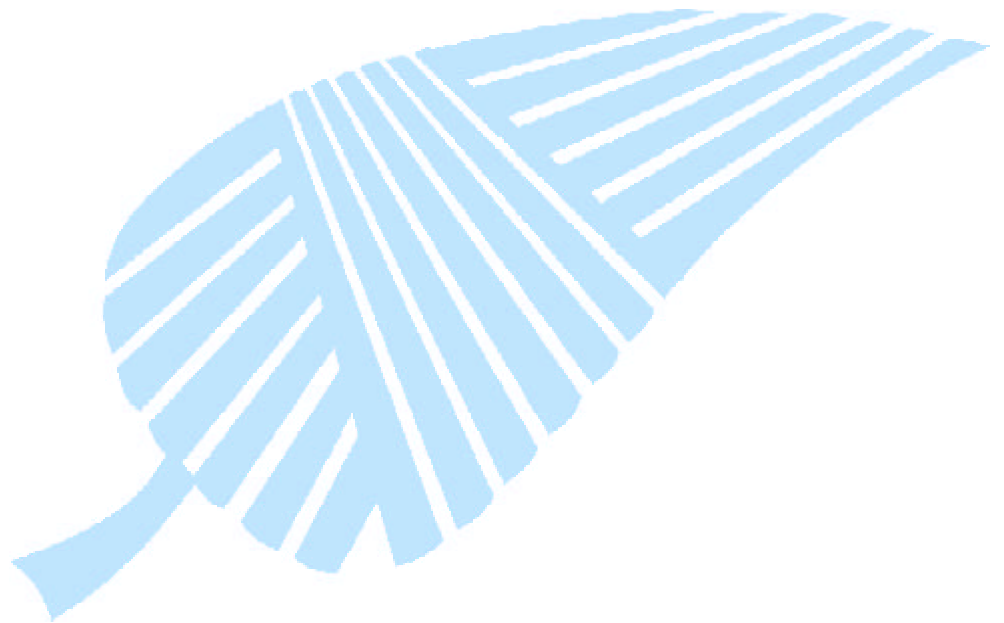


Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico



Estudos
Nead 2

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Raul Belens Jungmann Pinto
Ministro do Desenvolvimento Agrário

José Abrão
Secretário-Executivo

Nelson Borges Gonçalves
Secretário de Agricultura Familiar

Francisco Orlando Costa Muniz
Presidente do Inca

Luiz Fernando de Mattos Pimenta
**Secretário-Executivo do Conselho Nacional
de Desenvolvimento Rural Sustentável**

Juarez Brandão Lopes
**Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural**

Edson Teófilo
**Coordenador-Executivo do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural**

obra "Retirantes" de Cândido Portinari (óleo sobre tela, 190x180cm, 1944).



Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico



Brasília
2000

Autores

Edson Teófilo

Coordenador-Executivo do NEAD (organizador)

José Eli da Veiga

Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo

Joseph Stiglitz

Economista Chefe do Banco Mundial

Karla Hoff

Professora da Universidade de Maryland e pesquisadora do Banco Mundial

LynSquire

Diretor do The Global Development Network

Mattias Lundberg

Consultor do Gabinete do Economista Chefe e Vice-Presidente Sênior de Economia do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Nancy Birdsall

Vice-Presidente Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Pedro Olinto

Pesquisador do Departamento de Avaliação do Banco Mundial

Vito Tanzi

Diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional

Esta publicação reúne documentos apresentados pelos respectivos autores para o debate realizado no Seminário Internacional sobre a Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico. A divulgação e a reprodução dos artigos somente poderão ser feitos a partir da expressa autorização do autor e dado conhecimento ao Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural.

Ficha Catalográfica

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico / Ministério do Desenvolvimento Agrário. Edson Teófilo (org.) *et alli*.

Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

200 p.

1. Questão Agrícola. 2. Desenvolvimento Agrícola. 3. Questão Fundiária. 4. Desenvolvimento Econômico. I. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. II. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. III. Ministério do Desenvolvimento Agrário. IV. Edson Teófilo. V. Título

CDU 631
338.431
332.282
330.34



SUMÁRIO

- 7** ERRADICAR A MISÉRIA: MISSÃO ESSENCIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL
Raul Jungmann
- 9** DEMOCRATIZAR A INFORMAÇÃO PARA AMPLIAR O DEBATE
Juarez Brandão Lopes
- 11** SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA, POBREZA E CRESCIMENTO ECONÔMICO (Notas Introdutórias)
Edson Teófilo e Pedro Olinto
- 29** DISTRIBUIÇÃO, EFICIÊNCIA E VOZ: ELABORANDO A SEGUNDA GERAÇÃO DE REFORMAS
Joseph Stiglitz
- 61** DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS, EFICIÊNCIA ECONÔMICA E INCENTIVOS: UMA PERSPECTIVA DA ECONOMIA DA INFORMAÇÃO
Karla Hoff
- 95** EDUCAÇÃO: O PATRIMÔNIO DO POVO
Nancy Birdsall
- 135** NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE A DESIGUALDADE, POBREZA E CRESCIMENTO
Mattias Lundberg e Lyn Squire
- 153** OS DETERMINANTES FUNDAMENTAIS DA DESIGUALDADE E O PAPEL DO GOVERNO
Vito Tanzi
- 173** POBREZA RURAL, DISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA E CRESCIMENTO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
José Eli da Veiga



Erradicar a Miséria: missão essencial do desenvolvimento rural

Raul Jungmann

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

Esta publicação constitui um marco no debate brasileiro e internacional sobre a relação entre a distribuição da riqueza, o crescimento econômico e a pobreza. Pode-se discordar de alguns dos enfoques que, ao longo da história, foram usados por várias correntes do pensamento ao tentar explicar as relações entre pobreza e riqueza. No entanto, deve-se reconhecer que os autores aqui apresentados trazem não só contribuições originais para o debate, mas, sobretudo, fazem-no a partir da melhor teoria disponível para fundamentar políticas públicas necessárias ao enfrentamento do desafio maior: erradicar a pobreza no Brasil.

