

# A queda do nível de pobreza: sucessos aparentes na Ásia, fracassos na América Latina



*Este artigo traz uma análise comparativa entre os países da América Latina e os da Ásia. Melhorias qualitativas quanto à desnutrição infantil, expectativa de vida e escolaridade são insuficientes para aliviar a pobreza. Sua redução significativa passa por uma aceleração do crescimento e menos desigualdades. Tais condições só serão efetivas se a dívida financeira diminuir sensivelmente e o Estado empreender uma política social inovadora, para além do assistencialismo, que permitiria restituir um sentido à mobilidade social.*

---

**Pierre Salama:** Professor titular da Universidade de Paris XIII, membro do CEPN-CNRS (Conseil National de Recherche Scientifiques) e Docteur d'État. Doutor Honoris Causa da Universidade Autónoma do México e da Universidade de Guadalajara.

## **La baisse du niveau de pauvreté: Suc- cès apparents en Asie, échecs en Amérique Latine**

*This article analyses in a comparative approach countries in both Latin America and Asia. Qualitative improvements concerning child malnutrition, life expectancy and educational level are insufficient to alleviate poverty. Its relevant reduction implies an accelerated growth and fewer inequalities. Such conditions will only be effective if the financial debt diminishes significantly and the State intervenes through an innovative social policy that, beyond mere assistance, is capable to reconstitute social mobility.*

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

Um dos fatos marcantes da “história recente da pobreza” na América Latina desde o começo da década de 1990 é a dificuldade para se reduzir de maneira significativa a amplitude e a profundidade da pobreza. No entanto, com o fim das hiperinflações e a retomada do crescimento, poder-se-ia esperar uma redução substancial e, sobretudo, durável da pobreza. O retorno a uma relativa estabilidade dos preços decerto provocou, num primeiro momento, sensível redução da pobreza. Mas, esta redução foi de curta duração, e se explica fundamentalmente pelos efeitos redistributivos que produziu, na ocasião, favoráveis às categorias sociais mais pobres e mais modestas. Desde então, a pobreza permanece em níveis elevados: cai ligeiramente em períodos de forte crescimento e aumenta quando a crise econômica sobrevém, para estagnar durante as primeiras fases da retomada.

Por que a pobreza permanece em um nível tão elevado na América Latina e, baixa tão rapidamente na Ásia, em um primeiro momento? Por que, em certos casos, é tão difícil que em um segundo momento ela continue a diminuir mesmo que o crescimento permaneça muito forte (China)? Por que há uma vulnerabilidade tão grande dos pobres em relação aos ciclos econômicos? Por que o crescimento é tão instável?

Freqüentemente os estudos sobre a pobreza enumeram uma série de truísmos<sup>1</sup>: aumentar as despesas com a saúde, desenvolver a educação – notadamente no ensino primário – e dar mais chances aos jovens permitem diminuir a pobreza; aumentar as despesas com infra-estrutura facilita o acesso mais simples e menos custoso aos bolsões de emprego<sup>2</sup> e, com o tempo, deveria conduzir à diminuição da pobreza. É forçoso constatar que esta enumeração permanece relativamente “letra morta” na América Latina e que os progressos observados são muito inferiores àqueles que seriam necessários. Decerto, por insuficiência de meios financeiros, mas, também, porque

as formas de crescimento implementadas, com abertura exacerbada das economias, produzem fortes instabilidades e importante exclusão.

Na maior parte das economias latino-americanas, a pobreza persiste elevada ainda que com melhorias qualitativas: diminuição da desnutrição infantil, maior expectativa de vida e maior nível de escolaridade, por exemplo. Mas, “perturbações macroeconômicas” agravam persistentemente a situação das camadas sociais menos favorecidas e os efeitos positivos que poderiam ser obtidos pelos programas de luta contra a pobreza são profundamente afetados pela alta volatilidade do crescimento. É conveniente também pesquisar as razões dessa volatilidade, já que ela está na origem das dificuldades para se reduzir significativamente a pobreza, quer seja medida pelo rendimento quer tenha uma abordagem qualitativa com o uso de indicadores não monetários. Exporemos inicialmente uma das técnicas utilizadas para medir a pobreza<sup>3</sup>; a seguir, analisaremos os fatores suscetíveis de agir sobre a pobreza e estudaremos a vulnerabilidade dos pobres às formas de crescimento dominantes e, mais particularmente, sua volatilidade.

## **1 PRELIMINARES: MEDIDAS DA POBREZA MONETÁRIA**

As formas de medir a pobreza nos países ditos do Terceiro Mundo e do Primeiro Mundo são diferentes. Isto torna difícil estabelecer comparações. Nos primeiros, entre o conjunto de indicadores disponíveis<sup>4</sup>, privilegia-se uma medida fundada na possibilidade de se comprar uma cesta de bens de consumo e de serviços, que permite a estrita reprodução. Trata-se de um indicador de pobreza dita *absoluta* definindo uma linha de pobreza. Nos segundos, à exceção dos Estados Unidos, entre uma bateria de indicadores disponíveis, aquele que mostra a distribuição de renda é o mais freqüentemente utilizado. A pobreza é dita, então, *relativa*, declarando-se pobres aqueles cuja ren-

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

da se situa abaixo de 50% da renda média.

Consideremos os países em via de desenvolvimento e concentremo-nos sobre a pobreza absoluta. Os dados nacionais diferem daqueles fornecidos pelo Banco Mundial. Os primeiros são feitos a partir de pesquisas sobre a composição de uma cesta de bens de consumo que permite adquirir certo nível de calorias. Convertida em preço, essa cesta indica o nível de renda que permite a estrita reprodução e define a pobreza *extrema*. Multiplicado por um coeficiente chamado de Engel, por levar em conta as necessidades em moradia, transporte, etc., obtém-se um rendimento correspondente a um limite definidor da pobreza. Se o rendimento do indivíduo, ou do domicílio, é inferior a esse limite, o indivíduo, ou a família, é definido como pobre. O indicador  $H_0$  obtido mede a *amplitude* da pobreza. Pode-se calcular dois outros indicadores pertencentes à mesma família:  $H_1$ , que mede a *profundidade* (ou severidade) da pobreza, e  $H_2$ , que mede as *desigualdades entre os pobres*. Esses três indicadores podem ser assim escritos:  $H_0 = 1/n \sum [(z - y_i)/z]^2$

Onde:  $Z$  corresponde à linha da pobreza;  $y_i$ , ao rendimento dos pobres;  $n$ , à população e  $\sum$  assume o valor de 0, 1 e 2. O somatório se faz de 1 a  $q$ : número de indivíduos ou de domicílios pobres. Para  $\sum = 0$ ,  $H_0$  mede a amplitude da pobreza, pois corresponde matematicamente ao número de pobres sobre a população.

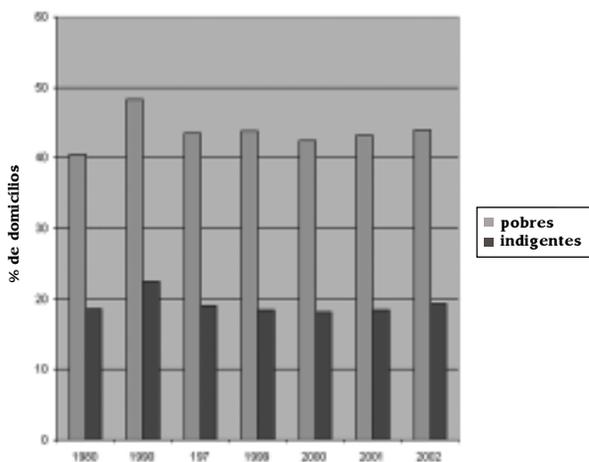
O Banco Mundial opera diferentemente. Segundo considera, são indigentes (pobreza extrema) os indivíduos que recebem menos de um dólar americano por dia, cujo cálculo é feito a partir de uma taxa de câmbio particular, diferente da usual, chamada de paridade do poder de compra (PPC). Aqueles que recebem menos de dois dólares PPC por dia são pobres. A classificação dos indivíduos como pobres ou não pobres e a avaliação consecutiva da evolução das taxas de pobreza sofrem com

a falta de transparência: certas evoluções refletem mais as mudanças nas técnicas de avaliação, raramente esclarecidas, do que mudanças na situação real.<sup>5</sup>

Esses indicadores sofrem de vários defeitos, que são também limites: freqüentemente se leva em conta apenas os rendimentos monetários, omitindo-se os diferentes mecanismos de solidariedade não mercantis e ignorando-se a subjetividade dos indivíduos, que podem se sentir pobres quando não têm condições de cumprir suas obrigações.<sup>6</sup> Por esta razão, esses indicadores simplificados são complementados por uma gama de outros indicadores que procuram captar a *diversidade* da pobreza e as formas como ela é sentida.

Como podemos constatar nos gráficos a seguir, os níveis de pobreza e de indigência mantêm-se elevados na América Latina e tendem a baixar, às vezes fortemente, em vários países asiáticos.

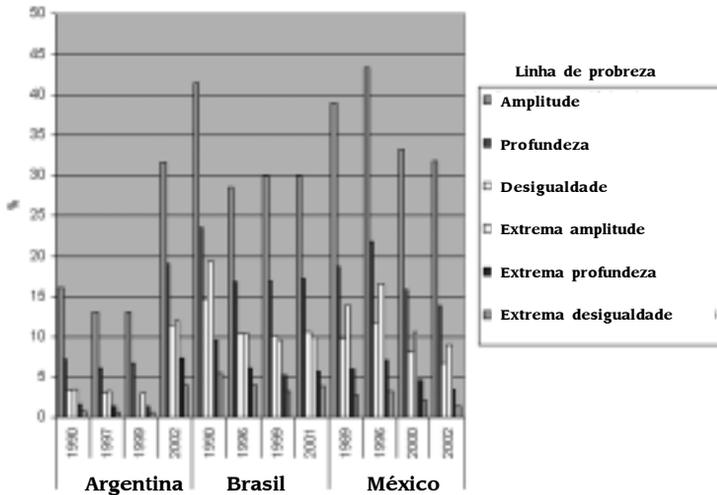
**Gráfico 1 - Evolução dos índices de pobreza e indigência na América Latina**



Fonte: Cepal (2005)

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

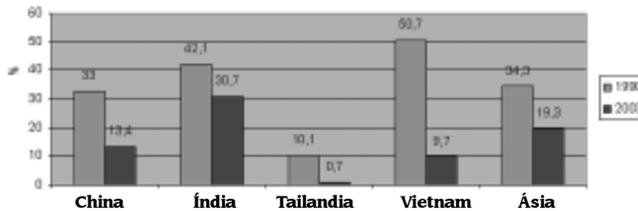
### Gráfico 2 - Domicílios pobres na Argentina, Brasil e México



Fonte: Cepal (2005)

Nota: Medido segundo pesquisas nacionais. Para a Argentina, os dados são relativos à Grande Buenos Aires. As estatísticas são por domicílio e os dados, inferiores àqueles obtidos para os indivíduos. Para a Argentina, por exemplo, a amplitude da pobreza em 2002 é de 45% e vai aumentar ao fim deste ano para 50%.

### Gráfico 3 - Índice de pobreza extrema na Ásia (1 dólar/dia)



Fonte: Banco de Desenvolvimento da Ásia (2005)

## 2 O “TRIÂNGULO DA POBREZA”

O exemplo dos países ditos subdesenvolvidos é interessante porque evidencia dois fenômenos presentes nos desenvolvidos, mas, geralmente, menos visíveis: o crescimento veicula, com freqüência, desigualdades crescentes entre capital e trabalho e entre os trabalhadores há cerca de vinte anos; as leis de mercado não conduzem à redução da pobreza quando o crescimento é modesto e volátil (América Latina) e, no caso de um crescimento muito acentuado, seus efeitos positivos são cada vez mais frágeis quando as desigualdades aumentam fortemente (China). O crescimento não conduz *ipso facto* a uma redução da pobreza no mesmo ritmo. No pior dos casos, um crescimento moderado pode ser acompanhado por um aumento da pobreza. Uma crise provoca mais freqüentemente elevação das taxas de pobreza, salvo se políticos ditos *pro-poor* (em inglês, no original) são imediatamente empossados para fazer oposição a esses efeitos negativos.

