in Latin America. In: URQUIDI, U., e TREJO, S., eds. *Human resources and development: Latin America*. Macmillan, 1983a, v. 4.

- . Predicting income distribution in Latin America during the 1980's In: RITTER, A., e POLLOCK, D., eds. *Latin American prospects for the 1980's: equality, democratization and development*. Praeger, 1983b.
- . Poverty and inequality in Latin America. *Latin American Research Review*, 22 (2) :202-14, 1987.
- BERRY, Albert, e SOLIGO, R. *Economic policy and income distribution in Colombia*. Boulder, Westview Press, 1980.
- BHAGWATI, Jagdish. Poverty and public policy. *World Development*, 16 (5) : 539-55, 1988.
- BLANK, Rebecca, e BLINDER, Alan. Macroeconomics, income distribution and poverty. In: DANZIGER, Sheldon, e WEINBERG, Daniel, eds. *Fighting poverty*. Cambridge, Harvard University Press, 1986.
- BLINDER, Alan, e ESAKI, Howard. Macroeconomic activity and income distribution in the postwar United States. *Review of Economic and Statistics*, 60 (4) :604-9, nov. 1978.
- BONILLA, F. Rio's favelas. In: MANGIN, ed. *Peasants and cities*, Houghton Mifflin, 1970.
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y El Caribe). *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, Brasil, 1960-1983*. Naciones Unidas, 1986a.
- . *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, Costa Rica, 1958-1982*. Naciones Unidas, 1986b.
- . *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, Argentina, 1953-1982*. Naciones Unidas, 1987a.
- . *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, Chile, 1910-1982*. Naciones Unidas, 1987b.
- . *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, Venezuela, 1957-1985*. Naciones Unidas, 1987c.
- . *The crisis of social development: challenges and possibilities*. Santiago, 1987d.
- . *La distribución del ingreso en Colombia*. Naciones Unidas, 1988a.
- . *Development and change: strategies for vanquishing poverty*. 1988b (Estudios e Informes de la Cepal, 69).

- . *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, Peru, 1961-1982*. Naciones Unidas, 1989a.
- . *The dynamics of social deterioration in Latin America and the Caribbean in the 1980s*. San José, Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 1989b, mimeo.
- . *La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional*. Montevideo, 1989c, mimeo.
- . *Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986*. Documento para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, jun. 1989d, mimeo.
- CHENERY, Hollis, *et alii*. *Redistribution with growth*. London, Oxford University Press, 1974.
- CORREA, H. Sources of economic growth in Latin America. *Southern Economic Journal*, 37, 1970.
- COURIEL, A. Poverty and underemployment in Latin America. *Cepal Review*, (24):39-62, 1984.
- DAVIS, K., e MOORE, W. Some principles of stratification. *American Sociological Review*, 10 (2), abr. 1945.
- DE LONG, James Bradford. Quantifying the protestant ethic. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 13 (2):229-42, 1989.
- DEMERY, Lionel, e ADDISON, Tony. *The alleviation of poverty under structural adjustment*. Washington, D. C., World Bank.
- DENSLOW, David, e TYLER, William. Perspectives on poverty and income inequality in Brazil. *World Development*, 12:1.019-28, 1984.
- ECKSTEIN, Susan, *et alii*. *Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*. Washington, D. C., 1978 (World Bank Staff Working Paper, 275).
- ERICKSON, Kenneth. Brazil. In: WIARDA, Howard J., e KLINE, Harvey F. *Latin American politics and development*. Westview Press, Boulder, 1985.
- FAO. *Special study on potential and perspectives for food, agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean*. FAO, 1987, mimeo.
- FELIX, David. Income distribution and the quality of life in Latin America: patterns, trends and policy implications. *Latin American Research Review*, 1983.