As evidências acumuladas de que a terra e a educação, em países como o nosso, são os ativos principais cujo acesso e distribuição são determinantes para a erradicação da pobreza, nos levam a refletir por que razões as elites, que conduziram por tantos séculos o governo da Nação, sempre ampliaram o fosso entre ricos e pobres, produzindo uma enorme desigualdade social e prejudicando o crescimento econômico. Os que diziam que era preciso esperar o bolo



crescer para depois distribuir vêm, hoje, ruir por terra a teoria que sustentava tamanho disparate.

A pobreza rural tem sua origem, inequivocamente, na desigual distribuição da terra, naquilo que o professor José de Sousa Martins denominou o *cativeiro da terra*. Pode-se também dizer que essa má distribuição constitui-se na matriz principal geradora da pobreza rural e urbana, origem das mazelas sociais que levaram o presidente Fernando Henrique Cardoso a afirmar que “*o Brasil não é um país pobre, é um país injusto*”. *Injustiça essa que estamos combatendo com vigor, no que hoje representa o maior programa de reforma agrária em execução no mundo.*

A opção feita no passado de privilegiar a agricultura do tipo patronal ao invés da agricultura de base familiar, modelo que foi denominado de *a modernização conservadora*, não só concentrou a propriedade da terra como expulsou prematuramente milhões de pessoas do campo. É, portanto, um imperativo não só de justiça social, mas, também, da necessidade do próprio crescimento econômico, mudar o modelo, intensificando o apoio à agricultura familiar, focalizando o mesmo no binômio terra e educação.

O desafio de erradicar a miséria no Brasil pode ser assumido pela atual geração e requer uma ação conjunta do governo e da sociedade civil organizada. As políticas e os programas atualmente conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário só terão eficácia se partir dessa idéia básica. A percepção hoje difundida por agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, de que as políticas econômicas têm que contemplar uma ação vigorosa no combate à pobreza, em boa medida tem origem em renomados economistas, a exemplo do professor Joseph Stiglitz que abre esta coletânea. Este livro é uma contribuição para a reflexão de pesquisadores e formuladores de políticas públicas no Brasil, por isso é também um reforço de qualidade à nossa responsabilidade cidadã para construir alternativas estratégicas viáveis de combate à desigualdade e de superação da miséria.



Democratizar a Informação para Ampliar o Debate

Juarez Brandão Lopes

Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

O acesso à informação é um dos principais instrumentos de consolidação da democracia. É ele que permite a construção de uma sociedade ativa, participativa, justa e fraterna. A partir dessa liberdade, de forma responsável, examina-se os fatos, faz-se digressões e generalizações, que possam ajudar a entender e a transformar o mundo.

Nossa missão é criar as condições para que o debate seja promovido de modo que se ampliem as possibilidades de fortalecimento da cidadania e de desenvolvimento econômico, social e cultural da nacionalidade.

Atento a seus objetivos de fomentar o debate sobre temas relacionados à reforma agrária, desenvolvimento rural e agricultura familiar, o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – Nead, está lançando o segundo volume de sua coleção de estudos, intitulada Estudos Nead.

Esta série de estudos tem por finalidade promover o debate em torno de temas essenciais à formação de mentalidades capazes de propor, de executar e de avaliar políticas públicas de desenvolvimento rural. São temas que, muitas



vezes, podem suscitar a polêmica; mas esperamos que ela se desenvolva naturalmente de maneira respeitosa, criteriosa, com base em argumentos que possam se refletir na realidade e em teorias científicas. Assim, estaremos transformando a visão crítica em criadora, formuladora e transformadora.

Pretendemos reunir informação e estudos qualificados sobre temas cuja discussão e aprofundamento são importantes nas conjunturas nacional e internacional.

Os trabalhos que ora inauguram essa série foram apresentados no **Seminário Internacional sobre a Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico**, realizado em Brasília, de 14 a 17 de julho de 1998, evento patrocinado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Banco Mundial. Essa seleção de documentos tem por objetivo apoiar, a partir das mais recentes contribuições da pesquisa econômica em todo o mundo, com argumentos teóricos qualificados e com a sustentação de evidências empíricas, um debate necessário: como promover a necessária distribuição de ativos, olhando o cenário econômico a partir da compreensão de que é fundamental acabar com a miséria, promovendo os seres humanos, todos, à categorias éticas e civilizatórias condizentes com nossos valores humanísticos.

Com essa publicação, pretendemos levar esse debate às universidades, entidades técnicas, organizações governamentais e não-governamentais, organismos e agências internacionais. Esperamos, com essa iniciativa, estar contribuindo para promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento sustentável.



Seminário Internacional sobre Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico

Notas Introdutórias

Edson Teófilo

Coordenador-Executivo do Nead.
Organizador do Seminário.

Pedro Olinto

Pesquisador do Departamento de Avaliação do Banco Mundial

Introdução

Um tema que durante anos tem sido sujeito a debates importantes na literatura de desenvolvimento econômico é se a distribuição de riquezas (ativos), por promover a igualdade de oportunidade, induz ou não ao crescimento econômico. Tradicionalmente, numa literatura que foi motivada por tentativas de explicar regularidades empíricas, se estabeleceu um consenso que dizia que crescimento econômico requer taxas de desigualdade altas e crescentes, como sugerido pela hipótese de Kuznets (1955). No entanto, tal hipótese foi, e continua sendo, contestada por vários acadêmicos da área que enfatizam a importância de se buscar “crescimento com equidade social”, e sugerem que uma distribuição de riquezas razoável é uma condição necessária para o crescimento



econômico sustentável (Aldeman, 1995). Recentemente, se observa um interesse renovado na literatura sobre a relação entre desigualdade e crescimento. Alguns acadêmicos da área teórica sugerem que, sob a presença de imperfeições nos mercados de capitais, uma redistribuição *lump sum* de riquezas, que amplie oportunidades econômicas à maioria da população, pode estimular o crescimento econômico (Aghion et al., 1999). Nestes modelos, isto se explica pela existência de externalidades e “moral hazard” (Bardhan et al., 1999; Aghion and Bolton, 1997; Banerjee and Newman, 1993), ou porque investimentos indivisíveis em itens como educação não podem ser hipotecados (*collateralized*) (Galor e Zeira, 1993), ou ainda, pela presença de segregação no acesso a bens públicos de acordo com a riqueza dos agentes econômicos (Benabou, 1996).