A evolução da pobreza depende, no total, de três fatores: a taxa de crescimento, o nível das desigualdades e sua variação.<sup>8</sup>

### 2.1. Um nível elevado de desigualdades

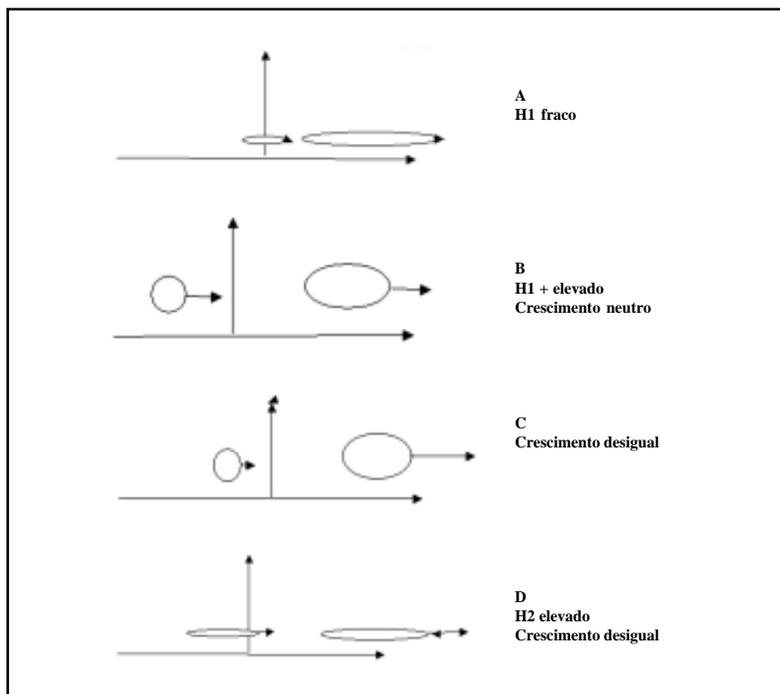
Quanto maior for o nível das desigualdades, menos o crescimento diminuirá a pobreza: a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento é baixa (ver gráfico 4, caso B). Essa relação é facilmente explicável: a pobreza é definida por um nível absoluto (linha da pobreza). Se a profundidade é marcan-

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

te e as desigualdades entre os pobres fracas, o crescimento pode não ter efeitos sobre o tamanho da pobreza durante certo tempo, ainda que as desigualdades globais permaneçam estáveis. Se a profundidade e as desigualdades entre os pobres são fracas, o crescimento terá efeitos imediatos sobre o tamanho da pobreza (caso A). Se o crescimento é desigual (caso C), os efeitos sobre a pobreza serão menos relevantes, sobretudo se a profundidade dessa pobreza é grande. Do mesmo modo, quanto mais aumentam as desigualdades entre os pobres, menos consideráveis serão os efeitos positivos do crescimento sobre o tamanho da pobreza (caso D). Enfim, podemos considerar que quanto maior a profundidade da pobreza  $H_1$ , maior serão as desigualdades entre os pobres  $H_2$  e maiores as probabilidades de as desigualdades das rendas (recebidas aqui pelo conjunto da população) serem grandes e deduzir, assim, a relação inversa entre o nível das desigualdades e a elasticidade da pobreza em relação ao PIB.

Entretanto, é importante notar, desde já, que as medidas de desigualdades, como a fornecida pelo coeficiente de Gini<sup>9</sup>, podem esconder formas particulares de distribuição dos rendimentos. Um mesmo coeficiente é compatível com pouca ou muita pobreza, já que se pode obter a mesma superfície entre a diagonal de equiparação e a curva de Lorentz, com curvas de Lorentz tendo formas diferentes. Com um mesmo nível de desigualdade a porcentagem de pobres pode ser importante se a ênfase está na parte inferior da curva, e menor se situada em direção ao alto da curva. Pode-se então ter evoluções de desigualdades não visíveis se nos detivermos a esse nível global.

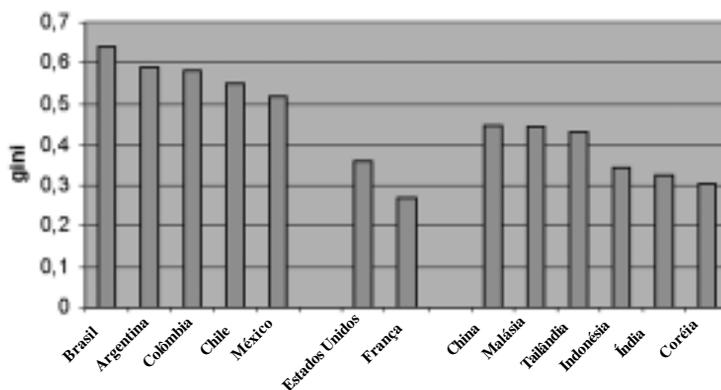
**Gráfico 4 - Amplitude, profundidade e desigualdades entre os pobres, segundo o crescimento neutro e não neutro**



Na América Latina o nível de desigualdades é muito elevado. O coeficiente de Gini é de 0,639 no Brasil, 0,59 na Argentina, 0,52 no México, 0,55 no Chile, 0,58 na Colômbia (CEPAL, 2004) enquanto em fins da década de 1990, segundo o OCDE, ele era de 0,36 nos Estados Unidos e 0,27 na França. Em geral, os coeficientes de Gini são bem menores na Ásia do que na América Latina: 0,447 na China, em 2001; 0,432 na Tailândia, em 2000; 0,443 na Malásia, em 1999. Em alguns países asiáticos ele se situa abaixo de 0,40: 0,306 na Coreia, em 2003; 0,325 na Índia, em 2000; 0,345 em Taiwan, em 2003 e 0,343 na Indonésia, em 2002 (Banco de Desenvolvimento Asiático/ADB, 2005).

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

### Gráfico 5 - Níveis de desigualdade em países escolhidos



**Fonte:** elaborado a partir dos dados da CEPAL (2004), da OCDE (2003) e da ADB (2005).

Vimos que o coeficiente de Gini fornece uma visão útil, porém grosseira, das desigualdades. A comparação de dois Gini, o primeiro relativo a 100% da população e o segundo a 90% da população, desconsiderando os 10% mais ricos, dá uma idéia mais precisa da forma como se apresentam as desigualdades na América latina.

As diferenças entre os dois índices na América Latina são particularmente importantes em face das diferenças observadas nos Estados Unidos. O coeficiente de Gini dos 100% da população é 40% mais elevado do que o Gini dos 90% no México e na Argentina, 42% maior no Brasil, 45% na Colômbia e 53% no Chile. Nos Estados Unidos, o Gini de 100% da população é superior ao verificado para os 90% “apenas” pouco menos de 9%. Esse número parece bem pequeno se comparado aos observados na América Latina ainda que os Estados Unidos sejam mais desiguais e mais bipolarizados na repartição de seus rendimentos que os principais países

européus. A importância relativa dos índices de Gini de 100% em relação aos verificados para os 90% restantes da população na América Latina reflete, em grande parte, a considerável diferença existente entre os rendimentos dos 10% mais ricos e dos demais 90%.

Esses números podem ser enganadores e dar uma idéia errada da distribuição de renda e das desigualdades na América Latina. De três a quatro segmentos da população coexistem com pouca continuidade entre eles, sendo considerável a distância entre os segmentos: as rendas dos 5% a 10% mais ricos são muito altas, as dos 20% a 30% seguintes são altas, as dos 30% seguintes são modestas e as dos 30% a 40% restantes, em grande parte compostos por pobres, são muito baixas ou extremamente baixas. Eis por que foi possível, às vezes, utilizar a expressão *apartheid* econômico para descrever essa situação, designar o consumo das classes médias como consumo de bens de “luxo” quando se trata de bens de consumo duráveis e, o das outras categorias da população como consumo de bens “operários”. Essas sociedades são hoje afetadas por uma tendência à *polarização* das rendas: a renda dos 5, ou mesmo dos 10% mais ricos, cresce mais rápida do que a das outras categorias. As economias latino-americanas são, pois, com algumas exceções próximas (o Uruguai e a Argentina de ontem), particularmente excludentes.

## 2.2. Um crescimento frágil e volátil

Se as desigualdades permanecem constantes (crescimento neutro do ponto de vista dos efeitos distributivos) o crescimento age mais ou menos favoravelmente sobre a pobreza ao mesmo tempo segundo sua taxa e o nível das desigualdades. Quanto mais elevada é a taxa de crescimento, mais significativa será a diminuição da pobreza. Entretanto, ela será tanto maior quanto mais forte for o nível das desigualdades.

Dado certo nível de desigualdade inicial, quanto mais as

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

desigualdades se acentuam, maior precisa ser a taxa de crescimento para que o tamanho da pobreza diminua. Para uma mesma diminuição da pobreza, a taxa de crescimento deverá ser maior quando as desigualdades aumentam, e vice-versa.

Enquanto o crescimento econômico é modesto na América Latina, é acentuado na Ásia. A volatilidade deste crescimento se traduz por um aumento das desigualdades, pronunciado durante a crise, e que tende a persistir no começo da retomada. No essencial, isso explica a persistência da amplitude da pobreza mesmo quando a hiperinflação deixa de produzir pobres em massa<sup>10</sup>.

Seguindo testes econométricos de Dollar e Kraay (2001) e de Dollar (2003)<sup>11</sup>, certos economistas sustentaram que o crescimento “era bom para os pobres” e que o efeito da variação das desigualdades era marginal. Como afirma Dollar (2003): primeiro, os países pobres conhecem um crescimento mais elevado que os países ricos; segundo, o número de pobres no mundo diminui; terceiro, a desigualdade entre os cidadãos do mundo declina; quarto, não há uma tendência mostrando uma desigualdade crescente no seio dos países, em média, o que não exclui que alguns deles possam conhecer uma elevação de suas desigualdades (China); quinto, as desigualdades entre os assalariados se acentuam.

A primeira tese está correta, mas é preciso distinguir os diferentes países (vários países africanos, asiáticos e latino-americanos não conhecem crescimento, o que certamente admitem os autores). A segunda tese é justa, porém a redução do número de pobres e das taxas de pobreza se explica, sobretudo, pelo desenvolvimento da Índia e da China, mas sua abrangência é contestável, pois decorre, em parte, de mudanças no modo como os cálculos são efetuados (Wade, 2002 *op.cit.*). A terceira tese é igualmente correta: quando cruzamos as desigualdades entre as nações e as desigualdades internas, observamos que o aumento das desigualdades diminuiu nos últi-

mos vinte anos. Isso também se explica pelo forte crescimento chinês e indiano, que aproxima a renda média da China e da Índia da renda média dos países desenvolvidos e, apesar de as desigualdades se acentuarem fortemente, sobretudo na China, as desigualdades no nível da economia mundial deixam, relativamente, de aumentar, mesmo que o processo de globalização se acentue (Birdsall, 2002). Entretanto, pode-se questionar o interesse científico desses testes.

Ao que parece, existe um divórcio patente entre os interesses político (legitimar políticas liberais) e científico. Qual é a questão mais importante: mostrar que as desigualdades mundiais entre os indivíduos baixaram porque o crescimento de dois “macro” países foi muito elevado e durável (o que, finalmente, é apenas uma questão aritmética) ou compreender a razão pela qual o crescimento chinês produz tantas desigualdades? Seguramente, responder a segunda questão é mais interessante do que resolver um simples problema aritmético que, se desconsiderarmos as ponderações devidas ao tamanho das populações, poderá nos conduzir a erro.

Na China, o índice de Gini era de 0,28, em 1981, e se situou em 0,45, em 2001. Segundo avaliações do Banco Mundial (2005), esse índice cresceu em média 2% ao ano, de 1990 a 2001, o que é considerável e torna-se preocupante. Na história do capitalismo, esta progressão de mais de 65% das desigualdades em vinte anos constitui um recorde. A partir do fim dos anos 1990, dois fatores colocam-se contra a diminuição da pobreza na China: o nível das desigualdades e sua progressão aniquilam, desde 1996, os efeitos benéficos do crescimento sobre a pobreza. A quarta tese, importante, já que diz respeito à desigualdade no interior de um país, repousa sobre testes econométricos contestáveis, como veremos. A quinta tese, sobre o crescimento das desigualdades salariais, como já vimos, está correta.

