

## Desenvolvimento econômico na América Latina: 1950-80\*

Eliana A. Cardoso\*\*

Albert Fishlow\*\*\*

*1. Introdução; 2. Fontes de crescimento; 3. Inflação; 4. Pobreza e distribuição de renda; 5. Conclusões.*

### 1. Introdução

Entre 1950 e 1980, a América Latina experimentou um rápido crescimento. Durante este período, o produto se expandiu à taxa anual de 5,8% com aumentos *per capita* de 3% ao ano, em média. A tabela 1 fornece detalhes. O melhor desempenho é nitidamente o do Brasil, cuja participação no produto regional aumentou de menos do que um quarto para mais do que um terço. Em outro extremo estão dois grupos. Um é o Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) cuja posição de líder na região em 1950 foi desgastada. Os outros retardatários incluem uma variedade de países menores, alguns na América Central.

O desempenho médio da América Latina após a II Guerra Mundial é impressionante quando comparado com os seguintes fatos. A meta da Aliança para o Progresso, implementada em 1961, era uma taxa de crescimento anual de 2% em termos *per capita*. O crescimento da renda *per capita* da Europa em consequência da Revolução Industrial foi de 1,3% de 1850 a 1900 e 1,4% entre 1900 e 1950. O crescimento econômico de longo prazo dos Estados Unidos foi de 1,8% ao ano.

Entretanto, dois fatores contribuíram para ofuscar o desempenho da América Latina entre 1950 e 1980. Um é a dramática reversão deste desempenho na década de 80. A América Latina retroagiu nesta década, com o produto caindo à taxa de 1,4%, como registrado na tabela 1. Até 1988, com exceção do Brasil, Chile, Colômbia e República Dominicana, o PIB *per capita* de todos os países da região tinha caído abaixo do nível de 1980. Venezuela, Nicarágua e El Salvador mostravam níveis abaixo daqueles alcançados em 1960. A década de 80 foi verdadeiramente uma década perdida. Consequentemente o progresso anterior é subestimado.

A segunda circunstância que contribui para a subestimação do desempenho da economia latino-americana no período 1950-1980 é o rápido

\* Traduzido pelos alunos da EPGE.

\*\* Da Fletcher School, Tufts University.

\*\*\* Da Universidade da Califórnia, Berkeley.

crescimento dos países asiáticos. Liderada por quatro países de industrialização recente (Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Formosa) a Ásia saltou a frente nos anos 80, com uma taxa média anual de crescimento da renda *per capita* acima de 5%. O contraste entre a Ásia e a América Latina nos anos 80 é interpretado como a prova dos erros da estratégia de substituição de importações, favorecida pela América Latina durante boa parte do período pós-guerra. Esta estratégia enfatizava a industrialização baseada na intervenção governamental e nas barreiras ao comércio.

Tabela 1  
Taxas de crescimento e produto interno bruto *per capita* dos países da América Latina<sup>a</sup> (percentuais e dólares de 1975)

	Participação na população total (percentual)	Participação no PIB regional (percentual)		PIB <i>per capita</i> (dólares de 1975)		Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i> (percentual anual)	
	1980	1950	1980	1950	1980	1950-80	1980-88 <sup>d</sup>
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	3.310 (3.647) <sup>e</sup>	1,5 (2,4) <sup>e</sup>	-1,8
Peru	5,1	4,9	3,9	953	1.746	2,1	-1,7
Chile	3,2	5,7	3,4	1.416	2.372	1,8	0,2
Uruguai	0,8	3,1	1,2	2.184	3.269	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	1,8	-2,4
Rep. Dom.	1,7	1,1	1,1	719	1.564	2,6	0,2
Bolívia	1,6	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
Haiti	1,6	0,8	0,2	363 <sup>c</sup>	439	0,7	0,0
Am. Latina <sup>b</sup>						2,7 (3,0) <sup>e</sup>	-1,4

Fontes: Summers, Robert & Heston, Alan. Improved international comparisons of real product and its composition: 1950-1980. *Review of Income and Wealth*, June 1984; Ecla. *Preliminary overview of the Latin American economy*, 1988.

<sup>a</sup> Os países estão ordenados pela participação média no PIB regional entre 1950 e 1985.

<sup>b</sup> América Latina, exceto Cuba.

<sup>c</sup> 1960.

<sup>d</sup> Preliminar.

<sup>e</sup> Dados da Venezuela ajustados pelas mudanças nos termos de troca.

Obs: a taxa de crescimento do PIB *per capita* da Venezuela entre 1950 e 1980 é 1,9% ao ano segundo o IFS do FMI. Para o Chile e Honduras, a taxa média anual de crescimento *per capita* obtida por Summers e Heston está 0,004 acima da do IFS do FMI, e para a Nicarágua, está quase 0,01 acima. A média para a América Latina é praticamente inafetada pelas taxas de crescimento de Honduras e Nicarágua, devido a suas pequenas participações na população da região.

Alguns analistas apresentaram argumentos contra essas políticas. Angus Madison (1985) afirma:

“O desempenho econômico da América Latina desde 1973 tem sido péssimo, marcado por uma certa continuidade nas políticas econômicas desde os anos 30. A ordem internacional liberal, criada pelos países da OCDE influenciou as políticas econômicas na Ásia, mas deixou a América Latina virtualmente intocada.”

Muitos analistas se sentem atraídos pela rejeição da intervenção estatal de Deepak Lal (1985):

“As distorções atuais mais sérias em muitos países em desenvolvimento não são aquelas que emergem das inevitáveis imperfeições da economia de mercado mas as distorções induzidas pelas políticas. Portanto, longe de serem inevitáveis, são criadas pelo *dirigismo* irracional.”

Estudar a experiência do pós-guerra é importante para o entendimento das prescrições políticas atualmente em debate na América Latina. Neste trabalho, o exame das três décadas passadas fornece o contexto para a discussão do futuro. Na seção 2, analisamos as fontes de crescimento, enfatizando a experiência evolucionária e adaptativa da região. Na seção 3, examinamos os processos inflacionários na região e seus determinantes. Na seção 4, chamamos a atenção para os problemas graves e persistentes de distribuição de renda e de pobreza que estas três décadas de crescimento não conseguiram eliminar. A parcela significativa da população com nutrição, habitação e cuidados médicos inadequados reflete a falha mais grave do processo de desenvolvimento da América Latina, que tem recebido pouca atenção nos anos recentes. A última seção considera, brevemente, as implicações de nossa análise para a discussão de programas econômicos.

## 2. Fontes de crescimento

Durante os anos 50, a maioria dos países da América Latina escolheu uma estratégia de substituição de importações<sup>1</sup> porque ela parecia a mais adequada. Após a Grande Depressão dos anos 30 e da ruptura causada pela II Guerra Mundial, e pouco depois pela Guerra da Coreia, a economia internacional não parecia uma máquina propícia ao crescimento. Os Estados Unidos deixaram a América Latina em segundo plano. O Plano Marshall deu prioridade à Europa e à guerra fria.

A prática econômica na América Latina, influenciada mas não determinada por um grupo de economistas que trabalhavam na Comissão Econômica da América Latina em Santiago, sob a liderança de Raul Prebisch, emergiu em oposição a este pano de fundo. Estas contribuições reformaram a visão ortodoxa do crescimento econômico e das vantagens comparativas, identificando três importantes revisões: o ajustamento macroeconô-

<sup>1</sup> Há uma vasta literatura sobre o desenvolvimento econômico da América Latina. Ver, por exemplo, Baer (1977), Corbo (1988), Dietz (1987), Fishlow (1972), Foxley (1976), Hirschman (1987, 1968), Klaren (1986) e Sheahan (1987).

mico, as distorções microeconômicas, e um papel marcante para a intervenção do governo.