Enquanto a literatura teórica vem estudando o efeito de transferências de ativos produtivos no crescimento econômico e na redução da pobreza (Putterman et al. 1998; Hoff, 1996; Kanbur e Lustig 1999), a maioria da literatura empírica, por outro lado, tem se concentrado em descrever, de uma forma *ad hoc*, a relação entre níveis de distribuição de renda e crescimento. Os resultados mais recentes (Forbes, 1999) sugerem que tal relação é branda ou não existente. Alguns trabalhos empíricos, no entanto, oferecem forte evidência da existência de uma relação positiva entre distribuição de ativos (em vez da renda) e o crescimento econômico (Birdsall e Londono, 1998; Deininger e Olinto, 2000).

O objetivo do Seminário Internacional sobre Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico, organizado pelo atual Ministério de Desenvolvimento Agrário e pelo Banco Mundial, foi de estabelecer um fórum para que se apresentassem trabalhos recentes sobre tal possível relação entre distribuição de riqueza e crescimento econômico. Por meio deste fórum, se pretendia estabelecer uma agenda de pesquisa para se alcançar um consenso sobre o tema. Mais do que um exercício acadêmico, tal consenso teria implicações importantes para o desenho de políticas de desenvolvimento econômico e social. Por exemplo, se ganhos de eficiência são gerados por programas de redistribuição, como



no caso da reforma agrária, tais políticas deixam de ter a paz social como seu alvo principal, e passam a ser justificadas como meios de gerar taxas de crescimento mais altas via um aumento da eficiência na economia. Esta aceleração do crescimento beneficiaria não só aos sujeitos diretos (neste caso, trabalhadores sem-terra), mas a sociedade como um todo. Tal consenso estabeleceria que na presença de falhas de mercado, principalmente falhas nos mercados de trabalho e de capital, políticas redistributivas podem redirecionar a economia a um equilíbrio dinâmico mais próximo à fronteira de Pareto.

Resumo dos trabalhos

No primeiro desses trabalhos, “Distribuição, Eficiência e Voz: Elaborando Reformas de Segunda Geração”, Joseph Stiglitz argumenta, baseando-se em teorias desenvolvidas nas últimas duas décadas, que a noção neoclássica tradicional que afirma que problemas de eficiência econômica podem, e devem, ser tratados separadamente de temas de equidade social não é válida. Stiglitz monta seu argumento questionando as premissas básicas tomadas pelo Segundo Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar (STFEB). O STFEB estabelece que qualquer alocação Pareto-eficiente pode ser atingida através de um equilíbrio competitivo, dado que impostos e transferências sejam do tipo *lump-sum*. Isto significa que o estado pode atingir a equidade social, primeiro redistribuindo ativos econômicos (terra e/ou capital), e em seguida deixando que os mercados atinjam um equilíbrio competitivo eficiente.

Por outro lado, segundo o STFEB, dada uma distribuição inicial de ativos, o equilíbrio competitivo resultante é Pareto-eficiente. Isto implica que, partindo de uma distribuição desigual de ativos, políticas redistributivas seriam conflituosas, já que necessariamente implicariam no “benefício de alguns a custo de outros”. Isto é, tais políticas não são do tipo *win-win*. Além do mais, segundo o STFEB, tais políticas não podem ser justificadas em termos de aumentos da eficiência produtiva na economia.



Uma das mais importantes contribuições acadêmicas de Stiglitz foi mostrar analiticamente que, na presença de informações imperfeitas, equilíbrios de mercado nem sempre são Pareto-eficiente (Greenwald and Stiglitz, 1986). Conseqüentemente, ações redistributivas do estado podem beneficiar alguns sem que se prejudiquem a outros. Ou seja, através de compensações apropriadas, políticas redistributivas podem vir a se tornar *win-win*.

Uma implicação direta do teorema Greenwald-Stiglitz é que a distribuição de ativos econômicos pode afetar positivamente a eficiência na economia. Neste caso, políticas de redistribuição deveriam ser adotadas, não só por promoverem a paz social, mas também por expandirem a fronteira de possibilidades de produção. Tais políticas seriam fiscalmente sustentáveis, já que potencialmente os incrementos de produtividade mais que compensariam custos fiscais.

Segundo Stiglitz, uma reforma agrária que objetiva a expansão da agricultura familiar, é um exemplo de política redistributiva com potencial de ampliar a equidade social assim como a produtividade da economia. Isso se dá pelo fato de a mão-de-obra familiar ser mais eficiente do que a mão-de-obra contratada que sofre com problemas de incentivo. Logo, a transformação de arrendatários e assalariados rurais em proprietários tem o potencial de gerar aumentos na eficiência da produção.

Um outro exemplo, são políticas de ampliação do acesso à educação. É interessante notar no entanto, que a reforma agrária pode ter efeitos indiretos tanto na demanda como na oferta de educação. Isto é, redistribuição de ativos, como a terra, dá uma fonte de geração de aluguéis adicionais àqueles que originalmente só eram capazes de gerar renda via o aluguel de seu trabalho. Ou seja, donos de terra são mais hábeis em lidar com choques (crises) econômicos(as) sem terem que aumentar a oferta de trabalho via a retirada de jovens da escola (Conning, Olinto e Trigueros, 2000). Além do mais, a possibilidade de se hipotecar ativos como a terra, facilita o acesso ao crédito, que pode ser utilizado como mecanismo de se mitigar os efeitos de crises econômicas passageiras. Estes



dois efeitos sugerem que, *ceteris paribus*, donos de terra exibem uma maior demanda por investimento em capital humano (educação dos filhos) que aqueles que são obrigados a derivar renda exclusivamente de sua força de trabalho.