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

A evolução desses dois rendimentos médios seria semelhante, o que revelaria a inexistência de efeitos distributivos.<sup>12</sup> O crescimento seria neutro sobre a distribuição no *longo prazo*, nas décadas de 1980 e 1990. Segundo Dollar e Kray (2001) e Dollar (2003), a elasticidade da pobreza em relação ao PIB seria próxima a *um*. Portanto, podemos considerar que o crescimento provoca uma redução da pobreza no mesmo ritmo. Comprendemos então que não é preciso, de forma alguma, efetuar uma política redistributiva. A única política consiste, por conseguinte, em favorecer o retorno do crescimento, nada se fazendo justamente para que o funcionamento do mercado não seja entravado por *desestímulos*.

Trata-se de testes de longo prazo. Esta precisão é importante: de fato, o crescimento pode ser fortemente *pro-poor*, quando a elasticidade ultrapassa os 2%; moderadamente *pro-poor*, quando se situa entre 1 e 2; desigual, quando está entre 0,5 e 1; e, fortemente desigual, quando é inferior a 0,5 (Cling *et alii*, 2004). Na América Latina, o crescimento teria sido fortemente desigual em 43,5% dos casos; em 10,9% dos casos, moderadamente desigual; teria sido fortemente favorável aos pobres em 28,3% dos casos e moderadamente favorável em 17,4%. Na Ásia do Leste e no Pacífico, o crescimento teria sido fortemente desfavorável aos pobres em 26,3% dos casos, moderadamente desigualitário em 28,1% dos casos, fortemente favorável e moderadamente favorável em 14% e 31,6% dos casos, respectivamente. É interessante ressaltar que as economias latino-americanas conhecem, bem mais freqüentemente do que as economias asiáticas, períodos de crescimento fortemente desfavoráveis aos pobres. Em parte, as elasticidades mais fracas refletem os efeitos das desigualdades: quanto mais estas são elevadas, mais reduzida é a elasticidade, e vice-versa. Se a desigualdade é menor na Ásia do que na América Latina, seu efeito sobre a redução da pobreza é mais elevado para uma determinada porcentagem de crescimento. Mas as elasticida-

des mais fracas são, também, reflexo de um crescimento mais desigual na América Latina do que na Ásia; crescimento mais desigual em virtude da sua maior volatilidade e de uma abertura para a economia mundial pouco controlada.

O estudo de Dollar e Kraay foi fortemente contestado. Wade salienta a pouca transparência das técnicas de avaliação da pobreza, como indicamos, e contesta igualmente que se possa tomar o rendimento médio do quinto mais pobre da população como significativo da evolução do rendimento dos pobres, observando que no interior desse quinto as desigualdades podem se desenvolver (o que mostra, em parte, o indicador  $H_2$ ); outros autores criticam o método utilizado, principalmente quanto a misturar países desenvolvidos e países em desenvolvimento cujas instituições são totalmente diferentes, notadamente e, sobretudo, em matéria de proteção social<sup>13</sup>. Outros autores ainda chegaram a resultados diferentes (Ghura *et alii*, 2002, em Cling *et alii*) e é verdade que, se eles conservam o mesmo método de estimativas, aumentam o número de variáveis explicativas e adotam uma amostra diferente. Segundo seus trabalhos, a elasticidade da renda média do primeiro décimo em relação à renda média total seria de 0,82, enquanto outros métodos apontam uma elasticidade de 0,94.

### **2.3. O papel representado pela mudança das desigualdades**

A abordagem através de cenários tem certo interesse: ao modificar variáveis como as desigualdades e o crescimento, é possível calcular seus efeitos sobre o nível de pobreza. Há alguns anos, Paes de Barros *et alii* (1997 e 2000) fizeram simulações para o Brasil. A hipótese consistiu em supor constante a distribuição dos rendimentos de 1993 e calcular o número de anos de crescimento contínuo e regular necessário para que o tamanho da pobreza caísse. Os autores obtiveram os seguintes resultados: dez anos de crescimento a uma taxa de 3% ao

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

ano permitiriam uma redução da pobreza de oito pontos e de apenas dois pontos, se a taxa de crescimento for de 2%.<sup>14</sup> Em seguida, os autores analisaram o efeito da distribuição de rendas sobre o tamanho da pobreza. O método consistiu em supor a manutenção da renda média do Brasil e considerar a curva de Lorentz de um país menos desigual. Se o Brasil tivesse a mesma curva de Lorentz que a Colômbia, a pobreza baixaria em oito pontos; se a curva adotada fosse a do México, essa queda seria de seis pontos.

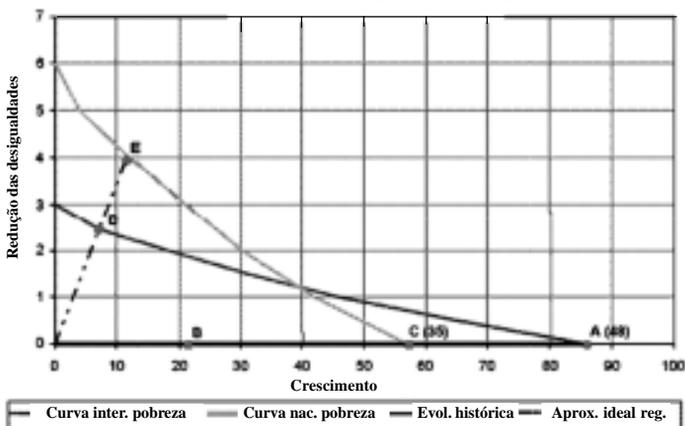
Seguindo essa lógica, podemos igualmente calcular qual deveria ser a taxa de crescimento no decorrer de dez anos – mantendo-se a mesma distribuição de renda – para obter uma redução da pobreza equivalente à realizada adotando-se a distribuição de renda de um outro país conservando, ao mesmo tempo, sua renda média inicial. Para obter o mesmo grau de pobreza da Colômbia e do México, seria necessário que o crescimento fosse de 2,8% e 2,4% ao ano, respectivamente. Em um artigo antigo, mas revelador, Lustig (1989) calculou quantos anos seriam necessários ao México para tapar a brecha entre o nível de remuneração esperado pelos 10% mais pobres, depois pelos 10% seguintes, etc., e o salário mínimo de 1977, próximo da linha da pobreza, a partir de duas hipóteses. O crescimento é suposto *neutro* do ponto de vista da distribuição de renda; a taxa de crescimento é regular e cresce a uma taxa de 3% ao ano. Com essas boas hipóteses, a população que compõe o primeiro décimo (os mais pobres entre os pobres) deveria esperar 64 anos para que sua renda atingisse o limite da pobreza, a população pertencente ao segundo décimo teria de esperar apenas 35 anos e aquela pertencente ao décimo seguinte, 21 anos.

Retomando o exemplo do México, Bourguignon (2004) mostra que com as mesmas hipóteses (crescimento de 3% ao ano, regular, e neutralidade distributiva), a pobreza seria reduzida em sete pontos percentuais em dez anos. Se o coeficiente de

Gini baixasse dez pontos, passando de 0,55 para 0,45, a taxa de pobreza baixaria quinze pontos em dez anos em lugar dos trinta anos de *espera* caso as desigualdades se mantivessem. Quando o nível das desigualdades é menor (Gini: 0,4), o crescimento (3% ao ano) neutro quanto às desigualdades tem efeitos positivos sobre o nível de pobreza mais significativos do que no caso anterior. Nesse cenário, uma taxa de pobreza de 50% baixa para 35% em dez anos. Mas, se as desigualdades aumentam, passando de 0,45 para 0,5, a redução da pobreza teria sua relevância reduzida à metade ao cabo de dez anos.

Os economistas do *Millenium* (ver boxe 1) cruzaram, para cada país, a redução das desigualdades e o crescimento e imaginaram cenários para atingir uma redução de 50% da pobreza extrema de 1990 a 2015. As duas curvas representam o nível “desejado” de pobreza extrema em 2015, ou seja, a metade daquele de 1990, calculado segundo pesquisas nacionais ou segundo o Banco Mundial. Ele poderia ser obtido por uma infinidade de combinações: crescimento e redução das desigualdades, a partir de 1999.

**Gráfico 6 - Curva de isopobreza para o Brasil**



**Fonte:** Cepal, Ipea, Pnud (2003)

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

Esses estudos procuram evidenciar as condições a serem satisfeitas para que o nível de pobreza extrema de 1990 caia pela metade até o ano de 2015. Seria necessário que o crescimento fosse tão mais elevado quanto maior fosse o nível das desigualdades: 207% para a Bolívia, de 2000 a 2015; 104% para a Colômbia e 86% para o Brasil, considerando-se a pobreza extrema medida a um dólar por dia. Contrariamente, a diminuição das desigualdades permitiria atingir esse objetivo com taxas de crescimento mais fracas: 65 % para a Costa Rica, 41% para a Argentina, 1% para o Uruguai (Cepal, Ipea, Pnud, 2003). Os primeiros resultados legitimam certo ceticismo sobre as capacidades das leis de mercado de chegar a esse resultado: no Brasil, a pobreza terá diminuído em 37,6%, em 2015, no lugar dos 50% esperados no caso de o país prosseguir a trajetória seguida de 1990 a 2002, o que parece duvidoso (ver boxe 1). Ao se projetar a evolução (crescimento, distribuição) observada de 1990 a 2002, verifica-se que seriam necessários 27 anos para o México, 102 anos para a Nicarágua e 240 anos para a Honduras atingir esse objetivo, salvo se não se deixar o mercado fazer suas *maldosas obras* (Ros, 2004). Segundo a Cepal (2005, p. 20), um país latino-americano já atingiu o objetivo fixado, cinco deveriam atingi-lo, e os outros não o atingiriam se o crescimento e as desigualdades seguissem a mesma tendência.

Os diferentes cenários, associando taxa de crescimento, nível e variação das desigualdades, têm um interesse definido: como as desigualdades não baixam suficientemente, por exemplo, é difícil atingir os objetivos planejados de redução da pobreza. Mas, eles são apenas um jogo contábil. A questão é saber por que as desigualdades não baixam, se há uma relação, ou relações, entre elas e a taxa de crescimento, se a forma do crescimento traz ou não desigualdades crescentes e, enfim, quais os obstáculos político-sociais para a diminuição das desigualdades. Apenas após esses diagnósticos podemos con-

siderar uma política social adequada e conhecer as dificuldades para realizá-la. Não o fazer leva a definir objetivos, mas sem os meios para os atingir. Confortáveis do ponto de vista ético, eles não são mais do que votos de piedade.

### **Boxe 1 - Do Consenso de Washington aos objetivos do Milênio**

Originalmente, o primeiro objetivo do Consenso de Washington (1990) era conter a alta dos preços, vertiginosa na América Latina durante os anos 1980. Ele se apresenta sob a forma de dez mandamentos e um fio condutor: a liberação dos mercados.<sup>15</sup> Os dez mandamentos são: 1. disciplina fiscal; 2. reorientação das despesas públicas com vistas a melhoria das despesas com infra-estrutura, saúde, educação, centradas sobre as necessidades básicas em detrimento da intervenção do Estado no setor econômico; 3. reforma fiscal a partir de um alargamento da base fiscal e diminuição das taxas impostas; 4. liberalização das taxas de juros com o abandono das taxas preferenciais a fim de eliminar a “repressão financeira” e, graças a uma alta das taxas de juros, melhorar a seleção dos investimentos; 5. taxa de câmbio competitiva sem que seja claramente indicado se elas deveriam ser fixas ou flexíveis; 6. liberalização do comércio exterior mediante drástica diminuição dos direitos alfandegários, fim dos contingenciamentos e das autorizações administrativas; 7. liberalização dos investimentos estrangeiros diretos, o que significa o abandono dos processos administrativos pesados e custosos, da autorização para o repatriamento dos lucros, dividendos e outros *royalties*; 8. privatização das empresas públicas; 9. abandono das regulamentações que tenham por objetivo instituir barreiras para a entrada e a saída, favorecendo os monopólios e diminuindo a mobilidade; 10. garantir, enfim, os direitos de propriedade. É interessante notar que esses dez mandamentos não comportam explicitamente a liberalização da conta capital da balança de pagamentos, pois há uma referência explícita à liberalização da conta mercantil (comércio exterior) e do investimento estrangeiro direto sem se referir aos outros movimentos de capital<sup>16</sup>. Mas, como em todos os projetos, há o que está escrito e o que é colocado em prática. O *sucesso* do CW ou, mais exatamente, a observância estrita das políticas de ajustamento estruturais assinadas com o FMI, traduzir-se-á ao mesmo tempo por um alargamento das