A atenção à restrição cambial, antes do que à poupança, como determinante do crescimento nos países periféricos foi a principal novidade macroeconômica. Em um mundo onde os termos de troca se moviam contra os tradicionais produtos primários de exportação<sup>2</sup>, a produção doméstica teria que substituir importações não essenciais, deixando as divisas para os insumos necessários. Além disso, enquanto o progresso técnico na agricultura deixaria mão-de-obra desempregada, uma indústria dinâmica poderia absorver a população crescente com maior produtividade. A produção doméstica requeria proteção contra importações e um viés deliberado contra a exportação de recursos que eram dirigidos para a indústria.

Na esfera microeconômica, as imperfeições e as descontinuidades impediam o funcionamento efetivo dos sinais dos preços. Seja na agricultura, onde a concentração de terras era notória, seja na indústria, onde novos privilégios constituíam barreiras às forças de mercado, o modelo competitivo se tornava defeituoso.

Estas condições macro e microeconômicas favoreciam uma forte presença do Estado. Regulamentação e direcionamento se faziam necessários. O desenvolvimento foi uma consequência de políticas, não uma evolução natural. O planejamento consciente e compreensivo era desejável; a Comissão Econômica da América Latina foi a pioneira na aplicação dos modelos de insumo-produto na região.

A substituição de importações foi uma estratégia de desenvolvimento desequilibrado, e rapidamente se defrontou com importantes limitações: a deterioração na balança comercial, o desequilíbrio setorial, e a deterioração das contas do setor público.

A proteção levou a taxas de câmbio sobrevalorizadas e, por conseguinte, à redução na oferta de exportações. A industrialização, por sua vez, requeria maiores quantidades de insumos como bens de capital e de bens intermediários importados. Quando os déficits comerciais aumentaram, o investimento estrangeiro se tornou uma necessidade crítica, não somente pela sua tecnologia moderna, mas também pela sua provisão de divisas. Esta foi uma consequência irônica e não antecipada de uma estratégia que obtinha apoio político através da ênfase na capacidade produtiva nacional.

Em termos setoriais, as políticas de substituição de importações ampliaram o crescimento industrial à custa da agricultura, com três consequências. Primeiro, os preços dos alimentos foram mantidos artificialmente baixos, beneficiando a renda urbana à custa da renda rural. Segundo, as manufaturas relativamente intensivas em capital absorveram somente uma fração do incremento da força de trabalho, inchando o setor serviços e pressionando o governo a servir como um empregador de última instância. Terceiro, as metas físicas dominaram os cálculos dos custos efetivos, como se o preço sombra mais elevado da taxa de câmbio justificasse qualquer projeto.

<sup>2</sup> Ver Grilli (1988).

O terceiro desequilíbrio foi fiscal. Quando os recursos reais iniciais obtidos pelos impostos sobre as exportações de bens primários começaram a escassear, os subsídios aos investimentos industriais se somaram às responsabilidades crescentes do governo, criando novas pressões sobre o orçamento. A monetização do déficit foi irresistível. A inflação e a necessidade de estabilização passaram ao primeiro plano em vários países no fim dos anos 50.

Estes desequilíbrios foram temporariamente evitados pela Aliança para o Progresso. Novos ingressos de capitais oficiais ajudaram, simultaneamente, nas contas externas e nos déficits do setor público, enquanto as importações PL 480 facilitaram a oferta de alimentos. Os governos também tentaram corrigir alguns excessos de política via taxas de câmbio mais realistas e maior promoção às exportações.

Estes esforços não foram suficientes. Em meados dos anos 60, a Aliança estava trôpega, vítima de mudanças políticas nos Estados Unidos e na América Latina. As reformas eram difíceis e os recursos limitados. Políticas mais ortodoxas se tornaram a ordem do dia, freqüentemente sob a tutela militar, estabelecendo o cenário para uma nova fase de expansão econômica.

Os limites da estratégia de substituição de importações foram reconhecidos. Foram introduzidas modificações importantes nas políticas comerciais, na década de 60. As tarifas foram reduzidas, especialmente as mais elevadas. Sistemas de minidesvalorizações cambiais acomodaram taxas internas de inflação elevadas e evitaram a sobrevalorização anteriormente predominante. A preocupação explícita com o incentivo às exportações não-tradicionais resultaram em programas especiais de subsídios às exportações em muitos países, após 1965. No contexto de um mercado internacional mais livre, tais reforços produziram resultados positivos, crescimento e diversificação das exportações.

Ao mesmo tempo, maiores ingressos de capitais privados tornaram-se uma opção para vários países da região. A partir do final dos anos 60, e reforçado pelos superávits externos causados pelo choque de preços do petróleo após 1973, o mercado de eurodólar perseguia novos tomadores de recursos, e encontrou vários na região. Os governos podiam financiar mais importações e maiores déficits públicos.

As políticas domésticas tenderam a reduzir um pouco as regulamentações e os preços passaram a desempenhar um papel mais importante no direcionamento dos recursos. Permanecia, no entanto, o compromisso com a industrialização. E isto significava intervenção do setor público, mesmo sob as políticas ortodoxas perseguidas pelos governos militares. O milagre brasileiro baseou-se claramente em políticas de substituição de importações que não devem ser confundidas com políticas orientadas para o exterior. O amplo mercado doméstico ainda dominava as decisões de produção.

Este período de adaptação e ajustamento resultou em algum sucesso (as taxas de crescimento mostraram melhorias, em geral, e não somente no

Brasil), mas teve um fim abrupto devido ao desequilíbrio internacional ocasionado pelo aumento dos preços do petróleo em 1973.

O endividamento crescente e a deterioração da política doméstica em um ambiente externo difícil marcaram a experiência pós-choque do petróleo. Este período presenciou a expansão do "monetarismo global" na tentativa de reduzir a inflação nos países do Cone Sul, às expensas da apreciação real da taxa de câmbio e de um aumento substancial do endividamento externo.

Os produtores de petróleo também se endividaram com base no maior valor do petróleo nos poços. Finalmente, o Brasil pelejou, frente aos pagamentos de serviços da dívida progressivamente mais elevados e frente a pressões domésticas, para manter um ritmo acelerado de expansão industrial. Para a região como um todo, a taxa de crescimento do produto caiu nos anos 70, porém permaneceu a níveis satisfatórios.

O estado precário das economias da América Latina só se tornou completamente aparente quando um novo aumento dos preços de petróleo, uma elevação abrupta das taxas de juros internacionais e uma recessão na OCDE coincidiram no início dos anos 80. Os países da região tinham escolhido mal o seu estilo de ajustamento após 1973. Não é que eles tenham seguido cegamente o viés original da substituição de importações dos anos 50, como Madison afirma. O mau ajustamento derivou da abertura assimétrica à economia mundial, caracterizada por vastos fluxos financeiros, com uma abertura comercial muito mais limitada. Também, novas distorções fiscais reduziram o espaço para manobra. Para manter o crescimento no final dos anos 70, foram criados déficits governamentais que não mais podiam ser facilmente financiados. Respostas macroeconômicas do tipo *stop-go* podiam ser observadas em um número bem grande de países, durante este período. Elas foram somente o prelúdio de políticas *stop-stop* que posteriormente vieram a ser necessárias nos anos 80.

Obtém-se uma visão sintética e útil deste período quando se consideram as fontes de crescimento. A tabela 2 sumaria nossos resultados. As regressões usam uma série de dados quinquenais para 18 países da América Latina.<sup>3</sup> Elas fornecem uma estimativa do retorno líquido dos investimentos e da elasticidade do produto em relação ao trabalho, como também da contribuição de outras variáveis com possíveis influências sobre o diferencial de eficiência. Espera-se que taxas mais elevadas de aumento das exportações forneçam externalidades além da contribuição direta para o produto; isto é, naturalmente, um dos princípios centrais do argumento em favor de uma estratégia de desenvolvimento dirigida para o exterior. O mesmo tipo de externalidades poderia ser esperado das importações, em uma situação estruturalista de restrição de divisas.