Reforma agrária também pode elevar os níveis de investimento em capital humano via a ampliação da oferta de educação. Como sugerido por Stiglitz, as ações coletivas necessárias para a provisão de bens públicos, como a educação, são mais prováveis de se levar a cabo em comunidades em que a maioria dos habitantes é proprietário de terras, ou seja, menos intinerantes. Isto é, comunidades dominadas por pequenos proprietários de terra têm um maior potencial de gerar capital social, que por sua vez gera uma maior coesão social, facilitando iniciativas coletivas propícias ao investimento em escolas, centros de saúde e segurança pública. Logo, reforma agrária pode ter um papel importante no âmbito das Reformas de Segunda Geração (*post-Washington Consensus*) que visam gerar capital social e instituições locais para promover o desenvolvimento econômico e social de uma forma participatória, descentralizada e não paternalista.

O segundo trabalho, “Distribuição de riquezas, eficiência econômica e incentivos”, apresentado por Karla Hoff, faz um levantamento interpretativo da mais recente literatura que lida com a seguinte questão: Levando-se em consideração problemas de incentivo, de que forma a distribuição de riquezas em uma economia afeta a eficiência de utilização de recursos econômicos? Como elucidado por Hoff, problemas de incentivo aparecem, principalmente, em mercados de crédito e trabalho toda vez que agentes econômicos possuem “informações privadas” ou podem tomar “ações ocultas” (i.e., *private information* e *hidden action*). Dado que problemas de incentivo resultam em perdas de eficiência, Hoff enfatiza três implicações de trabalhos recentes na literatura:

1. riqueza individual afeta a forma dos contratos estabelecidos entre agentes econômicos. Por exemplo, acesso a ativos afeta a capacidade de se hipotecar bens individuais em transações no mercado de crédito;



2. as formas dos contratos estabelecidos entre agentes econômicos afetam a rentabilidade das transações econômicas. Isso se dá pelo fato de que tais contratos carregam mecanismos endógenos que fornecem incentivos para que agentes revelem suas informações privadas;

3. logo, a distribuição de riqueza afeta a produtividade.

Um exemplo clássico, a que se refere Hoff, são as formas de contratos de parceria entre proprietários e inquilinos rurais, que são notoriamente ineficientes no senso de Pareto. Ou seja, em uma economia rural sem problemas de incentivo, causados por “assimetrias de informação” e “ações ocultas”, em vez de contratos de parceria agrícola, deveríamos observar contratos de aluguéis e/ou salários fixos. Na ausência de problemas de incentivo, ambos são mais eficientes quanto à alocação de trabalho e terra na economia rural. No entanto, dados os problemas de incentivo, que são intrínsecos em qualquer economia, proprietários e inquilinos decidem adotar contratos de parceria que não são Pareto-eficiente, mas que são do tipo *second best*. Logo, como indicado nesta literatura, uma redistribuição da propriedade da terra aos inquilinos, com a devida compensação aos proprietários, seria suficiente para se atingir uma alocação de terra e trabalho mais próxima à fronteira de Pareto (isto é, mais eficiente).

O terceiro trabalho é: “Reforma agrária, redução da pobreza e crescimento: evidências da Índia”, apresentados por Tim Besley e Robin Burgess. A contribuição principal deste trabalho foi testar, empiricamente, se as leis de reforma agrária adotadas em alguns estados da Índia reduziram ou não a pobreza. Besley e Burgess fornecem evidências robustas que apóiam a hipótese de que estados que adotaram leis de reforma agrária, leis do inquilinato e leis que aboliram intermediários agrários, tiveram mais sucesso na redução da pobreza. Eles também concluem que a reforma agrária acelerou a redução da pobreza através do aumento do “salário sombra”, ou seja, o salário de reserva, dos pobres rurais. No entanto, destacam que tais efeitos de redução de pobreza seriam ampliados se as leis de reforma agrária dos Estados indianos incluíssem,



além das leis adotadas, mecanismos para a redistribuição de terras.

O trabalho apresentado por Nancy Birdsall: “Educação: O Patrimônio do Povo” lida com a desigualdade de um dos mais importantes, se não o mais importante, ativos que compõem a riqueza dos indivíduos em uma economia: a educação. Como sugerido por Birdsall, a educação é a forma mais fácil de se medir capital humano. Em uma economia globalizada, educação vem se tornando cada vez mais um ativo de alto valor com grande potencial de gerar renda aos seus “proprietários”. Birdsall destaca que a educação é um tipo especial de ativo em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, uma vez adquirida, educação não pode ser roubada, vendida, ou seja, não pode ser expropriada de seu dono. Em segundo lugar, com o aumento da quantidade e qualidade da educação, outros ativos como terra e capital físico passam a representar uma proporção menor da riqueza total de uma economia. Logo, já que terra e capital físico costumam ser concentrados nas mãos de poucos, um aumento no acesso à educação implica em uma redução da desigualdade social.

O trabalho de Birdsall é dividido em três partes. A primeira parte revê evidências de que as taxas de acumulação de capital humano na América Latina são baixas e inadequadas. No entanto, Birdsall afirma que a desigualdade no acesso à educação na América Latina vem se reduzindo, ainda que lentamente, nas últimas quatro décadas. A segunda parte resume evidências empíricas disponíveis na literatura que apóiam a hipótese de que taxas baixas e desiguais de acumulação de capital humano não só explicam parte dos altos níveis de desigualdade da renda na América Latina, mas também explicam, em parte, as baixas taxas de formação de capital físico, e logo, as baixas taxas de crescimento econômico na região. Finalmente, a terceira parte descreve as razões pelas quais se observam baixas taxas de formação de capital humano na América Latina. Birdsall enfatiza os efeitos da demanda reduzida por educação em países pobres, onde a história, geografia e políticas econômicas distorcidas conspiram conjuntamente para gerar baixos retornos ao investimento em capital huma-



no. A autora conclui chamando à atenção para os desafios que devem ser enfrentados por promotores de políticas para se expandir a oferta de educação às camadas mais pobres da população.