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

medidas de liberalização e uma extensão geográfica, aplicando à Ásia e à África medidas destinadas a conter os preços legitimados pela *década perdida* da América Latina dos anos 1980. O sucesso (desaparecimento da hiperinflação), mas também o fracasso – incapacidade de promover um crescimento conseqüente com pouca volatilidade; dificuldades para dominar o funcionamento, o desenvolvimento e as conexões dos mercados financeiros; incapacidade em reduzir de maneira significativa a pobreza absoluta; incompreensão do forte crescimento chinês e, de uma maneira geral, asiático – a partir desses dez mandamentos, conduzirão a uma *nova versão* do CW, desta vez, centrado sobre a necessidade de encontrar *boas instituições*. Progressivamente, a esses mandamentos outros dez serão adicionados: (Rodrik, 2003b): 11. governança empresarial; 12. medidas contra a corrupção; 13. liberalização estendida ao mercado de trabalho; 14. adesão aos princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC); 15. adesão aos códigos e *standards* reguladores das finanças; 16. abertura *prudente* da conta capital; 17. ausência de regimes de câmbio intermediários entre o fixo e o flexível; 18. independência dos bancos centrais e o estabelecimento de alvos em matéria de inflação; 19. constituição de redes de proteção social; 20. objetivos claramente definidos de redução da pobreza absoluta. A abordagem mais *elástica* das instituições e a manutenção das principais orientações contidas nos dez primeiros *mandamentos* constituem os limites dessa nova versão do CW. Os dois últimos *mandamentos* que, no quadro da lógica do CW renovado chegam um pouco *como um cabelo na sopa*, estarão na origem de um projeto mais ambicioso dito do *Millenium*, combinando primeiramente (e não em último caso) a redução drástica do nível de pobreza extrema (reduzir o nível de pobreza absoluta de 1990 à metade, daqui até 2015 e melhorar a saúde – baixar em dois terços a taxa de mortalidade infantil em crianças com idade inferior a 5 anos, em três quartos a taxa de mortalidade de mulheres durante o parto, combater a AIDS e as epidemias e a educação – fazer de modo que as crianças de 7 a 14 anos, de ambos os sexos, possam seguir com a escolaridade de base e promover a igualdade entre homens e mulheres em todos os níveis de ensino) com: políticas macroeconômicas e despesas públicas eficazes; parcerias público-privadas; harmonização da ajuda com respeito aos países mais pobres observando os critérios de bom governo; diminuição do protecionismo *de fato* dos países mais ricos e um melhor acesso a seus mercados pelos países pobres; garantia de um desenvolvi-

mento durável (meio ambiente, mas, também, a redução da metade da porcentagem das pessoas sem acesso à água potável). O conjunto desses objetivos reveste-se de um caráter importante, pois os indicadores sociais e ambientais são considerados. Mas, para que eles não permaneçam apenas no nível do “catálogo de boas intenções”, a articulação dos vínculos entre esses objetivos distintos deve ser precisa. Assim, estabelece-se um vínculo positivo entre o desenvolvimento do comércio e o crescimento, logo com a redução da pobreza. Por um lado, a liberalização comercial produz numerosos “perdedores” que devem ser ajudados; por um outro lado, a liberalização deve suceder ao estabelecimento de boas instituições e não serem decididas independentemente de suas qualidade, como resalta Maxwell (2005).

### **Os objetivos do *Millenium*: Brasil, um sucesso?**

A pobreza recuou desde 1990 e os objetivos declarados no *Millenium* – reduzir à metade o nível de pobreza extrema de 1990 até 2015 – deveriam ser mais ou menos alcançados pelo Brasil. Duas observações devem, entretanto, ser feitas quanto ao tamanho da pobreza. A primeira diz respeito à sua redução entre 1993 e 1995, que se explica pelo sucesso do Plano Real e, em parte, mais recentemente, pelos efeitos redistributivos do programa Bolsa Família.<sup>17</sup> O desaparecimento da hiperinflação produziu uma redistribuição de renda em favor das camadas mais modestas e as desigualdades caíram. Esta redução das desigualdades explica, no essencial, a diminuição da pobreza. Desde essa data, as desigualdades não tiveram tendência declinante, pelo contrário, e o fraco crescimento explica a manutenção de um nível elevado de pobreza. Eis por que prolongar a tendência de 1990 a 2002 até 2015 tem um lado artificial, já que essa redução está longe de ter sido regular durante esses doze últimos anos. Porém, inversamente, os efeitos redistributivos do programa Bolsa Família reagem positivamente em favor da redução da pobreza. Modesta, se compararmos o custo desse programa às despesas destinadas ao serviço da dívida pública interna e externa, a redistribuição reduz a pobreza e, mais particularmente, a pobreza extrema. Pode-se considerar que se esse programa for estendido a um número maior de famílias e, em conseqüência, as somas alocadas a este plano aumentarem, o Brasil terá atingido ou estará próximo de atingir o objetivo *Millenium*. Acrescentemos que outros objetivos deveriam ser mais ou menos atingidos: 94,7% das crianças entre 7 e 14 anos deveriam ter completado o ciclo de estu-

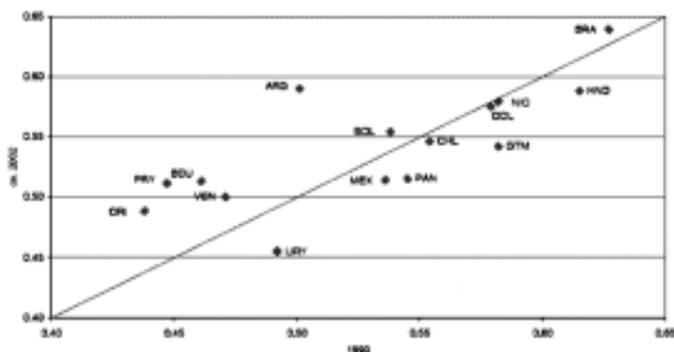
## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

dos fundamental (a disparidade entre gêneros já estando suprimida na escola primária) e a redução de dois terços da mortalidade infantil. Diante das evoluções em curso, a redução pela metade das pessoas sem acesso à água potável deveria igualmente ser alcançada, mas não a meta concernente ao esgotamento sanitário.

A quase eliminação da pobreza absoluta em quatro países asiáticos (Coréia, Taiwan, Cingapura, Hong Kong) e sua forte redução em vários outros desse Continente pode alimentar certo otimismo. Entretanto, a trajetória da pobreza na China é reveladora das dificuldades de se associar forte crescimento e diminuição durável da pobreza: a taxa de crescimento é extremamente elevada há mais de vinte e cinco anos, a pobreza passa de 50% em 1980 para 10% em 1996 em média, e as desigualdades regionais são particularmente fortes. Mas, desde então, ela se estagna nesse nível apesar da manutenção de acelerado crescimento. As razões dessa incapacidade em reduzir mais a pobreza são muito simples: o “socialismo de mercado” é particularmente excludente. O índice de Gini aumentou em 65% entre 1981 e 2001. Na história do capitalismo, essa progressão das desigualdades em vinte anos é mais elevada que aquela que a Argentina conheceu na década de 1990 e constitui um “recorde”. Enquanto em outros países o índice cresce pouco, escondendo, aliás, a desigualdade entre camadas, aqui ele salta e essa explosão das desigualdades, desde 1996, anula os efeitos benéficos do crescimento sobre a pobreza.<sup>18</sup> O gráfico 7 mostra as evoluções do Gini entre 1990 e 2002. Certos países conheceram uma evolução pronunciada de suas desigualdades: a Argentina no sentido da elevação e o Uruguai no sentido da diminuição. A maior parte entre eles se situa nas proximidades da diagonal e as evoluções não são

muito pronunciadas no período. A Colômbia conhece uma evolução marginal do seu coeficiente de Gini, o Chile, uma queda um pouco mais pronunciada, e o Brasil, um aumento a partir de um nível elevado.

**Gráfico 7 - Mudanças do coeficiente de Gini na América Latina**



**Fonte:** Cepal, a partir de pesquisas nacionais (1990 – 2002).<sup>19</sup>

No entanto, não cabe deduzir da relativa estabilidade desse período, com algumas exceções relevantes, um crescimento neutro sobre a repartição da renda. Observa-se, com efeito, para alguns países, uma deformação da curva de Lorentz em favor de 10 a 20% da população mais abastada e, portanto, há uma polarização acentuada dos rendimentos a partir de um nível de desigualdade já extremamente elevado. Assim, na Argentina (Grande Buenos Aires), os 20% mais ricos receberam, em 1990, 50% da renda total distribuída; em 2002, esse montante se eleva para 55%, em detrimento, decerto, dos mais pobres, mas, também, dos 20% que os precedem (as camadas médias e médias baixas), cuja participação no rendimento passa de 20,9 para 18,4%.<sup>20</sup> No Brasil, a evolução é um pouco menos acentuada: os 20% mais ricos receberam 59,2% da ren-

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

da em 1990 e 61,6% em 2001 e os 20% que os precedem viram sua participação no rendimento cair de 19,4% para 17,5%.

Segundo a Pnad, retomada por um estudo do Cebrap conduzido por Comin, os 10% mais pobres da população, após as transferências, teriam visto um declínio de sua renda real de 39,6% entre 1995 e 2004. (Recordemos que essa renda aumentou em termos reais de 100% entre 1993 e 1995 com os efeitos redistributivos do Plano Real que pôs fim à hiperinflação). Para essa categoria da população, 89% dos seus rendimentos provinham do trabalho em 1995 e, em 2004, somente 48%, ou seja, a queda de sua renda teria sido mais elevada se não tivesse sido em parte compensada pelo aumento das transferências. A queda dessa renda foi pronunciada de 1998 a 2003 e mais particularmente de 2002 a 2003 (26%), primeiro ano do governo de Lula, para se elevar 11% em seguida, de 2003 a 2004, graças aos efeitos positivos do programa Bolsa Família, da retomada econômica, do crescimento dos empregos não qualificados e da revalorização do salário mínimo.

É interessante notar que no período de 1995-2004 a renda dos 10% mais ricos baixou igualmente em 21,9%; a queda de suas rendas provindas do trabalho é, entretanto, menor que para os 10% mais pobres, já que ela passa de 83% para 77% no mesmo período. A distância entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres, após as transferências, acentua-se no período, passando de 44% para 57%. Portanto, a polarização da renda é real em termos relativos em favor dos 10% mais ricos, apesar de seu poder de compra ter caído. Ela é provavelmente real em termos absolutos para os 5% mais ricos da população. Graças aos rendimentos financeiros seus rendimentos reais foram fortemente aumentados em detrimento do restante da população e de maneira diferenciada segundo os estratos sociais. No Chile, na Colômbia e no México, observa-se uma relativa queda da parte da renda concernente aos 20% mais ricos: no Chile ela passa de 57,9% em 1990 para 54,2%

em 2003; no México, de 49,6% em 1994 para 46,5% em 2002; na Colômbia ocorre certa estabilidade, passando de 54,7% em 1997 para 54,8% em 2002. Em geral a renda das camadas média e média baixa não regride.

A razão entre as rendas, dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, nas mesmas datas sofre alta no Brasil, na Argentina, na Colômbia e no México. No Brasil, as rendas dos 20% mais ricos são 17 vezes mais altas do que as rendas dos mais pobres, em 1990, e 18 vezes superior, em 2001. Na Argentina essa proporção passa de 8,6 para 10,5 e na Colômbia, de 12,7 para 15,5. No Chile, ela cai ligeiramente, passando de 12 para 11, e no México, de 7,2 para 6,5 (cálculos efetuados com base no anuário estatístico da Cepal, 2005).

### **3 VULNERABILIDADE, VOLATILIDADE E VULNERABILIDADE**

Segundo estimativas de Szekely (2003), constata-se que a elasticidade do índice medindo a extensão da pobreza em relação às mudanças no PIB (calculado em PPA) é menos da metade (-0,9) daquela em relação às desigualdades medidas pelo Gini (2,1).<sup>21</sup> Para 1% de aumento das desigualdades, o efeito sobre a pobreza é mais importante que aquele obtido em sentido contrário, para 1% de crescimento. Como o crescimento no período foi fraco e as desigualdades não diminuíram, e às vezes até aumentaram, compreende-se então a resistência à queda da pobreza. Mais interessante, a elasticidade da profundidade da pobreza ( $H_1$ ) e a das desigualdades entre os pobres ( $H_2$ ) são ainda mais elevadas em relação às desigualdades do que em relação ao PIB (3,1 e 3,61, respectivamente, para as desigualdades e -1,2 e -1,39 para o PIB). Na medida em que a recessão, ou a crise, acentua as desigualdades, ela acentua ainda mais a pobreza, sua profundidade e as desigualdades entre os pobres. É desse ponto que vamos agora tratar.