Dois resultados-chave emergem da tabela 2. Primeiro, uma abordagem simples de dois fatores, aqui chamada neoclássica, é notadamente inferior

<sup>3</sup> Todos os países da América Latina, exceto Cuba e Haiti, por falta de dados. Os países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

a uma definição ampliada da função de produção que inclui outras variáveis que refletem o grau de sucesso e integração na economia internacional. O crescimento da América Latina variou sistematicamente com o desempenho comercial.

Tabela 2  
Crescimento, 1950-1980  
América Latina<sup>a</sup>

	Modelo neoclássico			Modelo ampliado		
Constante	0,79	0,54	-0,97	-0,13	-2,50	-0,48
Participação do investimento no PIB	0,09 (1,94)	0,11 (2,42)	0,11 (2,45)	0,07 (2,22)	0,11 (3,36)	0,10 (3,19)
Taxa de crescimento da força de trabalho	0,98 (3,22)	1,02 (3,39)	1,06 (3,45)	0,69 (3,06)	0,80 (3,75)	0,73 (3,41)
Taxa de crescimento do volume de exportações				0,22 (6,47)	0,21 (6,85)	0,22 (6,88)
Taxa de crescimento do volume de importações				0,14 (5,00)	0,16 (5,99)	0,15 (5,69)
"Dummy" 1			1,49 (2,31)		1,97 (4,36)	
"Dummy" 2			1,15 (1,76)		1,32 (2,90)	
"Dummy" 3		-1,33 (-2,22)				-1,65 (-3,91)
R <sup>2</sup>	0,19	0,23	0,23	0,57	0,64	0,63

<sup>a</sup>Dezoito países; todos os países da América Latina, exceto Cuba e Haiti. N = 108. Cada observação corresponde a uma média de cinco anos. A estatística *t* está entre parênteses.

"Dummy" 1 = 1 para 1950-65, e 0 para os demais períodos.

"Dummy" 2 = 1 para 1965-75, e 0 para os demais períodos.

"Dummy" 3 = 1 para 1975-80, e 0 para os demais períodos.

Dados da Ecla, *Statistical yearbook*, 1983 e 1986; e taxas de investimento de Summers et alii, op. cit.

Tanto a expansão das exportações quanto a taxa de crescimento das importações tiveram importância. As exportações foram importantes não

somente pela sua contribuição à eficiência produtiva, mas também porque receitas externas mais elevadas puderam evitar crises de estabilização recorrentes, com efeitos adversos sobre o crescimento do produto. A principal novidade é o fato de que a disponibilidade de importações exerce uma influência independente. A substituição de importações exigia insumos importados. Países incapazes de obtê-los e forçados a cortar suas compras externas sofreram. Este acesso às importações, tanto via receitas de exportações, quanto via financiamento externo, diferenciou os países bem-sucedidos dos malsucedidos. Foi neste ponto que Brasil e México divergiram da experiência do Cone Sul.

Segundo, a evidência na tabela 2 sugere enfaticamente que três subperíodos, correspondendo a diferentes políticas domésticas e condições externas, podem ser distinguidos. As variáveis *dummy* são nitidamente significantes do ponto de vista estatístico. As diferenças entre três períodos são explicadas nas três tabelas seguintes. A tabela 3 resume as fontes de crescimento para o período 1950-65; a tabela 4 mostra as regressões para a década 1965-75 e a tabela 5 apresenta os resultados para 1975-80.

Em cada período, a função de produção ampliada apresenta um desempenho muito melhor do que o da função neoclássica, na explicação do crescimento do produto. Em cada período, a interação com a economia internacional desempenha um papel fundamental.

Tabela 3  
Crescimento, 1950-65

	Modelo neoclássico	Modelo ampliado
Constante	-1,45	-2,22
Participação do investimento no PIB	0,13 (2,55)	0,20 (4,71)
Taxa de crescimento da força de trabalho	1,77 (4,14)	0,95 (2,95)
Taxa de crescimento do volume de exportações		0,13 (3,61)
Taxa de crescimento do volume de importações		0,16 (5,09)
Participação do governo no PIB		0,02 (0,66)
$R^2$	0,43	0,74

Obs.: dezoito países; todos os países da América Latina, exceto Cuba e Haiti. N = 54.



Tabela 4  
Crescimento, 1965-75

	Modelo neoclássico	Modelo ampliado
Constante	0,99	0,39
Participação do investimento no PIB	0,11 (1,14)	0,06 (0,73)
Taxa de crescimento da força de trabalho	0,82 (1,60)	0,44 (1,23)
Taxa de crescimento do volume de exportações		0,28 (4,42)
Taxa de crescimento do volume de importações		0,21 (3,86)
Participação do governo no PIB		-0,02 (-0,25)
R <sup>2</sup>	0,16	0,64

Obs.: dezoito países; todos os países da América Latina, exceto Cuba e Haiti. N = 36.

Tabela 5  
Crescimento, 1975-80

	Modelo neoclássico	Modelo ampliado
Constante	0,73	-2,72
Participação do investimento no PIB	0,07 (0,48)	-0,03 (-0,33)
Taxa de crescimento da força de trabalho	0,81 (0,94)	1,51 (2,77)
Taxa de crescimento do volume de exportações		0,33 (3,38)
Taxa de crescimento do volume de importações		0,16 (1,63)
Participação do governo no PIB		-0,01 (0,09)
R <sup>2</sup>	0,11	0,74

Obs.: dezoito países; todos os países da América Latina, exceto Cuba e Haiti. N = 18.

Há também diferenças entre períodos. Especialmente digna de nota é a crescente contribuição do desempenho das exportações. As exportações da América Latina até meados dos anos 60 foram quase exclusivamente de produtos primários. Embora o comércio mundial tenha prosperado nos anos 50, ele se orientou para a troca de produtos manufaturados entre países industriais. Os preços dos produtos primários estiveram muito baixos entre 1955 e 1965: o crescimento do volume real das exportações de 5% ao ano até 1963 para todos os países em desenvolvimento não-produtores de petróleo se traduziu em um crescimento de apenas 2% ao ano do poder de compra. Nos dois períodos seguintes, e especialmente após o aumento dos preços do petróleo, a capacidade de exportação teve uma participação muito maior na determinação do crescimento agregado.

Ao mesmo tempo, o êxito da substituição de importações permitiu que as economias com mais rápido crescimento reduzissem o coeficiente das importações. Após 1975, a política já era conscientemente direcionada a este objetivo na maioria dos países da região e novas barreiras protecionistas foram levantadas. Em contraste com o coeficiente de exportações, as importações exibem um declínio em importância, no último subperíodo.

A desagregação também mostra a importância decrescente dos investimentos. A estimativa da taxa de retorno da acumulação de capital, nem sempre produtiva, que ocorre sob o impulso da poupança externa mais elevada, diminuiu. Muitos projetos de longo prazo não apresentaram resultados no curto prazo. Posteriores dificuldades de ajustamento impediram que muitos investimentos viessem a oferecer qualquer contribuição.

A análise estatística, portanto, confirma uma associação importante entre o nível de crescimento do produto e a integração bem-sucedida da América Latina na economia internacional.

### 3. Inflação

A tabela 6 apresenta a história da inflação ao longo deste período de 30 anos. Dois fatos chamam nossa atenção imediatamente: a diferença que existe entre os países da região e a tendência à aceleração da inflação ao longo do tempo.