Em seguida, encontramos o trabalho empírico de Lundberg e Squire. Neste trabalho, eles utilizam dados longitudinais de 16 Estados indianos para analisar algumas das questões avançadas por acadêmicos teóricos. A primeira questão de interesse é: se existem ou não evidências que apóiam a hipótese de que políticas redistributivas, como reforma agrária, reduzem eficazmente a desigualdade da renda e/ou a pobreza. A segunda questão é se tais políticas têm um impacto positivo ou negativo no crescimento econômico. Métodos econométricos de panel-data são utilizados para a identificação de tais efeitos.

Os resultados de Lundberg e Squire sugerem que as reformas agrárias adotadas por alguns Estados indianos nos anos 60 não tiveram impactos estatisticamente significativos na desigualdade da renda. Por outro lado, os resultados indicam que as reformas agrárias tiveram um impacto estatisticamente significativo na redução da pobreza. Finalmente, os resultados também sugerem que, no caso da Índia, reformas agrárias tiveram um impacto positivo no crescimento econômico. Isto é, Estados que implementaram reformas agrárias nos anos 60 cresceram mais rápido, e tiveram mais sucesso na redução da pobreza, do que estados que mantiveram uma estrutura fundiária tradicional. O fato de que a reforma agrária não teve um impacto significativo na distribuição de renda sugere que os ganhos gerados por um maior crescimento foram absorvidos igualmente pelas camadas mais pobres e as camadas mais ricas. Finalizando, Lundberg e Squire concluem que políticas redistributivas como a reforma agrária, têm potencial não só como política de redução de pobreza, mas também como política geradora de crescimento econômico.

O sexto texto, de Vito Tanzi, analisa o papel de fatores sistemáticos que determinam a desigualdade de renda e riqueza. Tanzi propõe que tais fatores sistemáticos são: (i) instituições ou normas e costumes sociais; (ii) amplas mu-



danças econômicas; e (iii) o Estado.

Tanzi argumenta que normas e costumes sociais, que são endógenos em uma sociedade e que se evoluem através da história, têm um importante efeito sistemático na determinação de desigualdades. Algumas dessas normas ou costumes são consequência da existência de instituições formais, como por exemplo, a escravatura. Outras refletem religião ou traços culturais, como por exemplo, o sistema de castas e o status da mulher em alguns países. Essas instituições formais e informais limitam o conjunto de oportunidades econômicas disponíveis a certos grupos específicos, muitas vezes definidos em bases étnicas ou de gênero. Tanzi argumenta que tais fatores institucionais são a principal causa de desigualdades persistentes observadas em vários países, e que políticas de redistribuição em tais países seriam muito custosas e teriam pouco impacto.

Um segundo fator importante na determinação de desigualdades são mudanças drásticas na economia global. Tanzi cita como exemplo a revolução tecnológica recente e a corrente globalização da economia. Tais mudanças radicais nas fronteiras de possibilidades de produção afetam os preços relativos dos fatores (terra, capital e trabalho), fazendo com que donos de alguns fatores se beneficiem, e donos de outros saiam perdendo. O impacto resultante da globalização na desigualdade é difícil de se prever. Se tais mudanças fazem com que retornos ao capital humano cresçam em relação a retornos ao capital físico (e/ou terra), globalização deve reduzir a desigualdade, já que a maioria dos pobres só possui um ativo em seu portfólio: capital humano. Logo, para que as camadas mais pobres se beneficiem da globalização, é necessário que o acesso a investimentos em capital humano (i.e., educação e saúde) seja amplo e equitativo.

Uma outra forma através da qual a globalização pode reduzir a desigualdade, afirma Tanzi, é via a aceleração de mudanças institucionais (normas e costumes). Isto é, uma vez inseridas na economia global, sociedades tradicionais são expostas a instituições mais democráticas e menos excludentes, o que as levariam a ajustar suas instituições tradicionais (normas e costumes) para melhor com-

petir na economia global.

Por último, Tanzi discute o papel do Estado na determinação da desigualdade social. Ele enfatiza que o principal papel do Estado é garantir a estabilidade macroeconômica e promover o crescimento econômico. Tanzi argumenta que os pobres são os menos capazes de mitigar os efeitos das altas taxas de inflação. Em outras palavras, Tanzi afirma que políticas de estabilização são condição necessária para a redução da pobreza e a desigualdade. Tanzi reconhece, no entanto, que crescimento, apesar de necessário, não é suficiente para a redução da pobreza. Políticas que nivelem o acesso às oportunidades econômicas geradas por um maior crescimento, são indispensáveis.

A este respeito, no entanto, Tanzi lembra que o crescimento econômico também amplia os níveis de receita do Estado. Se tal aumento de receita for eficientemente utilizado em investimentos em serviços de educação e saúde pública, ou seja, investimento em capital humano, crescimento pode então ter como resultado indireto a redução da desigualdade (além da redução da pobreza). Ele chama atenção para dois tipos de problemas ligados ao papel do Estado no uso de receitas públicas na promoção de investimento em capital humano: o primeiro é a possibilidade de “apropriação” dos benefícios potenciais das receitas públicas por grupos com poder de influenciar decisões de política e desenhos de programas sociais. Por exemplo, gastos com a previdência social podem ser demasiado altos, enquanto gastos em educação primária são baixos, se grupos de pensionistas forem mais influentes politicamente do que famílias pobres necessitando acesso à educação e saúde. Uma segunda forma de “apropriação indevida” é o que pode ser levado a cabo pelos próprios provedores de serviços públicos. Por causa de pressões por altos salários e pela falta de incentivos para utilização eficiente de recursos públicos, e algumas vezes por causa de corrupção, esta forma de apropriação pode, de uma forma significativa, reduzir o valor dos serviços providos, reduzindo as taxas de geração de capital humano.