### 3.1. A vulnerabilidade dos pobres

A redução da pobreza depende de vários fatores: o nível das desigualdades, a importância do crescimento, a variação das desigualdades. O crescimento pode ser “bom para os pobres”. Se ele é acompanhado de uma redistribuição das rendas em favor das camadas mais abonadas, é um pouco menos “bom” do que poderíamos esperar: seus efeitos positivos sobre a pobreza são alterados. Ele pode até ser empobrecedor se o efeito da variação das desigualdades é superior ao do crescimento. A acentuação das desigualdades pode vir “mecanicamente”, de maneira endógena, pela forma do crescimento<sup>22</sup> e sua volatilidade. O crescimento “empobrecedor” resulta, em geral, de uma taxa de crescimento do PIB insuficiente para compensar os efeitos negativos sobre a distribuição de renda de uma desigualdade em crescimento. A acentuação da pobreza pode, entretanto, ser atenuada, e mesmo invertida, se uma política redistributiva da renda em favor dos mais pobres e das camadas empobrecidas é colocada em prática. O crescimento é, portanto, em geral “bom para os pobres”, mas seria um erro subestimar os outros fatores e deduzir, como fazem Dollar e Kraay, que o problema da redução da pobreza se resume à volta a um real crescimento operando por variações teóricas sucessivas e que só pode ser obtido instaurando-se o livre comércio, graças à melhor alocação dos recursos.

Sob essa ótica, o livre comércio torna-se sinônimo de redução da pobreza<sup>23</sup> e se legitima. Quem, de fato, do ponto de vista estritamente ético, poderia ser contra a redução da pobreza, tanto mais que, em geral, conforme mostrado, as políticas redistributivas, qualificadas com desprezo de populistas (Dornbush *et alii*, 1991), por serem significativas de uma intervenção do Estado intempestiva por razões eleitoreiras, levam no sentido inverso aos objetivos pretendidos? O livre comércio não é sinônimo de abertura, o Estado não está diante do mercado num jogo de soma nula. Ele pode participar da constitui-

ção do mercado, os efeitos redistributivos podem frear firmemente a queda da pobreza. O exemplo da China desde o fim dos anos 1990 confirma o desafio. Esses “jeitinhos” teóricos são contestáveis, do ponto de vista teórico e econométrico.

O estudo de longas séries, mesclando vários países situados em níveis de desenvolvimento diferentes, tem um interesse definido. Malgrado a utilização às vezes judiciosa dos “efeitos fixos” e das últimas técnicas econométricas, seu interesse é limitado. De fato, parece mais interessante analisar inicialmente e conjuntamente os ciclos do crescimento do PIB e da pobreza. Ou seja, o estudo dos ciclos em primeiro lugar e das tendências em segundo é mais rico em informações sobre as causas da evolução da pobreza em um sentido ou outro do que aquele que começa pela pesquisa da tendência.<sup>24</sup> É raro encontrar fases de alta volatilidade e de forte crescimento; é um pouco mais freqüente observar períodos mais ou menos longos de forte volatilidade e de crescimento fraco. As duplas “forte crescimento e fraca volatilidade” e “fraco crescimento e fraca volatilidade”, em períodos mais ou menos longos, são bem mais freqüentes. Podemos acrescentar, enfim, que a amplitude das flutuações tem efeitos mais complexos que o nível da taxa de crescimento e que esses efeitos podem ser contrariados pela existência de outras causas; é possível, assim, observar fases de forte crescimento e de fortes flutuações (não confundir com a volatilidade, pois esta é mensurada pela diferença tipo das taxas de crescimento de um dado período). Com exceção da Argentina, parece que as economias latino-americanas se situam nesse caso de figura desde o fim da crise dos anos 1995 (devido ao efeito “tequila”).

Os ciclos do crescimento do PIB confrontados aos da pobreza questionam precisamente por que um não reduz o outro por uma simples translação homotética. O crescimento pode se acelerar ou desacelerar; pode ser positivo ou negativo. Mas a evolução da pobreza pode não ser “em fase”. Pode-se, com

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

efeito, distinguir períodos diferentes, nos quais o crescimento é *pro-poor*, ou seja, quando a queda do índice de pobreza se realiza a uma taxa de crescimento superior à taxa de crescimento do PIB; é *trickle down*<sup>25</sup>, quando o índice de pobreza cai a uma taxa inferior à do PIB; ou, enfim, empobrecedor, “miserabilista”, quando um crescimento positivo, ou mais geralmente negativo, provoca aumento do índice de pobreza<sup>26</sup> ( $H_1$ ).

Essa abordagem é aprofundada se levarmos em consideração outros índices de pobreza: as evoluções comparadas das taxas de crescimento do PIB e os índices que mensuram a profundidade da pobreza ( $H_1$ ) e as desigualdades entre os pobres ( $H_2$ ), rico em lições. Observa-se assim, em geral, que quando uma crise econômica sobrevém as desigualdades aumentam e que, na falta de uma política orçamentária anticíclica que permita um aumento substancial das despesas sociais, uma queda absoluta do PIB corresponde a uma elevação mais que proporcional do índice de pobreza, ao aumento da profundidade da pobreza e da desigualdade entre os pobres. Tal foi o caso do México em 1996, sucedendo a crise de 1995 (Lopez-Calva, 2004)<sup>27</sup> e, em parte, da Coreia. Segundo Kakwani *et alii* (2004), em seguida à crise de 1997-1998 os pobres beneficiaram-se de um melhoramento em suas rendas durante a retomada: o índice de pobreza caiu de 19% em 1998 para 13% em 1999; mas os pobres se beneficiaram desse crescimento menos do que os não-pobres. Tal crescimento foi do tipo *trickle down*. Entretanto, entre os pobres, em seguida a uma política social ativa, as desigualdades diminuem.

A fim de medir os efeitos do crescimento sobre a pobreza, Kakwani *et alii* (2004) elaboraram um indicador interessante. Vimos que o regime de crescimento não é neutro do ponto de vista distributivo e que a evolução do PIB pode ser diferente daquela do índice de pobreza. A idéia básica desses autores consiste, então, em definir uma taxa de crescimento hipotética (*poverty equivalent growth rate*, ou PEGR) do PIB correspondente a um crescimento neutro do ponto de vista

distributivo: se essa taxa ultrapassa aquela observada, o crescimento é *pro-poor*, pois está acompanhado de uma diminuição das desigualdades; se ela é inferior, mas continua positiva, o crescimento é do tipo *trickle down* (o índice de pobreza cai, mas as desigualdades aumentam); por fim, se a taxa é negativa e inferior àquela observada, temos então um crescimento “empobrecedor”.

A análise do exemplo coreano é interessante: de 1990 a 1996 o crescimento, no conjunto, foi do tipo *pro-poor*: os índices de pobreza baixam mais rapidamente que o aumento do PIB. As desigualdades diminuem no conjunto da população – com o coeficiente de Gini passando de 29% em 1990 para 27% em 1996, segundo Kakwani <sup>28</sup>, mas também entre os pobres e a profundidade da pobreza baixa. Em 1997-1998, com a crise, a situação muda radicalmente e presenciamos uma fase “empobrecedora”: o índice  $H_0$  cai a uma taxa superior à do PIB, a profundidade da pobreza cresce ainda mais rapidamente e as desigualdades entre os pobres crescem fortemente. No período que se segue, o índice  $H_0$  é ligeiramente inferior às taxas de crescimento do PIB e o crescimento é *trickle down* desse ponto de vista. Mas, graças à política social ativa colocada em vigor, ele é *pro-poor* se nos referimos aos dois outros índices.

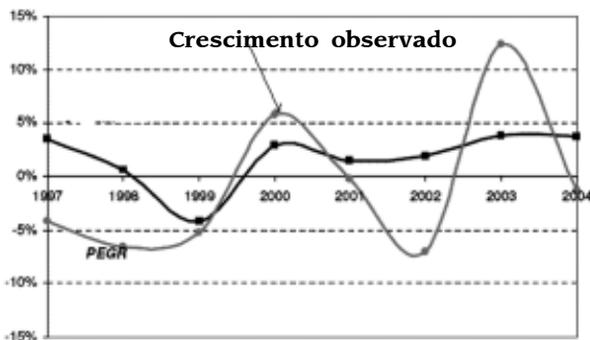
### O exemplo da Coréia

Ano	Crescimento observado	PGER e $H_0$	PGER e $H_1$	PGER e $H_2$
1990-91	9,6	10,7	10,4	10
1991-92	4	4,1	3,7	3,6
1992-93	4,8	5,8	6,6	6,8
1993-94	7,3	7,2	7,3	7,5
1994-95	8,2	9,7	9,5	9,9
1995-96	5,8	5,1	5	4,6
1996-97	1,8	9	8,3	9,6
1997-98	-7,6	-9	-10	-10,9
1998-99	9,8	9,6	10,5	11,5

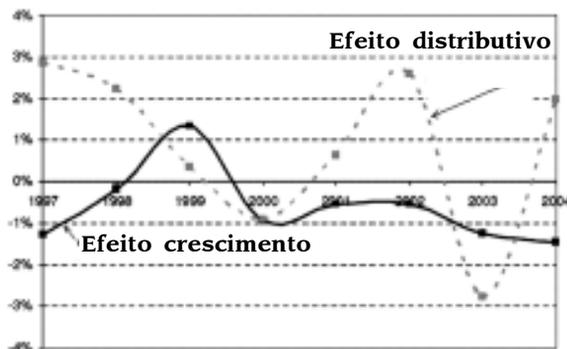
## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

O caso da Colômbia analisado por Nunez *et alii* (2005), seguindo a mesma metodologia, difere claramente do caso da Coréia. O efeito resultante das desigualdades é bem mais importante. Percebemos, de fato, que a curva *crescimento observado* é freqüentemente acima daquela do PGER e que essa última é freqüentemente inferior a 0%. O índice de pobreza fica em um nível elevado, o efeito distributivo suplanta freqüentemente o efeito crescimento, como podemos observar nos gráficos construídos por Nunez *et alii*, sobretudo nos períodos 1997-1998 e 2000-2002.

**Gráfico 8 - Colômbia: crescimento observado e crescimento hipotético (PGER)**

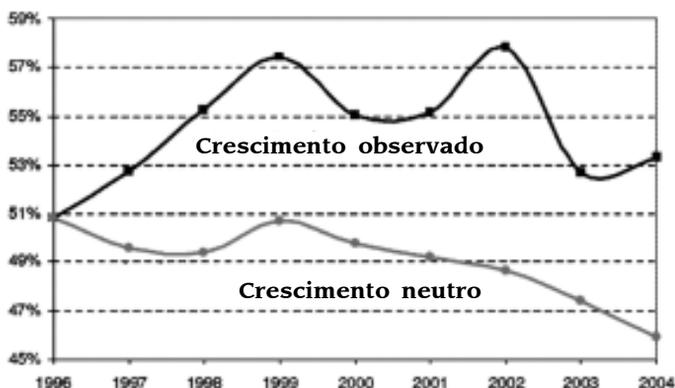


**Gráfico 9 - Modificações do índice devidas ao crescimento e aos efeitos redistributivos**



Desde então, o índice de pobreza não baixou: de 51% em 1996, ele passa a um pouco mais de 53% em 2004, depois de ter caído quatro pontos de 2002 a 2003 graças a um forte crescimento *pro-poor*. Se o crescimento tivesse sido neutro, o índice de pobreza teria passado de 51% em 1996 para 37% em 2004. Isso mostra como as fases de crescimento empobrecedoras foram grandes no período.

**Gráfico 10- Índice de pobreza com “crescimento observado” e crescimento hipotético neutro (PGER)**



### **3.2. A vulnerabilidade dos pobres à volatilidade da economia**

Antes de abordar essa importante questão, convém fazer duas observações prévias: uma sobre a taxa de crescimento, outra sobre sua volatilidade.