Alguns países da região são transgressores frequentes, enquanto outros, devido à disciplina do regime de taxas de câmbio fixas, evitaram episódios de inflação elevada. Entre os primeiros, distinguem-se Argentina, Chile, Brasil e Uruguai. Os países pequenos da América Central se enquadraram no segundo caso; em situação extrema se encontra o Panamá, sem poder de emissão de moeda. Virtualmente sozinha entre os países da região, a Colômbia foi capaz de evitar ondas de aceleração inflacionária, mantendo uma média moderada.

Com o choque do petróleo em 1973 surgiu um novo conjunto de pressões inflacionárias. Os preços mais elevados dos produtos importados foram ampliados pela desvalorização nominal em vários países. A despeito do menor crescimento, a inflação mostrou tendência à elevação. Porém, como a tabela 6 indica, efeitos bem mais fortes deveriam ser sentidos após

1980. Em meio a declínios reais do produto *per capita*, a inflação alcançou níveis muito mais elevados do que em qualquer outro período do pós-guerra.

O monetarismo e o estruturalismo são duas interpretações da inflação na América Latina. Destas interpretações derivam-se dois programas de estabilização. De acordo com o monetarismo, a inflação é o resultado do excesso de dispêndio: a inflação na América Latina é causada por déficits fiscais elevados financiados por criação de moeda. Para reprimir a inflação, os déficits orçamentários devem ser cortados.

Tabela 6  
Taxa de inflação na América Latina  
(preço ao consumidor: percentual ao ano, média no período)

	1950-80	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85
Chile	76,9	43,1	28,6	26,8	26,4	265,9	82,5	21,5
Argentina	63,0	19,5	39,6	23,3	19,7	72,0	211,0	382,4
Uruguai	41,6	11,8	23,6	30,7	65,1	71,2	56,7	45,9
Bolívia	33,9	70,6	83,2	5,2	5,9	22,5	18,0	2692,4
Brasil	33,2	16,8	25,7	62,3	27,7	21,2	52,0	153,9
Paraguai	18,7	54,7	12,3	5,4	1,3	11,8	15,0	15,9
Peru	16,2	7,3	8,4	8,9	9,8	12,8	51,1	104,9
Colômbia	13,9	5,7	9,4	12,9	10,1	18,1	24,5	22,4
México	9,0	9,3	5,9	1,8	3,6	12,3	21,4	62,4
Equador	6,0	2,9	-0,1	4,0	5,0	13,6	11,7	28,1
El Salvador	5,2	5,9	0,4	0,2	1,1	8,9	12,8	14,7
Costa Rica	4,8	2,2	1,5	2,1	2,6	14,1	8,2	37,4
R.Dominic.	4,4	1,5	0,1	2,8	1,3	11,0	10,0	16,9
Honduras	4,2	7,4	-0,6	2,7	2,0	6,4	9,8	7,0
Guatemala	3,9	1,9	-0,1	0,1	1,5	8,7	10,7	7,7
Venezuela	3,7	1,3	2,4	0,4	1,6	5,7	11,3	11,1
Panamá	2,7	0,6	-0,1	0,9	1,6	7,3	6,9	3,3

Fonte: FMI, *International Financial Statistics*, exceto para 1960 e 1961 no Chile.

O estruturalismo, pelo contrário, sustenta que o déficit orçamentário não é o centro da questão. As causas básicas da inflação estão na escassez de oferta, estrangulamentos e nas reivindicações inconsistentes de diferentes grupos da sociedade tentando obter uma parcela maior do bolo. As políticas monetária e fiscal são acomodativas. Para os estruturalistas, os controles administrados de preços e salários tornam-se o componente central da política de estabilização. Esta é a única maneira de estancar a inflação.

Ambos os diagnósticos da inflação são incompletos e, por conseguinte, seus medicamentos têm fracassado continuamente.<sup>4</sup> Dos anos 50 aos anos 80, a América Latina sofreu as consequências da aplicação de vários programas de estabilização.<sup>5</sup> Nestas três décadas presenciou-se mais acele-

<sup>4</sup> Ver Cardoso (1989) para um breve resumo e referências.

<sup>5</sup> Os programas de estabilização foram implementados, por exemplo, no Chile (1956-58, 1973-78), Argentina (1959-62, 1976-78), Bolívia (1956), Peru (1959, 1975-78), Uruguai (1959-62, 1974-78), México (1983) e Brasil (1964-68, 1982-83).

ração da inflação do que reduções bem-sucedidas. Neste período, a desaceleração mais efetiva foi a chilena nos anos 70. Ela foi, entretanto, associada a circunstâncias políticas especiais e à valorização indevida na taxa de câmbio real que agravou a crise no princípio da década de 80.

Os resultados das tentativas de estabilização foram em geral insatisfatórios. De modo mais marcante, as reduções temporárias da inflação e dos déficits externos foram combinadas com expressivos aumentos de desemprego e redução da participação da mão-de-obra no produto. A análise empírica de Pastor (1987) sobre os programas do Fundo Monetário Internacional para a América Latina, no período 1965-81, revela que estes programas tiveram impactos mistos sobre as taxas de crescimento, conduziram à elevação da inflação e foram associados a declínios na participação do salário na renda. Por estas razões, os programas não puderam ser mantidos após implementados. A reação contra o FMI na América Latina tem uma longa história; ela não é simplesmente um produto da crise da dívida.

A experiência brasileira em meados dos anos 60 é, agora, frequentemente citada como exemplo de um programa ortodoxo bem-sucedido. Há dois *caveats*. Primeiro, deve ser reconhecido que o programa de estabilização de meados dos anos 60 no Brasil não foi estritamente ortodoxo, já que ele faz uso de políticas de preços e salários. Os salários reais deveriam ser mantidos no nível médio anterior. Em vez disto, eles se tornaram o fator de ajustamento quando a inflação se mostrou resistente à aplicação de políticas fiscais restritivas. Os preços estiveram sujeitos a alguns controles, especialmente via incentivos como acesso a crédito favorecido. Como consequência destes esforços, a inflação declinou entre 1964 e 1966; em um estágio final, uma posterior redução foi facilitada pela recuperação do crescimento e pelo aumento de produtividade.

Segundo, houve um custo elevado para os assalariados. A redução da participação dos salários na renda nacional ajudou a estabilização. O impacto da estabilização se fez sentir menos sobre o produto agregado e mais sobre os salários reais e sobre a distribuição de renda. Como no Chile, esta compressão salarial foi possível por causa da repressão política.

Ao final dos anos 70, em parte devido às políticas ineficazes implementadas anteriormente, um novo direcionamento político se tornou comum no Cone Sul. A ênfase no papel dos mercados livres se tornou a ideologia dominante do neoconservadorismo. Sua estratégia consistia de: 1) liberação de preços; 2) eliminação de restrições quantitativas sobre o comércio e redução de tarifas; 3) incentivo ao mercado doméstico de capital com a liberação das taxas de juros e a eliminação dos controles sobre a alocação de créditos; 4) incentivos à livre entrada e saída de capital; 5) redução da participação do setor público na produção.

Ramos (1986) oferece um guia excelente através dos altos e baixos da experiência neoconservadora na Argentina, Chile e Uruguai.<sup>6</sup> O que dis-

<sup>6</sup> Ver também as questões especiais de *Economic development and cultural change* (1986) e *World development* (1985).

tingue os programas neoconservadores no Cone Sul, no final dos anos 70, de outros programas ortodoxos é o uso da taxa de câmbio no combate à inflação. A abordagem neoconservadora é baseada no monetarismo global. Esta teoria sustenta que uma taxa de câmbio fixa determina os preços dos bens comerciáveis e se torna o preço central em torno do qual as expectativas de preços se formam. Uma taxa de câmbio fixa é, portanto, o veículo básico da desinflação, enquanto a disciplina fiscal restringe a demanda e evita que o programa seja minado.