O último texto desta coletânea é assinado por José Eli da Veiga. Seu título



é “Pobreza Rural, Distribuição de Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. Trazendo a discussão do foco central do Seminário para o caso do Brasil o autor preconiza uma nova estratégia para o desenvolvimento rural centrada na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar. Sua argumentação se divide em três partes: a primeira procura mostrar a “forte ligação que existe entre pobreza rural e padrão de crescimento agrícola, chamando a atenção o excessivo acanhamento dos programas governamentais dirigidos à questão”. A segunda parte tenta mostrar que o principal obstáculo para um efetivo combate à pobreza rural no Brasil se vincula a um pensamento de uma elite intelectual (formuladores de políticas econômicas?) de que crescimento econômico nada tem a ver com desigualdade o que os levaria a aceitar que políticas redistributivas tipo reforma agrária teriam apenas um sentido social, compensatório, sem qualquer sentido econômico mais geral, ao contrário do que estabelece a pesquisa econômica mais atual (em parte refletida nos textos ora publicados). Na terceira parte a argumentação do autor se orienta para análises comparativas do desenvolvimento econômico de países do denominado Primeiro Mundo e os equívocos, a seu ver, cometidos no debate brasileiro, sobre o destino do espaço rural, o impacto do padrão de crescimento agrícola sobre o desemprego urbano. Com impressionante atualidade as teses do autor são de grande poder argumentativo, chamando atenção o fato de que as elites pensadoras brasileiras ainda não tenham se dado conta de que cabe a elas o “ônus da prova” já que não há exemplo histórico nem evidência empírica que desmintas as teses estabelecidas por Veiga.

A pobreza rural brasileira, a despeito do fortíssimo êxodo rural verificado entre as décadas de 60 e 80 (28,4 milhões de pessoas migraram do campo para as cidades), manteve-se na mesma proporção denunciados os equívocos das políticas para o campo orientadas à proteção, expansão e fortalecimento da agricultura patronal. Tais distorções resultam de “uma herança histórica cuja marca essencial foi o desprezo e a intolerância das elites pelas formas familiares de propriedade e uso da terra”. Com isso, nada mais natural do que a decisão do

regime militar vigente no período de usar a migração, incluindo uma marcha para o oeste, como válvulas de escape para evitar o enfrentamento da verdadeira questão: o perverso perfil da distribuição fundiária brasileira. Mantido o padrão, os programas de assentamentos retomados pela redemocratização, não foram suficientes para inverter o processo de manutenção de elevada proporção de pobres na área rural. Mais recentemente, ao elevar a média de famílias beneficiadas no período 1995/1998 para 70 mil por ano e considerando que entre 1992 e 1995 as estatísticas indicam que estariam saindo da agricultura entre 40 e 50 mil famílias por ano, estariam sendo compensadas, num balanço de ganhos e perdas, embora timidamente, a perversa situação da maioria dos pobres do campo. É importante assinalar que os novos agricultores familiares estão recebendo dotação de terras compatível com o módulo familiar que, teoricamente, permitem sua sustentabilidade. No limite pode-se afirmar que esses novos agricultores têm mais condições de desenvolvimento produtivo do que aqueles que foram forçados a mudar de atividade. Isso, entretanto, não desqualifica a crítica que faz o autor da timidez do programa governamental na distribuição de terras diante da enorme demanda social.

Sobre a relação entre crescimento econômico e desigualdade, Veiga chama a atenção para o que denomina um “segundo contraste: desta vez entre as convicções dos intelectuais brasileiros e as conclusões de sistemáticas comparações internacionais”. Critica o pensamento ainda preponderante por aqui de que a desigualdade não dificulta o crescimento econômico, salientando a sua anomalia frente às conclusões de estudos que apontam evidências exatamente contrárias a esse pensamento dominante. Uma das referências ainda utilizada se baseia na famosa hipótese de Kusnetz (1955) que, estudando o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra, encontrou evidências que demonstrariam que ao crescimento se seguiria um processo redistributivo. Na verdade, modelos desenvolvidos no final da década de 80 por eminentes autores já refutavam parcialmente a hipótese. Recentemente (Deninger & Squire, 1996) pesquisadores do Banco Mundial, trabalhando com dados de mais de 80



países reuniram elementos suficientes para rejeitar referida hipótese.

Para Veiga, um dos problemas mais importantes no pensamento brasileiro em matéria agrária é o de que existiria um “dilema entre as dimensões econômica e social da estrutura fundiária; ou seja. De que um mesmo padrão de distribuição de terra não pode atender simultaneamente aos objetivos de eficiência e equidade”. Seguem-se daí as receitas tradicionais das políticas públicas para o setor. Tal pensamento, contudo, não se restringe ao campo conservador, chegando até mesmo a expoentes da esquerda, que também separam o econômico do social, pregando igualmente políticas sociais compensatórias para evitar a *lumpenização* de parcela dos trabalhadores rurais brasileiros.

A existência de um “consenso” nos diferentes campos de pensamento, a despeito de não encontrar apoio em proposições teóricas, evidências empíricas e na experiência histórica dos países considerados desenvolvidos, leva ao que o autor chama de a “necessidade de remar contra a maré” para insistir na invalidez do dilema e defender a proposição de que o desenvolvimento rural brasileiro deve fundar suas bases na agricultura familiar, rompendo com o fazer histórico que transformou o Brasil num fenômeno internacional e persistente de manutenção de baixos índices de desenvolvimento humano a despeito do seu potencial econômico.

Além da mudança no foco que predominou até recentemente (o autor reconhece que a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf representa um avanço), é necessário ir mais adiante, compreendendo inclusive uma revalorização do rural e as implicações daí decorrentes. É necessário rever as projeções que imaginavam um certo determinismo histórico de redução relativa e absoluta da população dedicada às atividades agropecuárias. Por que o Brasil, por exemplo, deveria seguir o chamado padrão americano e não o europeu? A simples verificação de que a tendência do Brasil tenha mais a ver com o padrão europeu já modifica substancialmente as projeções. Além disso, contrariando as previsões, mesmo o denomi-

nado padrão americano pode estar sofrendo modificações com a revalorização do *family farmer* a partir da substituição de agricultores americanos tradicionais por imigrantes mexicanos, fenômeno especialmente observado no Texas e no Arizona.

As ocupações rurais em atividades não-agrícolas são outro fenômeno que se espalha em todo o mundo e já se observa com grande intensidade em algumas regiões brasileiras, conforme indica a pesquisa da Unicamp coordenada por Graziano da Silva. Toda essa revalorização da vida rural, conforme enfatiza Veiga, tem como pano de fundo a manutenção da agricultura familiar e a manutenção da qualidade do ambiente natural. Embora tenham mudado as relações campo-cidade e a estrutura ocupacional, o valor do espaço rural está ligado ao que os americanos denominam *amenity values*.