A taxa de crescimento é um dado que resulta de determinações diferentes, segundo os países e as épocas. Por isso, é importante analisar os diferentes modos de crescimento e, assim, ir além da única medida macroeconômica. O Chade não pode ser comparado aos Estados Unidos, nem o Brasil à França, apenas por suas taxas de crescimento. Os setores responsáveis por esse crescimento - externo ou interno - seja o con-

sumo dos bens duráveis ou o de bens não duráveis, o investimento ou as exportações, diferem de país para país e também no tempo. Em cada caso, os efeitos distributivos do crescimento são diferentes. Produzir bens duráveis ou bens de capital não requer a mesma qualificação da mão-de-obra e, portanto, o mesmo espectro de salários da produção de bens de consumo não duráveis. Compreende-se, então, que, para uma mesma taxa de crescimento, os efeitos sobre o emprego, a qualidade do emprego e, enfim, o nível de vida dos pobres possam ser diferentes segundo a relevância de tal ou qual setor. As passagens da *linha de pobreza* são mais ou menos significativas – tendo em conta a profundidade da pobreza – conforme a importância e a regularidade da taxa de crescimento mas, também, de acordo com os efeitos distributivos específicos a um ou outro modo de crescimento.<sup>29</sup>

A forte volatilidade do crescimento tem por origem o modo como se saiu da crise de hiperinflação dos anos 1980. A crença era de que a liberalização repentina e de grande amplitude da quase totalidade dos mercados deveria conduzir não somente ao fim da hiperinflação, o que foi realizado, mas também a uma retomada forte e durável do crescimento, o que não foi o caso. O raciocínio poderia se resumir ao seguinte encadeamento: liberalização, crescimento, redução da pobreza. Nesse caso, os efeitos redistributivos eram ignorados ou subestimados. Com raras exceções, próximas e por breves períodos, o crescimento elevado não se verificou. A volatilidade do crescimento era, enfim, e, sobretudo, profundamente subestimada.

Na América Latina, a pobreza persiste em um nível elevado, diferentemente do que se verifica em numerosas economias asiáticas. Melhorias marginais podem ser percebidas, como por exemplo: a diminuição da desnutrição infantil, a ampliação da expectativa de vida, a maior escolaridade, mas as perturbações macroeconômicas agravam persistentemente a situação das camadas modestas e pobres e os efeitos positivos

que poderiam ter os *programas alvos* de luta contra a pobreza são mais ou menos alterados pela volatilidade do crescimento. É conveniente procurar também as razões dessa volatilidade já que ela está na origem das dificuldades para se reduzir significativamente a pobreza.

Por que essa incapacidade de reduzir definitivamente a pobreza? Por que existe uma grande vulnerabilidade dos pobres aos ciclos econômicos? Por que o crescimento é tão instável? A ordem das respostas importa. Não se pode responder à primeira pergunta ignorando a segunda, nem responder a esta esquecendo a terceira. Inversamente, responder em primeiro lugar à terceira questão permite responder à segunda e depois à primeira. Essa abordagem possibilita não se parar no ponto impiedoso do *tudo o que é preciso fazer*. Cabem interrogações acerca das razões que explicam as dificuldades em reduzir a pobreza e designar os obstáculos sociopolíticos a superar para que as medidas sejam tomadas. Frequentemente, é mais interessante, nas ciências sociais, utilizar o raciocínio *ao contrário*.

A cada modo de crescimento corresponde uma fragilidade e a das economias latino-americanas é particularmente elevada e específica. Conforme as maneiras de negociar as limitações internacionais, o crescimento pode ser mais ou menos volátil tanto em termos de competitividade como de circulação dos fluxos de capital, porque a volatilidade depende do tipo de crescimento. Analisemos, portanto, em primeiro lugar essa instabilidade e, em seguida, sua relação com a vulnerabilidade.

### **A volatilidade**

Nos países asiáticos, o crescimento é pouco volátil. Forte em extensão e fraca em duração, a crise do fim dos anos 1990 constitui uma exceção. Contudo, a situação é diferente nas economias latino-americanas onde o crescimento tem sido particularmente volátil (ver boxe 2). Se nos concentramos no perí-

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

do que vai de 1995 aos dias de hoje, observaremos uma crise com o efeito “tequila” pronunciado no México e na Argentina (mais de dez pontos de diferença no PIB), crise novamente em 1998, dessa vez, sobretudo no Brasil e na Argentina, ainda na Argentina, crise de 1998 a 2002, com um “mergulho na fossa” em fins de 2001, desaceleração séria do crescimento no México, no Brasil e na maior parte das economias latino-americanas em 2002. Mas, como já sublinhamos, a volatilidade no decênio de 1990 é, em média, mais fraca do que a verificada no decênio anterior. Ela se inscreve numa tendência ligeiramente crescente, o que não é o caso da década “perdida” (os anos 1980, de fortíssima inflação e crescimento em geral negativo) quando a tendência é mais ou menos francamente orientada à baixa. Sua origem e sua especificidade são igualmente diferentes. Em um caso, está ligada ao serviço da dívida a partir dos próprios recursos desses países e, no outro, é gerada pela elevada dependência financeira, específica das novas formas de crescimento colocadas juntamente com a saída das crises de hiperinflação. As flutuações, mais que a mediocridade do crescimento, explicam a vulnerabilidade particularmente elevada de que sofrem os pobres.

### **Forte vulnerabilidade e resistência à baixa da pobreza na América Latina**

Poderíamos decerto pensar que os períodos de crise teriam apenas um efeito baixista sobre a média da taxa de crescimento de tal modo que a redução da pobreza seria menos elevada que aquela ocorrida se o crescimento tivesse sido mais elevado. Isso porém seria um erro. Realmente, a flutuação do PIB não é acompanhada de uma flutuação invertida da pobreza: quando o crescimento baixa, os pobres são afetados de uma maneira mais que proporcional por esta baixa, e quando este sobe, o nível de pobreza permanece estável, isto, quando não piora durante um período mais ou menos longo, em decorrên-

cia dos efeitos redistributivos em curso. As razões freqüentemente utilizadas para explicar essas evoluções são conhecidas: a crise é o momento em que os setores pouco competitivos são reestruturados, as empresas são eliminadas ou transformadas, as condições de trabalho colocadas em questão.

Diferentemente das retomadas “mecânicas” pela renovação dos estoques, a saída da crise exprime um retorno em direção a melhores condições de valorização do capital, graças a equipamentos novos e mais eficientes, mas, sobretudo num primeiro momento, devido à introdução de novas formas de organização do trabalho, de uma queda do nível de emprego e de uma “moderação” salarial. O ciclo da produção volta a crescer, os lucros aumentam, o que, afinal, pode alimentar a concorrência, a mobilização e a recuperação dos salários. A defasagem entre a evolução da produção e dos salários é explicada pela não correspondência dos ciclos do PIB e das mobilizações. Tal ocorre também para as defasagens entre os ciclos do PIB e da pobreza, por uma razão simples: a pobreza não vem da falta de emprego, mas do próprio emprego, da sua natureza e das condições de sua remuneração. Em países onde não existe auxílio-desemprego, os pobres não podem ficar desempregados. Logo, nós os encontramos em empregos menos qualificados, freqüentemente informais, remunerados ou não.

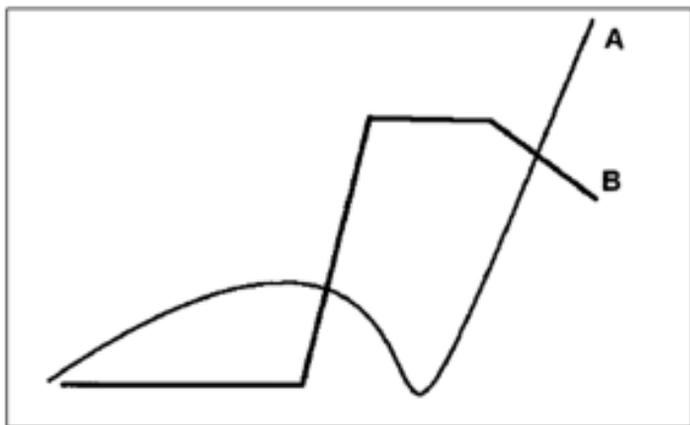
Entretanto, esta explicação não basta. Na América Latina, a crise dos anos 1990-2000 não decorre, ou decorre apenas parcialmente, de sobreinvestimento e de uma consecutiva deterioração das condições de valorização do capital. Ela resulta, com mais freqüência, da fortíssima vulnerabilidade financeira desses países. A fim de prevenir uma fuga de capitais, os governos aumentam desmedidamente as taxas de juros, o que automaticamente eleva o serviço de sua dívida interna e precipita a recessão, ou mesmo a crise. O fracasso dessa política se manifesta por uma desvalorização brutal, imediata, pela retomada da inflação<sup>30</sup>, por um maior peso da dívida externa e

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

do seu serviço, expresso em moeda local e, sobretudo, leva os governos a apelar para o Fundo Monetário Internacional, ou seja, a cortar os gastos públicos no momento em que as despesas a título de serviço da dívida aumentam consideravelmente. Automaticamente, isso significa que os outros gastos públicos devem baixar ainda mais se o governo respeita as diretrizes do Fundo de procurar reduzir seu déficit público. Essas medidas aprofundam a crise: isso afeta, sobretudo, os mais desprovidos.

Tais trajetórias podem ser representadas pelo gráfico seguinte: a curva A representa a evolução do PIB; a curva B, a evolução da extensão da pobreza. A curva B atinge um patamar – no melhor dos casos – durante um tempo “t” enquanto a curva A é novamente crescente.

**Gráfico 11 - Evoluções contrastadas do PIB (A) e da amplidão da pobreza (B)**



Fonte: Pierre Salama

A redução temporária dos gastos sociais agrava a situação dos mais desprovidos. A retomada acontece sobre a base dessas deteriorações; se a retomada dos gastos sociais é tardia, a

situação tarda a melhorar para as camadas mais pobres.

Esse fenômeno d' *hysteresis*<sup>31</sup> se explica, essencialmente, pela acentuação das desigualdades durante a crise, crise cujos efeitos são multiplicados em relação aos países desenvolvidos em razão da frágil proteção social da maior parte da população. Os serviços públicos, entre os quais a educação e a saúde, sofrem particular redução de gastos visando reencontrar o equilíbrio orçamentário. Conseqüentemente, a duração média da escolaridade cai e sua qualidade também. Além disso, as crianças pobres freqüentam menos assiduamente a escola e trabalham mais. A busca de atividades visando à sobrevivência no curto prazo, necessária por conta da crise, a pior qualidade da educação, o menor tempo de permanência na escola, a reduzida proteção sanitária e a nutrição mais precária diminuem, em certos casos de maneira irreversível, a capacidade de se sair da pobreza quando ocorre a retomada da economia.