A teoria diverge da prática por causa de defasagens importantes e do grau limitado da competitividade das importações. Enquanto houver inércia inflacionária, os preços dos bens não-comerciáveis não estarão congelados e os preços internos dos bens comerciáveis não serão determinados pelos preços internacionais, ocorrendo sobrevalorização cambial. A sobrevalorização, por sua vez, implica amplos déficits em conta-corrente e estimula a fuga de capital. A acumulação de dívida e o seu serviço se tornam grandes, forçando a reversão de políticas. A inevitável desvalorização provoca um novo impacto inflacionário.

A experiência da Argentina é um protótipo. No início de 1976 a inflação alcançou 400% e os militares tomaram o poder. Martinez de Hoz foi o responsável pela equipe econômica durante cinco anos. A primeira fase do programa de desinflação se apoiava no controle de salários. Ao mesmo tempo, o déficit fiscal foi gradualmente reduzido. Estas políticas trouxeram resultados favoráveis no que diz respeito à inflação. Em dezembro de 1978, um novo programa de estabilização de preços foi implementado. A redução da inflação foi obtida à custa de imensa sobrevalorização cambial. A sobrevalorização provocou maciça fuga de capital e endividamento externo. Em 1981, o colapso cambial trouxe um novo surto inflacionário. O uso da taxa de câmbio como ferramenta principal no combate à inflação conduz a situações altamente instáveis.

As experiências mais recentes da Argentina, do Brasil e do México nos anos 80 ajudam a ressaltar o papel desempenhado pelo equilíbrio externo no processo inflacionário latino-americano durante os últimos 30 anos. Do mesmo modo que o setor externo influenciou o crescimento do produto na região, ele influenciou também o desequilíbrio macroeconômico interno. O financiamento fácil dos déficits em conta-corrente contribuiu para inflações relativamente baixas na década de 70. A crise do balanço de pagamentos resultou em pressões inflacionárias geradas pelo realinhamento das taxas de câmbio. Além disso, a capacidade de financiamento do déficit público mudou radicalmente. Nos anos 80, se percebe a relevância deste aspecto no contexto de crescentes serviços da dívida externa. Os governos financiaram a compra de divisas, não via impostos, mas pela emissão de títulos de dívida interna e pela emissão de moeda. Como consequência, as taxas de inflação mais do que dobraram nos anos 80 (ver. tabela 6).

Um segundo aspecto da inflação latino-americana é a prevalência da indexação. A persistência de inflações elevadas criou mecanismos de de-

fesa institucionais. Todos os preços-chave na economia – a taxa de câmbio, a taxa de juros e os salários – têm ajustamentos automáticos em resposta a mudanças no nível de preços. A indexação evita as mudanças acentuadas dos preços relativos, que tipicamente ocorreram nos anos 50 na América Latina. Isto ocorre, entretanto, à custa da introdução de rigidezes adicionais no processo inflacionário, tornando a desinflação, particularmente a níveis elevados de inflação, virtualmente impossível dentro de programas ortodoxos.

Porém, o tipo especial de política de renda estabelecido pela indexação está longe de ser neutro. Certos grupos se beneficiam e outros perdem, dependendo da escolha do índice e do grau em que o ajustamento é voltado para o futuro ou para o passado. Um caso especial, já discutido anteriormente, foi o do Brasil em meados dos anos 60. Por outro lado, programas heterodoxos que consideram os preços relativos atuais como de equilíbrio podem ser malsucedidos. O retorno a um antigo salário real médio não é necessariamente uma garantia que os componentes estrutural e distributivo da inflação serão eliminados. A política de rendas precisa fazer mais do que coordenar as respostas dos diferentes fixadores de preço para ser eficaz.

A tabela 7 fornece informação acerca dos efeitos da inflação sobre o crescimento da renda *per capita* na região. As regressões usam dados quinquenais para 17 países da América Latina.<sup>7</sup> Para o período como um todo, há uma correlação negativa. Este resultado é repetido para cada um dos subperíodos, verificando-se um coeficiente maior e mais significativo para o período 1950-65. O impacto médio não é pequeno: uma taxa de inflação de 20% reduz a taxa de crescimento *per capita* em 0,4 ponto percentual, ou quase 15% da média regional de 3% de crescimento entre 1950 e 1980.

Tabela 7a  
Inflação e crescimento, América Latina<sup>a</sup>

	1950-80	1950-80	1950-80	1950-80	1950-65	1950-75	1975-80
Constante	2,54	3,00	2,34	2,49	2,48	3,04	2,53
Taxa de inflação	-0,02 (-3,01)	-0,02 (-3,42)	-0,02 (-3,10)	-0,02 (-3,11)	-0,04 (-3,56)	-0,02 (-2,63)	-0,01 (-0,40)
"Dummy" 1		-0,83 (-2,21)					
"Dummy" 2			0,64 (1,62)				
"Dummy" 3				0,43 (0,85)			
R <sup>2</sup>	0,08	0,13	0,11	0,09	0,21	0,18	0,01

<sup>a</sup> Dezesete países; todos os países da América Latina, exceto Cuba, Haiti e Nicarágua.

<sup>7</sup> Cuba, Haiti e Nicarágua são excluídos da amostra, devido à falta de dados.

Tabela 7b  
Inflação e crescimento, América Latina<sup>b</sup>

	1950-80	1950-80	1950-80	1950-80	1950-65	1950-75	1975-80
Constante	2,50	2,80	2,27	2,51	2,40	1,65	2,66
Taxa de inflação	-0,01 (-0,36)	-0,01 (-0,57)	-0,00 (-0,27)	-0,01 (-0,27)	-0,03 (-1,39)	0,14 (2,73)	-0,02 (-0,38)
"Dummy" 1		-0,53 (-1,18)					
"Dummy" 2			0,64 (1,38)				
"Dummy" 3				-0,12 (-0,19)			
R <sup>2</sup>	0,00	0,02	0,03	0,00	0,05	0,24	0,01

Fontes: as taxas de crescimento da renda *per capita* vêm de Summers et alii, op. cit.; e as taxas de inflação do FMI, *International Financial Statistics*.

<sup>b</sup> Treze países; exclui Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai das amostras anteriores.

"Dummy" 1 = 1 para 1950-65, e 0 para os demais períodos.

"Dummy" 2 = 1 para 1965-75, e 0 para os demais períodos.

"Dummy" 3 = 1 para 1975-80, e 0 para os demais períodos.

Estatísticas - t em parênteses.

Entretanto, este resultado não vale quando as observações de inflações elevadas são excluídas (ver a parte inferior da tabela 7). Se a amostra é limitada a todas as médias quinquenais menores do que 50%, não há efeito sistemático da inflação sobre o crescimento. E no período 1965-75 o efeito é realmente positivo, refletindo o grau pelo qual a indexação generalizada facilitou a adaptação a pressões inflacionárias. Portanto, a conclusão apropriada, e consistente com a experiência após 1980, é que a inflação moderada não representa uma desvantagem significativa, mas que taxas muito elevadas impõem um custo palpável. Taxas de 20% a 30% ao mês acarretam um grau elevado de variância nos preços relativos, incerteza e instabilidade.