- FIELDS, Gary. Who benefits from economic development? *American Economic Review*, 70, 1977.
- . *Poverty, inequality and development*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- FISHLOW, Albert. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, 62, maio 1972.
- . Who benefits from economic development? Comment. *American Economic Review*, 70, 1980.
- FOXLEY, Alejandro, ed. *Income distribution in Latin America*. Cambridge University Press, 1976.
- FOXLEY, Alejandro, et alii. Chile: the role of asset redistribution in poverty-focused development strategies. *World Development*, 5 (1/2):69-88, 1977.
- GEORGE, Vic, e LAWSON, Roger, eds. *Poverty and inequality in common market countries*. Routledge and Kegan Paul, 1980.
- GLEWWE, Paul. *The distribution of welfare in Peru in 1985-86*. Washington, D. C., World Bank, 1988 (LSMS Working Paper, 42).
- GLEWWE, Paul, e GAAG, Jacques van der. *Confronting poverty in developing countries*. Washington, D. C., World Bank, 1988 (Living Standards Measurement, Working Paper, 48).
- GOODMAN, David. Rural economy and society. In: BACHA, E., e KLEIN, H., eds. *Social change in Brazil: the incomplete transition*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.
- GOTTSCHALK, Peter e DANZIGER, Sheldon. Macroeconomic conditions, income transfers, and the trend in poverty. In: BAWDEN, Lee, ed. *The social contract revisited*. Washington, D. C., Urban Institute Press, 1984.
- HANSON, James A. Growth and distribution in Colombia. *Latin American Research Review*, (1):255-64, 1987.
- HARRISON, Lawrence. *Underdevelopment is a state of mind*. Boston, Madison Books, 1985.
- HELLER, Peter, et alii. *The implications of Fund-supported adjustment programs for poverty*. Washington, D. C., International Monetary Fund, 1988 (Occasional Paper, 58).
- HELWEGE, Ann. Latin American agricultural performance in the debt crisis: salvation or stagnation? *Latin American Perspectives*, 1989.
- HICKS, Norman. Economic growth and human resources. Washington, D. C., World Bank, 1980 (World Bank Staff Working Paper, 408).

- HIRSCHMAN, Albert. The political economy of Latin American development. *Latin American Research Review*, XXII (3) :7-36, 1987.
- HOFFMANN, Helga. Poverty and prosperity: what is changing? In: BACHA e KLEIN, eds. *Social change in Brazil: the incomplete transition*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.
- HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição da renda e pobreza entre as famílias no Brasil, de 1980 a 1985*. 1987, mimeo.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fund-supported programs, fiscal policy, and income distribution*. Washington, D. C., International Monetary Fund, 1986 (Occasional Paper, 46).
- JOHNSON, Omotunde, e SALOP, Joanne. Distributional aspects of stabilization programs in developing countries. *IMF Staff Papers*, 27:1-23, mar. 1980.
- KAKWANI, Manek. *Income inequality and poverty: methods of estimation and policy implications*. New York, Oxford University Press, 1980.
- LANGONI, Carlos. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973.
- LECAILLON, Jacques, et alii. *Income distribution and economic development: an analytical survey*. Geneva, International Labor Office, 1984.
- LEWIS, Oscar. *La vida*. Random House, 1966.
- LIPTON, Michael. *The poor and the poorest*. Washington, D. C., World Bank, 1988 (World Bank Discussion Paper, 25).
- MARQUEZ, Viviane Brachet. Poverty and social programs in Mexico, 1970-1980: the legacy of a decade. *Latin American Research Review*, (1) :220-9, 1988.
- MERRICK, Thomas. Population since 1945. In: BACHA e KLEIN, eds. *Social change in Brazil: the incomplete transition*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.
- MESA-LAGO, Carmelo. Social security and extreme poverty in Latin America. *Journal of Development Economics*, (12) :83-110, 1983.
- . Social security and development in Latin America. *Cepal Review*, (28) :135-50, abr. 1986.
- MOLINA, Sergio. Poverty: description and analysis of policies for overcoming it. *Cepal Review*, dez. 1982.