## **Boxe 2 - Uma política de taxa de juros elevadas no Brasil para além da crise financeira que pesa sobre as possibilidades de aumentar os gastos sociais. Por quê?**

A chegada de Lula ao poder deixava augurar uma ruptura franca com a política econômica seguida por seu predecessor: mais política social e mais resistência às "recomendações" do FMI. É uma continuidade que se pode observar: o governo brasileiro vai além das recomendações do FMI, ao elevar o excedente primário, isto é, o excedente das receitas sobre os gastos orçamentários excluídas as despesas com juros sobre as dívidas públicas. Em uma economia que permanece relativamente fechada, a redução dos gastos públicos, à exceção daqueles efetuados a título da dívida, tem efeitos negativos sobre a atividade econômica. Vimos que uma recessão econômica é acompanhada por um aumento das desigualdades e um crescimento da pobreza mais ou menos importante. A essa política orçamentária, fazendo pouco caso dos programas sociais – inclusive o famoso plano de luta contra a fome, bem "vendido" no exterior e bem recebido pelos pobres, mas muito modesto em porcentagem do PIB – acres-

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

centa-se uma política monetária fortemente restritiva. Em geral espera-se que as taxas de juros *internas* alinhem-se às taxas *externas*, decididas pelos mercados financeiros internacionais. No Brasil, ocorre o inverso. Embora sob o risco de sermos um pouco técnicos, relembremos que, teoricamente, existem duas maneiras para o Estado tomar empréstimos: ou o país emite títulos nos mercados financeiros internacionais e paga por eles a taxa de juros norte-americana mais uma gratificação de risco (o *spread* justificado pelos riscos em que se incorre: depreciação da moeda, risco de não pagamento) ou fixa taxas atrativas na esperança de que os capitais estrangeiros cheguem. Na prática, a emissão de títulos no exterior e a fixação de suas taxas no interior do país servem, entre outras coisas, para fazer empréstimos com vistas a financiar o serviço da dívida interna e externa e a desestimular os capitais a sair do país e, muito pouco, para atrair os capitais estrangeiros. Essas duas taxas de juros deveriam tender a convergir e, no caso do Brasil, a baixar na medida em que a gratificação de risco caiu consideravelmente (1.600 pontos na véspera de Lula assumir o poder – isto é, 16 pontos a acrescentar à taxa de juros norte-americana próxima a zero – para menos de 400 pontos, hoje). Ora, é o inverso que se observa, e esta é a “originalidade” da política econômica seguida pelo Brasil: a taxa de interesse interno permanece em um nível extremamente elevado (em torno de 11 a 12% em termos reais), taxa que é preciso multiplicar por três, ou mesmo quatro, para ter uma idéia das condições de empréstimo das empresas e dos domicílios. Essa taxa interna sobrecarrega pesadamente o serviço da dívida interna da União e dos estados e limita tão mais fortemente as outras despesas que se busca um grande excedente primário, ainda mais elevado do que o exigido pelo FMI. O serviço da dívida interna e externa gira em torno de 7% do PIB – depois de ter chegado aos 10% – e ocupa largamente o primeiro lugar no orçamento, à frente de despesas com educação e saúde. Por que esse paradoxo já que seu custo é extremamente elevado em termos de crescimento e de degradação das políticas sociais? Quanto mais importante em porcentagem do PIB é o excedente primário, mais distante fica a ameaça inflacionária e mais reforçada é a credibilidade do Brasil junto dos mercados externos. Quando o *spread* baixa, os encargos da dívida externa diminuem. Se a confiança é retomada captam-se mais facilmente os capitais e a tendência da moeda é a revalorização (o que reduz também os encargos sobre a fração da dívida *interna* indexada ao dólar). As condições de empréstimo no exterior

são mais favoráveis com a queda da taxa de juros e o reembolso menos oneroso em moeda nacional com a valorização do Real. Mas, ao contrário, quanto mais elevadas são as taxas *internas* de juros, maior o interesse dos bancos em comprar títulos do Tesouro emitidos pelo Estado em detrimento dos créditos para empresas; menos as empresas tomam empréstimos, mais difíceis se tornam as condições de uma recuperação econômica durável e estável. Mais difícil ainda é reduzir a pobreza quando a polarização das riquezas se acentua a partir de um nível de desigualdades já extremamente elevado.

Para além da suposta sinceridade dos inúmeros e generosos discursos convém lembrar que segundo estudos (Hicks e Wodon, 2001) realizados em sete países (Argentina, Chile, Bolívia, Costa Rica, México, Panamá e República Dominicana) pode-se, certamente, observar uma elasticidade das despesas sociais em relação ao PIB superior a um durante as fases de crescimento, mas ela é ainda menor nas fases de recessão. Trata-se aqui apenas dos gastos sociais em geral<sup>32</sup>. Assim, como ressaltam os autores, quando o PIB *per capita* decresce em um ponto, as despesas por pessoa pobre baixam em dois pontos. Pode-se estimar que esta queda deva-se em parte à diminuição do PIB *per capita* e em parte ao aumento do número de pobres decorrente da crise.

É esta pronunciada volatilidade do crescimento que explica a incapacidade para se reduzir de maneira significativa a extensão e a profundidade da pobreza. Logo, não basta desfiar as medidas sociais desejáveis para aliviar o sofrimento dos pobres, seja aumentando seu nível de vida (redistribuição monetária), seja melhorando suas capacidades para sair do alça-pão da pobreza (aumento das despesas públicas em saúde, educação, habitação e infra-estrutura) que, certamente, tomadas uma a uma poderiam ser eficazes à condição de que sejam, também, produto da participação dos pobres nas deci-

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

sões e que terminem como um ato de caridade, reduzindo os pobres a uma posição de passividade<sup>33</sup>. É preciso questionar-se por que elas não são tomadas à altura em que deveriam ser para compensar os efeitos perniciosos da volatilidade do crescimento sobre o nível de vida dos pobres e das camadas mais baixas, por que elas não podem ser tomadas, salvo algumas entre elas, excepcional e ocasionalmente.

A comparação com os países asiáticos é rica em lições: não existe um único modo de inserção na economia mundial, abertura não significa necessariamente livre comércio, uma política orçamentária mais ativa é possível. O grau de volatilidade depende do regime de crescimento escolhido. Com regimes de crescimento diferentes é possível uma menor volatilidade e uma política social *pro-poor* é possível, notadamente nos períodos de crise. É isto o que mostra a análise que apresentamos da Coreia durante a crise.

A curva (B) do gráfico 11, representando a evolução da expansão da pobreza, pode ser modificada *ex post* pelo jogo de uma política social adaptada à volatilidade do regime de crescimento. Dois tipos complementares de intervenção podem assim ser definidos: o primeiro consistiria em distribuir rendas aos mais pobres por meio de uma reforma fiscal. Por razões de equidade este tipo de intervenção parece desejável<sup>34</sup>. Ela é útil: não faz muito tempo tal distribuição suscitava oposições políticas e “agitava” os mercados que procuravam impedi-la com a ajuda da especulação sobre o câmbio. Depois, com a ajuda de estatísticas, percebeu-se que seu custo em termos de porcentagem do PIB não é muito elevado e que o efeito político, sobretudo junto aos mais desprovidos, é maior. Assim o programa Bolsa Família, lançado pelo presidente Lula no Brasil, corresponde a menos de 0,4% do PIB, enquanto o serviço das dívidas públicas, interna e externa, flutua entre 7% e 10% do

PIB, serviço que participa fortemente do enriquecimento relativo e absoluto dos 10% mais ricos da população. O segundo tipo de intervenção consiste em melhorar as “capacidades” dos pobres para emergir da pobreza, decidindo por uma política audaciosa de despesas sociais com respeito à saúde e à educação. Certamente, tais medidas teriam pouco efeito a curto prazo se limitamos a medida da pobreza aos critérios monetários (linha da pobreza), salvo que elas permitiriam atenuar os efeitos de uma miséria crescente sobre a saúde dos pobres, evitando que esta se deteriore ainda mais. Seus efeitos a médio e longo prazo são mais conseqüentes, pois, ao aumentar as “capacidades”, eles autorizam maior mobilidade social e oferecem probabilidade superior para se sair da pobreza, seja ela definida segundo critérios monetários ou critérios mais qualitativos (necessidades básicas satisfeitas, ou o indicador de pobreza humana do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD).

Seguindo essa linha de pensamento poderia ser decidido, por exemplo, que as despesas sociais aumentam em dois pontos quando o crescimento cai em um ponto. Ou indexar o crescimento dos gastos sociais àqueles do serviço das dívidas interna e externa do Estado. Assim, durante uma crise, as variáveis de ajustamento não deveriam mais ser a taxa de juros e a redução das despesas públicas para obter um apoio das instituições internacionais mas, ao contrário, um aumento das despesas sociais para amortizar os efeitos negativos da crise sobre as camadas mais vulneráveis e favorecer a mobilidade social.

---

Traduzido por Natália Domingos Silvestre

## REFERÊNCIAS

- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA ÁSIA. **Key indicators 2005**: labor markets in Asia, promoting full, productive and decent employment. Disponível em: <<http://www.adb.org>>.
- BANCO MUNDIAL. **Report annuel 2005**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.
- BIRSDALL, N. **Asymetric globalization**: global markets require good global politics. Working Paper n.12. [S.l.]: Center for Global Development, 2002.
- BOURGUIGNON, F. **The poverty growth inequality triangle**. [S.l.]: Mimeo, 2004.
- CEPAL. **Annuaire statistique 2005**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>.
- . **Panorama social de la America latina**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. 2004.
- . **The Millenium development goals**: a Latin American and Caribbean perspective. Disponível em: <<http://www.eclac.org>> 2005.
- .; IPEA; PNUD. **Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en America latina y el Caribe**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. 2003.
- CLING, J.P. et al. La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté. **REVUE FRANÇAISE D'ÉCONOMIE**, v. XVIII, n.3, 2004.
- DEMESTRAU, B.; SALAMA, P. Brasil: Paradojas de la pobreza. Nuevos pretextos para mantenerla? **Trayectorias**, n. 6, Monterrey: Universidad Autônoma de Nuevo Leon, 2002. [Também In: ———.; ———. **Mesures et démesure de la pauvreté**. Paris: Ed. PUF, 2001].

DHANANI, S.; ISLAM, I. Poverty, vulnerability and social protection in a period of crisis: the case of Indonesia. **WORLD DEVELOPMENT**, v. 30, n.7, 2002.

DOLLAR, D. **Globalization, poverty and inequality since 1980**. Policy research. Washington: Banco Mundial, 2003. (Working Papers Series n. 3333).

———.; KRAAY, A. **Growth is good for the poor**. Washington: Banco Mundial, 2000.

DORNSBUSH, R; EDWARDS, S. **The macroeconomic of populisme in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FAY, M.; MORRISSON, M. **Recent Development and Key Challenge**. Washington: Banco Mundial, 2005

HICKS, N.; WODON, Q. Protección social para los pobres en América Latina. **REVISTA DE LA CEPAL**, n.73, 2001.

HOEKMAN, B. et al. **Trade policy reform and poverty alleviation**. Washington: Banco Mundial, 2002. (Working Papers Series).

JARQUE, C.; BOUILLON, C.; FERRONI, M. **The Millenium Development Goals in Latin America and the Caribbean**. Washington: Inter-American Development Bank, 2005.

KAKWANI; KHANDKER, S.; SON, H. **Pro-poor growth**: concepts and measuremants with country case studies. New York: PNUD, 2004. (Working Papers Series).

LAUTIER, B.; MARQUES PEREIRA, J.; SALAMA, P. **Régimes de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine**: les conditions “macro” de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté. **REVISTA DE LA CEPAL**, n.140,

QUEDA DO NIVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES  
NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

2004. (Série Financiamento del desarrollo).

LUSTIG, N. **Crisis and the poor**: socially responsible macroeconomics. Washington: Inter-American Development Bank, 2000. (Technical Papers Series).

———. **La desigualdad en México**. Economía de América Latina: las dimensiones sociales de la crisis. CET México, n.18/19, 1989.

LOPEZ-CALVA, L. **Macroeconomía y pobreza**: lecciones desde latinoamerica. Santiago do Chile: Cepal, 2004.

MAXWELL, S. **The Washington Consensus is dead! Long live the Meta Narrative!**. London: Overseas Development Institute, 2005. (Working Papers Series n. 243)

NUNEZ, J.; ESPINOSA, S. **Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad**. Mission para el diseno de una estrategia para la reduction de la pobreza y la desigualdad. Colombia, 2005

PAES de BARROS, R.; MENDONÇA, R. **O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza**. Texto para discussão n. 528 Brasília: IPEA, 1997.

———. et al. **Poverty, inequality and macroeconomic instability**. Texto para discussão n. 750. Brasília: IPEA, 2000.

RODRIK, D. **Growth strategies**. Harvard: School of Government, 2001.

———. Por que hay tanta inseguridad economica en America Latina. **REVISTA DE LA CEPAL**, n. 73, 2003b

ROS, J. El crecimiento economico en Mexico y Centroamerica: desempeno y perspectivas. **REVISTA DE LA CEPAL**, n. 18, 2004 (Serie estudios y perspectivas)

SALAMA, P. **La pauvreté prise dans les turbulences macroéconomiques en Amérique latine.** Problèmes d'Amérique latine. Paris: Institut Européen de Géoeconomie, 2002.

———.; VALIER, J. **Pauvreté et inégalités dans le Tiers Monde.** Paris: La Découverte, 1994. [Traduzido em espanhol. Argentina: Munoz e Davila. Traduzido em português. Brasil: Ed. Nobel]

SZEKELY, M. The 1990s Latin America: another decade of persistent inequality, but with somewhat lower poverty. **JOURNAL OF AMPLIED ECONOMICS**, n. 2, Argentine, 2003.

VALIER, J. Pauvreté, inégalité et politiques sociales dans les Tiers Mondes depuis la fin des années quatre vingt. **CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE**, n. 25, La Documentation Française, Paris, 2000.

WADE, R. **Globalization, poverty and income distribution:** does the liberal argument hold? Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/depts/destin>>. 2002.