A maior parte das análises empíricas da inflação na América Latina, nos últimos anos, tem testado as implicações da teoria das expectativas racionais com relação aos efeitos do crescimento não antecipado da oferta de moeda sobre o crescimento do produto real e do nível de preços. As conclusões não têm sido uniformes, mas sim sensíveis à estrutura do modelo, à escolha do país e ao período de observação. Um estudo recente de Canarella e Pollard (1989) explora as relações entre moeda, nível de preços e crescimento em 16 países da América Latina entre 1950 e 1983. Embora os resultados empíricos confirmem, de modo geral, a visão de que a expansão de moeda não antecipada tem efeitos positivos sobre o produto e efeitos negativos sobre o nível de preços, eles quase nunca são decisivos. Consistente com a nossa ênfase nos fatores externos, o coeficiente da expansão monetária, em geral, não tem elasticidade unitária, como predito. Além disso, o padrão de resposta do produto é muito lento e ampla-

mente variável entre países; do mesmo modo, o efeito sobre o nível de preços também é bastante irregular.

Em épocas passadas, os estruturalistas eram propensos a defender uma relação positiva entre inflação e produto na região, mas poucos defendiam esta posição em face das taxas exageradas agora registradas. Os mercados financeiros mais sofisticados, ao calcular inflações diárias e ao indexar a intervalos cada vez menores, deixam pouco espaço para aumentos não antecipados de preços e menos espaço ainda para um impacto positivo da inflação sobre a produção. O antigo debate, entre monetaristas e estruturalistas tem dado lugar à percepção generalizada da necessidade de melhores políticas macroeconômicas e do retorno a taxas de inflação mais baixas.

#### 4. Pobreza e distribuição de renda

O maior fracasso do desenvolvimento latino-americano no período pós-guerra foi o modesto progresso social resultante de processo de crescimento econômico. O crescimento é essencial para alcançar objetivos sociais. Porém o crescimento não é suficiente. O crescimento econômico e a industrialização na América Latina se acoplaram à pobreza das massas, a tensões sociais, a desequilíbrios regionais, à instabilidade política e a enormes injustiças.<sup>9</sup>

##### 4.1 Quem são os pobres?

Altimir (1982) desenvolveu uma definição de pobreza para dez países da América Latina nos anos 70, com base em pesquisas familiares e censos populacionais. Sua linha de pobreza (consumo familiar anual *per capita* variando de 150 a 250 dólares de 1970) é baseada no custo de uma dieta nutricionalmente adequada, multiplicada por dois. De acordo com a estimativa de Altimir, em 1970, 40% das famílias latino-americanas eram pobres e tinham um poder de compra médio de 40% a 55% abaixo da linha de pobreza. Somente na Argentina o hiato de renda era menor e situava-se em 25% da linha de pobreza. A extensão da pobreza era maior na área rural do que na área urbana, em todos os países da América Latina. Mesmo na Argentina, no Chile e no Uruguai, os países mais urbanizados da região, a extensão da pobreza rural compreendia mais de 20% das famílias rurais. No México, os três decis inferiores da distribuição da renda eram inteiramente rurais. No Brasil, 70% dos quatro decis inferiores, em meados dos anos 70, eram de famílias rurais. Os mais pobres são, usualmente, os trabalhadores sem-terra que comprem toda ou grande parte de sua alimentação. Nas áreas urbanas, os mais pobres são autônomos, trabalhadores de construção (o mais provável ponto de entrada de imigrantes), e pessoas trabalhando em programas públicos do tipo *mutirão* (*public make-work*) como aqueles no Chile.

<sup>9</sup> Cardoso e Helwege (1991) fornecem uma pesquisa da literatura sobre pobreza na América Latina.



Em 1970, a extensão da destituição (risco de grave deficiência nutricional) variava substancialmente entre 1% na Argentina e 45% em Honduras. Cerca de um quinto de todas as famílias na América Latina tinha rendas que eram insuficientes para obter uma dieta adequada. O estudo de Musgrove (1985) sobre nutrição em 10 cidades da América Latina, no período 1966-69, confirmou os níveis elevados de penúria nutricional, variando entre 18% em Caracas e 56% em Quito. A tabela 8 mostra estimativas diferentes da população que vivia na pobreza em 1970, para 12 países da América Latina.

Tabela 8  
Percentual da população que vive na pobreza na América Latina, 1970.

	Kakwani	A Destituição	Altimir B Pobreza absoluta	C Pobreza relativa
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 <sup>a</sup>	10 <sup>a</sup>	25 <sup>a</sup>
Costa Rica	1,5	6	24	36
Honduras	27,5	45	65	58
Equador	21,5			
El Salvador	20,8			

Fontes: Kakwani, op. cit.; Altimir, Oscar. *The extent of poverty in Latin America* World Bank Staff Working Paper, n. 522, Washington D.C., World Bank, 1982.

Notas: <sup>a</sup>Pobreza urbana.

A linha da pobreza de Kakwani é de 150 dólares de 1970.

A linha de pobreza de Altimir para 1970: as médias nacionais da linha de destituição, A, variam entre 87 dólares para Honduras e 151 dólares para a Argentina. As médias nacionais da linha de pobreza absoluta, B, variam entre 162 dólares para Honduras e 296 dólares para a Argentina. A pobreza relativa, C, é definida como abaixo da metade da renda média *per capita* de todas as famílias.

Pesquisas domiciliares que produzem os dados básicos para o cálculo de índices de pobreza apresentam muitos problemas. Estas pesquisas subdimensionam os grupos desproporcionalmente pobres. Os informantes subestimam o valor de suas rendas (como mostrado pelas comparações com fontes independentes de dados). Portanto, deve-se confiar mais nas tendências medidas, do que nos números obtidos para cada ano. Molina (1982) publicou uma atualização do trabalho de Altimir, baseado na hipótese de que as linhas de pobreza cresceram a um quarto da taxa de crescimento da renda média em qualquer país. A despeito do crescimento con-

siderável na década de 70, as consequências são desapontadoras. A tabela 9 mostra somente uma leve queda na percentagem da população que vivia na pobreza em 1981, em comparação com 1970, e um progresso substancial no Brasil e no México. Devido a participação destes dois países no total regional, a percentagem dos pobres no total da população na América Latina caiu de 39% para 35%. No entanto, o número de pobres aumentou.

Tabela 9  
Incidência da pobreza na América Latina, 1970 - 1981

	1970		1981	
	Contagem de indivíduos <sup>a</sup>	Hiato de pobreza <sup>b</sup>	Contagem de indivíduos <sup>a</sup>	Hiato de pobreza <sup>b</sup>
Argentina	8,0	0,5	8,0	0,5
Brasil	49,0	8,2	43,0	4,2
Chile	17,0	1,9	16,0	1,6
Colômbia	45,0	7,7	43,0	5,3
Costa Rica	24,0	3,6	22,0	2,7
Honduras	65,0	23,1	64,0	21,8
México	34,0	3,9	29,0	2,6
Panamá	39,0	6,8	37,0	5,7
Peru	50,0	13,4	49,0	12,8
Venezuela	25,0	2,8	24,0	3,6
Todos os 10	39,0	5,3	35,0	3,6

Fonte: Molina, Sergio. Poverty: description and analysis of policies for overcoming it. *Cepal Review*, nº 18, Dec. 1982.

<sup>a</sup>Percentual da população abaixo da linha de pobreza.

<sup>b</sup>Distância da renda média do pobre da linha de pobreza, como proporção do PIB.

Embora o número de pobres tenha aumentado, eles, sem dúvida, tiveram um certo grau de melhora em seu padrão de vida, entre 1950 e 1980, pois a saúde e a educação melhoraram. O crescimento da população urbana trouxe novas oportunidades. A expectativa de vida na América Latina aumentou de 55 anos, em 1960, para 63,7 anos, em 1980, e a mortalidade infantil diminuiu de 107 para 69 por mil. O acesso à alfabetização cresceu. Os dados na tabela 10 mostram uma forte correlação positiva entre renda *per capita* e expectativa de vida, assim como entre renda *per capita* e alfabetização. Não há correlação entre renda *per capita* e taxa de mortalidade infantil.