Projetando o número de ocupações possível (em termos agropecuários) tomando-se como referência uma área de 350 milhões de hectares de SAU (superfície agrícola útil), pode-se ter um aumento de até 20% do pessoal ocupado, sem a necessidade de expandir a fronteira atual, ou seja, conservando-se os recursos naturais ainda não depredados. Caso a decisão estratégica da sociedade brasileira seja a de insistir com o modelo patronal, a pressão sobre o emprego urbano poderia se tornar insuportável, agravando os enormes problemas que o Brasil já tem e que traz a violência urbana como um dos seus reflexos principais.

Conclusão

Os textos ora apresentados refletem as discussões do Seminário Internacional sobre Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. São uma inestimável contribuição ao debate, especialmente no momento em que o país e os centros do pensamento discutem o tema da pobreza e sua face rural. A Economia como ciência social não pode se afastar do seu sujeito-o homem, produzindo abstrações que negam oportunidades às maiorias. Em nenhum dos textos se deixa de reconhecer a necessidade da estabilidade macroeconômica como



condição necessária para sustentar o crescimento econômico. O que os textos demonstram é a insuficiência das políticas de ajustes baseadas no denominado *Consenso de Washington*. Ao denominar de reformas da segunda geração Stiglitz nada mais fez do que demonstrar a necessidade de ir além daquelas proposições, resgatando a melhor tradição da disciplina, especialmente as idéias centrais das proposições de Lord Keynes.

Declaração de Brasília

O Seminário tinha a pretensão de gerar debates, influenciando na concepção das políticas econômicas em países emergentes como o Brasil. No decorrer dos debates, formou-se um grupo representativo de pesquisadores nacionais e estrangeiros que se dedicou a discutir e elaborar uma **Declaração de Brasília**, que resume as principais conclusões do evento:

“O objetivo do seminário foi discutir, a partir das mais recentes contribuições da pesquisa econômica em todo o mundo, os argumentos teóricos e as evidências empíricas disponíveis sobre a relação entre crescimento econômico e distribuição de ativos. Dentre as conclusões a que chegaram os conferencistas e debatedores, destaca-se a de que não existe um *trade off* entre crescimento econômico e redistribuição de renda e ativos. Ao contrário, as evidências indicam que uma melhor distribuição de ativos é que permite um crescimento econômico sustentável. Foi consenso, igualmente, que a estabilidade macroeconômica é uma condição necessária para proceder a reformas de segunda geração.

Como uma síntese das apresentações e discussões realizadas são resumidos os dez pontos principais do debate:

1. O governo deve ter um papel importante na elaboração de políticas que ampliem as oportunidades econômicas das camadas mais pobres da sociedade. Tais políticas devem ser parte do conjunto de reformas de segunda geração, ou seja, reformas estruturais e institucionais de ataque à pobreza

e que facilitem a participação produtiva dos pobres na economia.

2. As reformas de segunda geração devem incluir o fortalecimento das instituições da sociedade civil, uma regulação adequada para controle do funcionamento dos diferentes mercados de fatores como, por exemplo, o sistema financeiro e um sistema judiciário eficiente e eficaz.

3. As preocupações com as questões de distribuição são claramente justificadas. A melhor distribuição de bens na sociedade é, historicamente, mais eficiente na construção do desenvolvimento do que a concentração de riqueza, ao contrário do que propõe o pensamento econômico tradicional.

4. Neste sentido, espera-se que os programas que melhoram sustentavelmente a posição dos pobres quanto aos bens aumentem o crescimento agregado. Logo, programas como o de reforma agrária devem ser vistos não só como políticas para aliviar pressões sociais, mas também como parte de estratégias que objetivam o crescimento econômico sustentável.

5. Não é possível separar programas sociais de programas econômicos. O crescimento econômico e o desenvolvimento da sociedade dependem da articulação produtiva de todas as forças sociais como fatores dinâmicos nos níveis político e econômico. O alargamento das oportunidades de acesso à educação e à terra é prioridade indiscutível para o desenvolvimento e são instrumentos insubstituíveis para a formação do capital social, especialmente em países com grandes desigualdades econômicas e sociais.

6. As instituições da sociedade civil são peças fundamentais no conjunto de instituições encarregadas de promover o desenvolvimento sustentável e participativo.



7. Nos últimos 30 anos, a comunidade internacional não deu a necessária atenção ao papel estratégico que desempenha o espaço rural no processo de desenvolvimento. Essa distorção teve dramática repercussão na América Latina, particularmente no Brasil, país que expulsou para as cidades mais de 40 milhões de pessoas em apenas três décadas.

8. O caso brasileiro e, em particular, sua área rural demonstram que a agricultura familiar tem um potencial de desenvolvimento ainda não percebido pelos formuladores de políticas e constitui um dos trunfos de países como o Brasil, em vista da competição econômica internacional.

9. A redistribuição da terra, considerada como ativo econômico, é elemento fundamental para modificar a matriz de distribuição de renda, conforme se conclui de modelos econométricos aplicados a diversos países.

10. A reforma agrária não se legitima apenas pelos seus efeitos sociais, contrariamente à visão comumente difundida, mas é peça estratégica para ampliar oportunidades de geração de renda e para o desenvolvimento econômico. Embora algumas reformas tenham sido implementadas em situações de conflito social e se tenham observado resultados econômicos insuficientes, em países com alta desigualdade na distribuição da riqueza, a reforma agrária é uma das políticas mais eficazes para reduzir a pobreza e aumentar a eficiência agregada. A experiência internacional e estudos econométricos indicam que instrumentos não conflitivos e descentralizados podem alcançar esse objetivo.