WODON, Q.T. **Poverty and policy in Latin America and the Caribbean.** Washington: Banco Mundial, 2000.

WOO, Wing Thie. Serious inadequacies of the Washington Consensus: misunderstanding the poor by the brightest. In: AKKERMAN, A.; TEUNISSEN, J.J. (Orgs.) **Diversity in development, reconsidering the Washington Consensus.** La Hague: Fondation, 2004.

## NOTAS

---

<sup>1</sup>Eles podem, no entanto, ser instrutivos. Ver, por exemplo, o estudo de Fay M. e Morrison M. (2005).

---

<sup>2</sup>Vários estudos analisam igualmente o papel da abertura comercial (redução das tarifas, eliminação de cotas e de autorizações administrativas, redução das subvenções às exportações), da estabilidade macroeconômica, da flexibilização do mercado de trabalho, da entrada de investimentos estrangeiros diretos, na redução da pobreza. Em geral, eles concluem que a liberação dos mercados é a melhor via para a redução da pobreza. Para uma apresentação ortodoxa sobre o papel desses diferentes fatores, ver Hoekman B. *et alii* (2002).

---

<sup>3</sup>Para uma exposição sobre técnicas de medição da pobreza e sua discussão, ver Destre-mau e Salama (2000).

---

<sup>4</sup>Outros indicadores não levam em consideração as rendas recebidas, mas procuram avaliar a satisfação das necessidades consideradas essenciais para a reprodução do indivíduo ou da família. Trata-se das “necessidades básicas satisfeitas”. Se elas não são satisfeitas, o indivíduo, ou sua família, é considerado pobre. Diz-se então que a pobreza é *estrutural*. Utilizando abordagem semelhante o PNUD desenvolveu um método que permite comparar os países e os classificar: a pobreza é dita não monetária e o indicador, designado como *indicador de pobreza humana*.

---

<sup>5</sup>Sobre esse assunto, ver Wade R. (2002). O autor ressalta que as amostras dos países utilizadas para medir a renda dos pobres diferem segundo as pesquisas.

---

<sup>6</sup>Estas exprimem os códigos de valor transmitidos de geração em geração, mais ou menos deformados pela inserção geralmente brutal dos indivíduos no mercado mais, ou menos, globalizado.

---

<sup>7</sup>Segundo a feliz expressão de Bourguignon (2004).

---

<sup>8</sup>Neste nível de análise, acrescentar a volatilidade do crescimento à variação das desigualdades como fatores explicativos da evolução da pobreza seria uma contagem dobrada. É certo que quanto maior a volatilidade, mais os efeitos positivos sobre a pobreza são minimizados. Dito de outro modo, para uma mesma taxa de crescimento médio anual, o país que tem maior regularidade em seu crescimento beneficia-se com uma redução de seu nível de pobreza superior àquele cujo crescimento é mais volátil. Acrescentar esse fator nesse nível de análise seria, entretanto, dupla contagem com a evolução da distribuição dos rendimentos, pois o efeito negativo de *histerias* sobre a pobreza, quando a

volatilidade é alta, traduz-se por uma variação das desigualdades já considerada. Trataremos adiante dessa questão.

---

<sup>9</sup>O coeficiente de Gini é um indicador das desigualdades relacionado às porcentagens da população e do rendimento distribuído. População e rendimento formam os dois lados de um quadrado. Se, por exemplo, 5% da população recebem 5% dos rendimentos, 10% recebem 10%, etc, obtém-se uma distribuição dos rendimentos absolutamente igual. Ela corresponde à diagonal do quadrado. A distribuição dos rendimentos é, na realidade, mais ou menos desigual segundo o país: 10% da população recebem 5% dos rendimentos, 20% recebem 9%, etc, por exemplo. Obtém-se assim uma linha que reflete essa distribuição e que recebe o nome de curva de Lorentz. A superfície entre essa linha e a diagonal, trazida à metade da superfície do quadrado, constitui um indicador das desigualdades, chamado de Gini. Quanto mais a curva de Lorentz se aproxima da diagonal, menor é a superfície ocupada entre essa curva e a diagonal e menor o índice de Gini e vice-versa. Compreende-se também que a superfície ocupada entre a curva e a diagonal pode ser produzida por duas curvas de Lorentz de diferentes curvaturas. Isso significa que um mesmo grau de desigualdade pode indicar situações diferentes e que é necessário, então, recorrer a outros indicadores mais precisos.

---

<sup>10</sup>A passagem de uma economia hiper-inflacionária para uma economia com baixas taxas de inflação no início dos anos de 1990 se traduz em uma diminuição das desigualdades cujo efeito é uma redução, às vezes significativa, da extensão da pobreza.

---

<sup>11</sup>Os testes são feitos a partir de um painel de uma centena de países desenvolvidos e em desenvolvimento e comparam o rendimento médio do primeiro quinto da população – onde a probabilidade de se encontrar pobres é muito grande – com o rendimento médio do conjunto da população. Os rendimentos, assim como as variáveis explicativas, são observados em dois períodos com pelo menos cinco anos de diferença entre um e outro. Há mais de 300 observações.

---

<sup>12</sup>Lembremo-nos que se está comparando o rendimento médio do primeiro quinto, em que a probabilidade de encontrarmos pobres é muito grande, com o rendimento médio da população tomada em conjunto. Ver nota 11.

---

<sup>13</sup>Considerar os efeitos fixos não é suficiente, como ressaltam Cling *et alii* (2004), pois nos países desenvolvidos em certos momentos essas instituições são constitutivas da renda dos pobres (uma política *pro-poor* é mais fácil de se colocar em andamento nos países desenvolvidos em período de crise do que nos países em vias de desenvolvimento).

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

---

<sup>14</sup>Nos trabalhos mais recentes, Barros, Henriques e Mendonça (2000) mostram que para reduzir a pobreza de 12,5 pontos no Brasil, seria necessário um crescimento de 4% a cada ano durante dez anos sob a condição de que o perfil dessas desigualdades não seja afetado.

---

<sup>15</sup>Tais como reformulados por Williamson (2000).

---

<sup>16</sup>É interessante registrar a ausência de acordo entre os economistas do FMI e numerosos economistas ortodoxos sobre este ponto: o FMI preconiza uma liberalização da conta capital e economistas como Mc Kinon vêem aí um perigo – para uma apresentação do debate entre os economistas partidários do *big bang* e aqueles inclinados a medidas gradualistas, ver Salama e Valier (1994, cap.6). Igualmente observa-se a existência de desacordo acerca da taxa de câmbio: ao longo dos anos 1990 o FMI apóia a manutenção de uma política de câmbio fixa (anunciar o câmbio flexível para sair da inflação poderia ter um impacto negativo sobre a credibilidade das medidas tomadas; contrariamente, o abandono de uma possibilidade de regulamentar os fluxos de capitais quando os câmbios são fixos é no mínimo perigoso, quando o afluxo de capitais é brutal tanto em um senso como em outro, como demonstrou o exemplo extremo da Argentina). Já a maior parte dos economistas ortodoxos inclina-se para taxas de câmbio flexíveis; foi preciso “esperar” a crise financeira do fim dos anos de 1990 para o regime de câmbio flexível ser preconizado.

---

<sup>17</sup>Este plano visa ajudar famílias de renda mensal inferior a R\$ 75,00 por pessoa, ou seja, aproximadamente 34 dólares americanos, bem próximos da linha da indigência (pobreza extrema) definida pelo Banco Mundial e muito abaixo da linha da pobreza definida pelo Dieese (375 reais). Em 2005, oito milhões e quatrocentos mil famílias receberam através desse programa entre 45 e 90 reais por mês. Como previsto, o Bolsa Família deverá se expandir e abranger um número maior de famílias.

---

<sup>18</sup> Na China as camadas médias enriquecem; na América Latina dois terços delas empobrecem relativamente, como veremos.

---

<sup>19</sup> Os dados para a Bolívia, a Colômbia, o Panamá, o Paraguai e o Uruguai são calculados a partir das cidades. Os dados da Argentina são calculados a partir dos dados obtidos para a Grande Buenos Aires.

---

<sup>20</sup>Em geral distinguem-se nesses 20% os 10% mais ricos e os 10% seguintes, qualificados como classes médias “altas”.

---

<sup>21</sup> Estimativas apuradas a partir de um teste econométrico em 17 países latino-americanos no período de 1990 a 2000, mas considerando em cada país períodos mais curtos, efetuado a partir de pesquisas domiciliares significativas e comparáveis de país a país.

---

<sup>22</sup> Um regime de crescimento predominantemente financeiro em geral acentua as desigualdades entre o trabalho e o capital; um regime de crescimento aberto à concorrência internacional, com pouca ou nenhuma intervenção do Estado, pode acentuar as desigualdades salariais; um regime de crescimento fundamentado no desenvolvimento da demanda das camadas intermediárias, modestas, e mesmo pobres, pode diminuir as desigualdades (como, por exemplo, durante a primeira fase de substituição de importações leves), se políticas redistributivas são postas em prática e se uma reforma agrária em favor dos camponeses pobres é empreendida.

---

<sup>23</sup> E para alguns, de uma redução das desigualdades que resulta de uma otimização na alocação dos recursos permitindo uma especialização internacional com base nos custos comparativos.

---

<sup>24</sup> Por trás dessa observação há sérias interrogações sobre a pertinência econômica das técnicas econométricas que privilegiam a pesquisa estática de séries em torno de uma tendência linear, independentemente dos fenômenos econômicos que elas representam. Não podemos desenvolver aqui esta questão complexa. Ver Dantes (2006).

---

<sup>25</sup> Preferiu-se conservar as expressões inglesas; a última é dificilmente traduzível e a expressão “gota a gota” provavelmente a que mais se aproxima é, nesse caso, deselegante.

---

<sup>26</sup> As elasticidades do índice de pobreza em relação ao PIB são superiores a 1 compreendidas entre 0 e 1, inferiores a 1. Ver Kakwani *et alii* (2004). Adotamos as definições deste autor preferencialmente às utilizadas pelo Banco Mundial, que considera o crescimento *pro-poor* se o índice de pobreza diminui qualquer que seja sua taxa. Nesse caso, basta que a elasticidade seja superior à zero.

---

<sup>27</sup> Segundo a metodologia do Banco Mundial o índice de pobreza extrema (um dólar por dia) passa de 9,9% na véspera da crise a 16,7% em 1996, diminuindo, em seguida, para 7,72%. Para um estudo mais preciso dos efeitos da crise na Indonésia sobre os diferentes indicadores da pobreza no país, ver Dhanani e Islam (2002).

---

<sup>28</sup> Ligeiramente diferentes daquelas calculadas por ADB (*op. cit.*).

---

<sup>29</sup> Pode parecer surpreendente que tenhamos lembrado essas *banalidades*. Teriam elas sido esquecidas, esmagadas pelo rolo compressor do pensamento dominante durante tantos

## QUEDA DO NÍVEL DE POBREZA: SUCESSOS APARENTES NA ÁSIA, FRACASSOS NA AMÉRICA LATINA

anos? Sem remontar a nossos grandes clássicos, essas relações foram magistralmente mostradas pela corrente estruturalista da Cepal. Lembremos, por exemplo, a análise da concentração *horizontal* depois *vertical* das rendas quando o crescimento ocorria pela substituição de importações leves ou pesadas e do raciocínio dos *estagnacionistas* sobre a não correspondência das dimensões da oferta e da demanda em suas dinâmicas, para analisar a evolução da rentabilidade do capital em setores dinâmicos.

---

<sup>30</sup>Contrariamente ao que acreditavam os vários governos, justificando a não desvalorização “a frio”, a inflação foi de curta duração e pouco importante.

---

<sup>31</sup>Expressão em latim que significa que o efeito perdura durante algum tempo após sua causa desaparecer.

---

<sup>32</sup>Essas avaliações podem parecer otimistas quando vemos a diferença que pode haver entre despesas orçamentárias e despesas executadas, sobretudo quando está pactuado que uma fração dessas despesas será “desviada” para outros subsídios, como é feito explicitamente no Brasil.

---

<sup>33</sup>A participação dos pobres na superação de sua condição é essencial (democracia participativa) e se ela não se realiza, a passividade constitui um obstáculo à melhoria de sua situação.

---

<sup>34</sup>Apesar de frequentemente ter-se destacado esses efeitos potenciais perversos (ver Bourguignon 2000, e, para uma posição diferente, Valier 2000).