Dados agregados podem distorcer a interpretação dos resultados. Merrikk (1989), por exemplo, afirma que há uma estrutura populacional dual no Brasil. Ele mostra uma elite demográfica moderna, passando pela transição de mortalidade, e indo em direção à natalidade controlada, semelhante à de sociedade de industrialização recente. Este setor urbano da região Sudeste coexiste com o setor rural da região Nordeste, onde as ele-

vadas taxas de fertilidade e de mortalidade correspondem ao nível das sociedades subdesenvolvidas tradicionais.

Tabela 10  
Indicadores econômicos e sociais da América Latina,<sup>a</sup> 1980

	PIB por habitante <sup>b</sup> (índice)	Popu- lação urbana (% do total)	Mortali- dade infantil (por mil)	Expectativa de vida (anos)	População por médicos (1981)	Taxa de alfabe- tização (1978)
Y > \$2,000 em 1980						
1. Venezuela	100,0	83	41,7	67,4	1.000	82
2. Uruguai	98,8	84	39,7	70,9	500	94
3. Argentina	96,9	82	45,2	70,4	540 <sup>c</sup>	93
4. México	76,9	67	56,0	65,2	1.210	82 <sup>d</sup>
5. Chile	71,7	81	43,2	67,1	1.930	89 <sup>e</sup>
6. Costa Rica	65,6	43	27,5	72,2	1.440	90 <sup>d</sup>
7. Panamá	65,2	54	21,7	70,4	1.010	82
8. Brasil	65,0	68	83,3	63,1	1.300	76
Y > \$1,000 em 1980						
9. Colômbia	56,9	64	56,4	62,9	1.710 <sup>c</sup>	81 <sup>d</sup>
10. Paraguai	53,0	39	46,8	64,9	1.750	84
11. Peru	52,7	65	87,7	57,7	1.440	80
12. Rep. Dominicana	47,3	51	68,3	61,4	1.400	67
13. Equador	47,0	45	81,6	61,82	760 <sup>c</sup>	77 <sup>f</sup>
14. Guatemala	43,0	39	65,9	58,5	8.610 <sup>c</sup>	46 <sup>f</sup>
15. Nicarágua	40,0	53	90,5	56,4	2.230	90
16. Bolívia	33,7	44	131,3	50,2	2.000	63 <sup>g</sup>
17. Honduras	31,1	36	88,5	58,2	3.100	60
Y < \$1,000 em 1980						
18. El Salvador	27,2	41	77,9	63,0	2.550	62 <sup>d</sup>
19. Haiti	13,3	28	114,6	53,2	9.200	23 <sup>d</sup>

Fontes: Summers and Heston, op. cit.; World Bank, *World Tables*; IMF, *International Financial Statistics*, Prealc, and Eclac.

<sup>a</sup> América Latina, exceto Cuba, com os países ordenados pelo tamanho do PIB *per capita* em 1980.

<sup>b</sup> Índices do PIB *per capita* da Venezuela não é corrigido pelas mudanças nos termos de troca = 3.310 dólares de 1975.

<sup>c</sup> 1980; <sup>d</sup> 1980; <sup>e</sup> 1970; <sup>f</sup> 1975; <sup>g</sup> 1976.

As participações relativas na renda também contam. Elas são relevantes, não somente por questões de equidade, mas também para a avaliação de políticas para superar a pobreza absoluta. A renda média *per capita* na maioria dos países da América Latina excede à da maioria dos países africanos e asiáticos, embora a pobreza extrema persista em decorrência da má distribuição de rendas. No contexto latino-americano é impossível encerrar a pobreza sem considerar a redistribuição como solução potencial.

A tabela 11 apresenta a participação do quintil mais rico como um múltiplo do quintil mais pobre, como também o índice de Gini para 13 países latino-americanos. Os níveis de desigualdade apontados por estes índices são surpreendentes, pois excedem os da maioria das outras partes do mundo em desenvolvimento. Há pouca evidência de que a situação tenha melhorado muito após 1970. Além disso, há razão para se acreditar que a década de 80 contribuiu para aumentar a participação do capital e diminuir a participação do trabalho na renda, levando, assim, a deteriorações adicionais. Enquanto os esforços para erradicar a pobreza absoluta pareçam factíveis em termos de custo de recursos, embora difíceis de pôr em prática, as desigualdades relativas podem se mostrar mais refratárias. Do ponto de vista de política, a extrema desigualdade relativa pode criar um descontentamento que obstrui as políticas econômicas.

Tabela 11  
Participações na renda e índices de Gini para 14 países da América Latina  
(1970)

	Participação na renda dos 20% inferiores (percentual)		Participação na renda dos 20% superiores como múltiplo dos 20% inferiores			Índice de Gini	
	a	b	a	b	c	a	c
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
Rep. Dom.	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		0,441
Honduras					21		0,612
Para comparação: países desenvolvidos							
Média	5,5		9			0,380	

Fontes:

<sup>a</sup> Kakwani, Manek. *Income inequality and poverty: methods of estimation and policy implications*. New York, Oxford University Press, 1980.

<sup>b</sup> *World development report 1988*. Washington D. C., World Bank.

<sup>c</sup> Lecaillon, Jacques, et alii, *Income distribution and economic development: an analytical survey*. Geneva, International Labor Office, 1984.

## 4.2 O que pode ser feito?

Entre os anos 50 e os anos 80, diferentes estratégias para atacar a pobreza se revezaram. Da ênfase no crescimento econômico o foco mudou para a abordagem das necessidades básicas e agora volta, de novo, para a crença de que somente o crescimento pode reduzir a pobreza. Porém, todos projetos falharam. O número de pobres aumentou tão rapidamente quanto a população. E a promessa de crescimento deu lugar a uma década perdida nos anos 80.

Líderes camponeses e políticos de esquerda afirmam que a reforma agrária é a solução para a pobreza e a desigualdade nas áreas rurais na América Latina. A história mostra que ela só teve sucesso político quando imposta por governos revolucionários com o compromisso de quebrar o poder da oligarquia fundiária. Porém, em quatro países da região onde ela ocorreu (México, Cuba, Peru e Nicarágua) não houve nem justiça social, nem eficiência econômica. O resultado da Bolívia parece ter sido um pouco mais bem-sucedido. A opção pela reforma agrária retrocedeu depois do fracasso da Aliança para o Progresso. Passou-se a favorecer a migração urbana e o crédito agrícola como solução para a pobreza rural.

Na ausência de uma revolução (e mesmo esta não parece ser suficiente), o que pode ser feito? Glewwe e Van der Gaag (1988) dividem as políticas de assistência ao pobre em três tipos: mudanças nos preços relativos, transferências diretas e mudanças nas características do pobre.

A mudança nos preços relativos permanece a estratégia mais comum, a despeito de críticas severas. Os custos desta política incluem perdas significativas e, também, custos elevados em termos de eficiência. O seu apelo está nas suas consequências imediatas. As mudanças reais são decepcionantes. Uma conclusão válida a partir da experiência da América Latina é que aumentos do salário nominal determinados pelo governo como ferramenta de distribuição não funcionam.

As transferências diretas têm uma grande vantagem: elas beneficiam diretamente o pobre. A sua limitação decorre da dificuldade de definir o grupo que se quer atingir e da ausência de um eleitorado sonoro. Os pobres são vistos como não merecedores de esforços adicionais e a preocupação quanto à não-efetivação e ganhos permanentes. A restrição fiscal com que a maioria dos governos da América Latina se defronta impede muito o avanço nesta frente. De fato, provavelmente houve retrocesso na década de 80 pois os dispêndios a favor dos pobres parecem ter sofrido cortes maiores do que outros gastos do governo.