- MORLEY, Samuel. *Labor markets and inequitable growth*. Cambridge University Press, 1982.
- MORRIS, Robin. *Economic growth in cross-section*. Washington, D. C., World Bank, 1982, mimeo.
- MUSGROVE, Philip. Food needs and absolute poverty in urban South America. *Review of Income and Wealth*, mar. 1985.
- . Desigualdad en la distribución del ingreso en diez ciudades sudamericanas: decomposición e interpretación del coeficiente de Gini. *Cuadernos de Economía* (Año 23):201-27, ago. 1986.
- PARSON, T. *Towards a general theory of action*. Harvard University Press, 1951.
- PASTOR, Manuel. The effects of IMF programs in the third world: debate and evidence from Latin America. *World Development*, fev. 1987.
- PASTORE, José, et alii. *Mudança social e pobreza no Brasil*. São Paulo, Fipe/Pioneira, 1983.
- PFEFFERMANN, Guy. *The social costs of recession in Brazil*. World Bank, 1985, mimeo.
- . *Poverty expenditure in Latin America: effects on poverty*. Washington, D. C., World Bank, 1987, mimeo.
- PFEFFERMANN, Guy Pierre, e WEBB, Richard. *The distribution of income in Brazil*. Washington, D. C., set. 1979 (World Bank Staff Working Paper, 356).
- PORTES, Alejandro. Latin American class structures: their composition and change during the last decades. *Latin American Research Review*, (3):7-39, 1985.
- PREALC. *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 1982.
- . *Buscando la equidad*. Ginebra, International Labour Organization, 1986.
- REIS, José Guilherme Almeida dos. Salário mínimo e distribuição de renda. In: *Perspectivas da economia brasileira — 1989*. Rio de Janeiro, IPEA-Rio, 1989.
- ROCHA, Sonia, e TOLOSA, Hamilton. Pobreza metropolitana e políticas sociais. In: *Perspectivas da economia brasileira — 1989*. Rio de Janeiro, IPEA-Rio, 1989.

- SACHS, Jeffrey. How to save the third world. *New Republic*, 28 de outubro de 1985.
- SAMANIEGO, Norma. *Los efectos de la crisis de 1982-1986 en las condiciones de la vida de la población en México*. Trabalho preparado para a Cepal, México, 1986, mimeo.
- SAWERS, Larry. Poverty weighted measures of social welfare change. *World Development*, ago. 1988.
- SAWHILL, Isabel. Poverty in the U. S.: why is it so persistent? *The Journal of Economic Literature*, 23 (3):1.073-119, set. 1988.
- SCHWARTZ, A. J. A further look at culture of poverty: ten Caracas barrios. *Sociology and Social Research*, jul. 1975.
- SEDLACEK, Guilherme Luís. Evolução da distribuição de renda entre 1984 e 1987. In: *Perspectivas da economia brasileira — 1989*. Rio de Janeiro, IPEA-Rio, 1989.
- SEDLACEK, Guilherme Luís, e BARROS, Ricardo Paes de, eds. *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*. Rio de Janeiro, IPEA-Rio, 1989 (Série Monográfica, 35).
- SELOWSKY, Marcelo. Distribución del ingreso, necesidades básicas y “trade-offs” con crecimiento: el caso de los países latinoamericanos semiindustrializados. *Cuadernos de Economía* (Año 19):37-68, abr. 1982.
- . *Balancing trickle down and basic needs strategies: income distribution issues in large middle-income countries with special reference to Latin America*. Washington, D. C., 1985 (World Bank Staff Working Paper, 335).
- SEN, Amartya. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press, 1981.
- SHEAHAN, John. Market oriented economic policies and political repression in Latin America. *Economic Development and Cultural Change*, 1980.
- . *Patterns of development in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1987.
- SUMMERS, Robert, e HESTON, Alan. Improved international comparisons of real product and its composition: 1950-1980. *Review of Income and Wealth*, jun. 1984.
- TAYLOR, Lance, et alii. *Models of growth and distribution in Brazil*. New York, Oxford University Press, 1980.
- THOMAS, Vinod. Differences in income and poverty within Brazil. *World Development*, 15 (2):263-73, 1987.

- THURLOW, Lester. Analyzing the American income distribution. *American Economic Review*, 60 (2):261-9, maio 1970.
- TOKMAN, Victor. Adjustment and employment in Latin America: the current challenges. *International Labor Review* 125 (5):533-43, set./out. 1986.
- URRUTIA, Miguel. *Winners and losers in Colombia's economic growth of the 1970s*. New York, Oxford University Press, 1985.
- WEBB, Richard. The distribution of income in Peru. In: FOXLEY, A., ed. *Income distribution in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- WHEELER, David. Human resource development and economic growth in developing countries: a simultaneous model. Washington, D. C., World Bank, 1980 (World Bank Staff Working Paper, 407).
- WORLD BANK. *Poverty in Latin America*. Washington, D. C., World Bank, 1986.
- . *Brazil: public spending on social programs: issues and options*. Washington, D. C., 1988 (Report, 7086-BR).
- . *World Development Report*. Washington, D. C., World Bank, vários anos.

(Originais recebidos em setembro de 1989. Revisitos em março de 1990.)