A mudança das características do pobre permanece a estratégia mais atrativa, porque ela remove as causas mais importantes da pobreza. A característica mais geral do pobre na América Latina é uma formação educacional inferior, tanto na escolaridade formal, quanto no treinamento especializado.

Há externalidades positivas para o processo de crescimento decorrente dos gastos públicos com educação e serviços de saúde. A educação primária é um meio importante de elevação de produtividade e, portanto, do

crescimento. Isto também é verdade para os gastos com saúde. Correa (1970) mostra que melhorias na saúde e na nutrição adicionaram 0,12 a 0,93 ponto percentual à taxa de crescimento de nove países da América Latina entre 1950-62. Norman Hicks (1980) estimou que um aumento de 10 anos na expectativa de vida aumenta a taxa de crescimento do PIB *per capita* em 1,1 ponto percentual, e que um aumento na alfabetização aumenta o crescimento do PIB *per capita* em 0,3 ponto percentual. Os resultados obtidos por David Wheeler (1980) indicam um impacto significativo de aumentos na ingestão de calorias e nas taxas de alfabetização sobre as taxas de crescimento. O estudo de Robin Morris (1982) descobriu que as matrículas nos cursos primários tiveram um efeito favorável sobre as taxas de crescimento da renda *per capita*.

Finalmente, a pobreza e a má distribuição de renda na América Latina constituem a maior falha do processo de desenvolvimento do período pós-guerra. Agora se fazem necessárias: a recuperação do crescimento econômico, maior atenção à pobreza absoluta e às necessidades básicas e um compromisso contínuo com maiores investimentos em educação. Tão importante quanto o planejamento técnico é a habilidade de conciliar a atenção à pobreza e à desigualdade com as políticas que sustentam o equilíbrio macroeconômico e o crescimento.

## 5. Conclusões

A América Latina agora se defronta com os anos 90. A experiência dos 30 anos entre 1950 e 1980 nos oferece motivo para otimismo e também para cautela. Os países da região demonstraram capacidade para expansão sustentada a taxas relativamente elevadas, durante um longo período de tempo. Ao fazer isto, também demonstraram um certo grau de adaptabilidade e pragmatismo. A ideologia não dominou o planejamento econômico durante períodos extensos.

Sob a ótica do endividamento, os países não estabeleceram credibilidade nem políticas consistentes. O setor público sobressai pela sua extrema debilidade. Em vez de um fortalecimento progressivo, se observa uma debilidade crescente do setor público em muitos países. Recuperar a habilidade de conduzir o processo de desenvolvimento é necessário, mas não é fácil. A escalada da inflação tristemente registra o fracasso de vários líderes políticos.

A pobreza e a má distribuição de renda avultam como obstáculos poderosos à elevação necessária dos investimentos que virtualmente todos os países terão que realizar, de modo a retomar o crescimento a taxas satisfatórias. A probabilidade de soluções do tipo soma zero parece maior do que a de soluções cooperativas. A proliferação da fuga de capital cria ainda maior diversidade de interesses e mais desigualdades na distribuição da riqueza.

A solução tecnocrática predominante em muitos países a partir de meados da década de 60 não parece a resposta adequada para o futuro. Pri-

meio, em muitas ocasiões foram os tecnocratas que criaram as fragilidades dos anos 70 que resultaram na crise dos anos 80. Segundo, a abertura política impede a reversão. Ao contrário, será preciso contar com espaços mais limitados para regulamentações e intervenções, com maior descentralização e com mais confiança no sistema de mercado. Maior atenção políticas sociais, e a ampliação da iniciativa privada talvez propiciem um modelo mais apropriado para a América Latina.

## Referências bibliográficas

Altimir, Oscar. *The extent of poverty in Latin America*. World Bank Staff Working Paper n. 522, Washington D. C., World Bank, 1982.

Baer, Werner & Samuelson, Larry. *Latin America in the post-import-substitution era*. New York, Pergamon Press. (editors, 1977).

Canarella, Giorgio & Pollard, Stephen. Unanticipated monetary growth, output, and the Price Level in Latin America: an empirical investigation, *Journal of Development Economics*, p. 345-58, Apr. 1989.

Cardoso, Eliana. Hyperinflation in Latin America. *Challenge*, 1989.

—— & Helwege, Ann. Below the line: poverty in Latin America, *World Development*, 1991.

Corbo, Vittorio. Problems, development theory and strategies of Latin America. In: Ranis & Schultz (editors). *The state of development economics*. New York, Basil Blackwell, 1988.

Correa, H. Sources of economic growth in Latin America. *Southern Economic Journal*, v. 37, 1970.

Dietz, J. & Street, J. *Latin America's economic development: institutional and structuralist perspectives*. Rienner, 1987.

*Economic Development and Cultural Change*. Apr. 1986, Special Issue: growth, reform and adjustment: Latin America's trade and macroeconomic policies in the 1970s and 1980s.

Fishlow, Albert. Origins and consequences of import substitution in Brazil. In: diMarco, ed., *International Economics and Development*, Academic Press, 1972.

Glewwe, Paul & Van der Gaag, Jacques. *Confronting poverty in developing countries*. Living Standards measurement Study, Working paper n. 48, Washington D. C., World Bank, 1988.

Grilli, E. & Yang, M. C. Primary commodity prices, manufactured goods prices and the terms of trade of developing countries: what the long run shows. *The World Bank Economic Review*, Jan. p. 1-48, 1988.

Hicks, Norman. Economic growth and human resources. *World Bank Staff Working Paper* n. 408, Washington D. C., World Bank, 1980.

———. The political economy of Latin American development. *Latin American Research Review*, 22(3): 7-36, 1987.

Hirschman, Albert. The political economy of import substituting industrialization in Latin America. *Quarterly Journal of Economics*, 1968.

Kakwani, Manek. *Income inequality and poverty: methods of estimation and policy implications*. New York, Oxford University Press, 1980.

Klaren, P. & Bossert, T. *Promises of development: theories of change in Latin America*. Westview Press, 1986.

Lal, Deepak. *The poverty of development economics*. Harvard University Press, p. 103, 1985.

Lecaillon, Jacques et alii. *Income distribution and economic development: an analytical survey*. Geneva, International Labor Office, 1984.

Madison, Angus. *Two crises: Latin America and Asia. 1929-38 and 1973-83*. OECD Development Centre, p. 53, 1985.

Marris, Robin. Economic growth in cross-section. Washington D. C., World Bank, 1982. mimeogr.

Merrick, Thomas. Population since 1945. In: Bacha & Klein, ed. *Social change in Brazil: the incomplete transition*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.

Molina, S. Sergio. Poverty: description and analysis of policies for overcoming it. *Cepal Review*, Dec. p. 87-110, 1982.

Musgrove, Philip. Food needs and absolute poverty in urban South America. *Review of Income and Wealth*, p. 63-83, Mar. 1985.

Pastor, Manuel. The effects of IMF programs in the Third World: debate and evidence from Latin America. *World development*, Feb. 1987.

Prealc. *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 1982.



Ramos, Joseph. *Neo-conservative economics in the southern cone of Latin America*. Johns Hopkins, 1986.

Sheahan, John. *Patterns of development in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1987.

Summers, Robert & Heston, Alan. Improved international comparisons of real product and its composition: 1950-1980. *Review of Income and Wealth*, June 1984.

Wheeler, David. Human resource development and economic growth in developing countries: a simultaneous model. *World Bank Staff Working Paper*, Washington D. C., World Bank, n. 407, 1980.

World Bank. *World development report*. Washington D. C., World Bank, Various issues.

*World development*, Aug. 1985, Special issue: liberalization with stabilization in the southern cone of Latin America.