BIBLIOGRAFIA

- AGHION, Philippe and BOLTON Patrick, 1997, A Theory of Trickle-Down Growth and Development, *Review of Economic Studies* 64(2), 151-72
- AGHION, Philippe, CAROLI Eve and GARCIA-PENALOSA Cecilia, 1999, 'Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories', *Journal of Economic Literature* 37: 1615-1660
- ADELMAN, Irma, 1995 *Dynamics and income distribution: The selected essays of Irma Adelman. Volume 2* Economists of the Twentieth Century Series. Aldershot, U.K.: Elgar; Ashgate, Brookfield, Vt.
- BANERJEE, Abhijit V. and NEWMAN Andrew F., 1993. 'Occupational choice and the process of development,' *Journal of Political Economy* 101:274-99.
- BARDHAM, Pranab, BOWLES Samuel and GINTIS Herbert, 1998. 'Wealth inequality, wealth constraints and economic performance', University of Massachusetts, Amherst.
- BÉNABOU, Roland, 1996. Inequality and Growth, NBER Macroeconomics Annual 1996 (B. Bernanke, J. Rotemberg, Eds), Cambridge MA, MIT Press, pp 11-74
- BIRDSALL, Nancy and LODOÑO, Juan Luis, 1997. 'Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction', *AEA Papers and Proceedings*, 87/2:32-37, The World Bank.
- DEININGER, Klaus and OLINTO, Pedro, 2000. *Asset Distribution, Inequality, and Growth*. Policy Research Working Paper, number: 2375 (June 2000), The World Bank.
- DEININGER, Klaus and SQUIRE Lyn, 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth." *Journal of Development Economics* 57 (2), 257-285.
- FORBES, Kristin, 1998. A reassessment of the Relationship between Inequality and Growth, MIT mimeo.
- GALOR, Oded and ZEIRA Joseph, 1993. 'Income distribution and macroeconomics' *Review of Economic Studies* 60: 35-52.
- GREENWALD, Bruce C. and STIGLITZ Joseph E., 1986. 'Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets', *Quarterly Journal of Economics*, 101(2):229-264.
- HOFF, K., 1996. Market Failures and the Distribution of Wealth: A Perspective From the Economics of Information, *Politics and Society* 24:4, 411-432
- KANBUR, Ravi, NORA Lustig, 1999. Why is inequality back on the agenda? Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington DC
- KUZNETS, S., 1955, 'Economic growth and Income Inequality', *American Economic Review*, 45(1):1-28.
- PUTTERMAN, Louis, ROEMER, John E., and SILVESTRE Joaquim, 1998. 'Does Egalitarianism Have a Future?' *Journal of Economic Literature* 36(2), 861-902



Distribuição, Eficiência e Voz: Elaborando a Segunda Geração de Reformas

Joseph Stiglitz

Economista Chefe do Banco Mundial

Um dos principais avanços da economia moderna foi mexer com a idéia neoclássica tradicional, que reza que as questões de eficiência e equidade podem ser tratadas completamente em separado. Nos anos 50, o Segundo Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar, estabelecia que qualquer alocação eficiente, pelos padrões de Pareto, poderia ser considerada como um equilíbrio comparativo, se houvesse uma adequada soma total de impostos e transferências. Esse resultado tinha implicações profundas: afirmava-se que poderíamos deixar o governo alcançar a equidade desejada, mediante a redistribuição de recursos e, depois, deixar o mercado atingir um equilíbrio eficiente. Todavia, o Segundo Teorema Fundamental também se baseava em hipóteses extremamente fortes. Na prática, o governo não poderia utilizar a soma total dos impostos e das transferências para atingir objetivos distributivos. Mais ainda, seria, necessariamente, uma distorção basear-se em impostos e transferências em renda, ou em outras variáveis que são afetadas por ações individuais.



Mais precisamente, os avanços na economia da informação estabeleceram que, na presença de informações imperfeitas, quer dizer, *sempre*, os mercados não são sequer eficientes, pelos padrões de Pareto; existem determinadas ações de governo que, embora confinadas pelas mesmas limitações de informação, podem melhorar a situação de alguns, sem necessariamente piorar a situação de outros (Greenwald e Stiglitz, 1986). Uma implicação direta desse resultado é que a distribuição é, de fato, importante; a mudança na distribuição de renda ou de riqueza pode afetar a eficiência da economia. Num certo sentido, esse resultado é óbvio: os economistas reclamam muito dos efeitos distorsivos de um imposto de 50 por cento sobre a renda, e deveria ficar igualmente claro que um contrato de parceria, exigindo que o meeiro pagasse 50 por cento de seus rendimentos ao proprietário iria desestimular tanto o trabalho quanto o investimento na gleba e em tecnologia. Dar condições para que os meeiros adquiram sua própria terra poderia resultar em maior produtividade agrícola, resultando no que poderia parecer (pelo menos com compensação) uma melhoria, pelos padrões de Pareto.¹

Na primeira parte desta exposição, farei algumas generalizações a respeito deste tema, para levantar algumas questões sobre os efeitos da desigualdade de terras e outros bens patrimoniais sobre a eficiência. Porém, a eficiência é um objetivo um tanto estreito. O processo de desenvolvimento abrange muito mais do que o aumento do PIB. Na segunda parte, discutirei a segunda geração de reformas, que vão um pouco além do chamado Consenso de Washington, por buscarem objetivos de desenvolvimento mais amplos e por empregarem um leque mais variado de instrumentos para atingi-lo. Um dos objetivos da segunda geração de reformas, amplamente reconhecido, é o desenvolvimento institucional, o qual abordarei na terceira parte. Começarei argumentando que a equidade afeta a eficiência econômica, e que a participação e a voz afetam o desempenho institucional, inclusive os objetivos das instituições, e sua efetividade em atingi-los.



A Equidade Afeta a Eficiência: o Caso da Distribuição de Terras

Desigualdades de riqueza, em geral, implicam em que o proprietário do patrimônio, o “ator principal”, delegue o uso dos bens para um outro, o “agente”. Na presença de informações incompletas, será impossível se preparar um contrato completo, especificando quais ações o “agente” deverá desempenhar, e quais tarefas deverá cumprir em cada situação. No mínimo, será impossível fiscalizar (e, portanto, fazer cumprir) esse contrato. Como resultado, surge um problema entre o ator principal e o agente, criando o que, às vezes, se chama de “custos de agenciamento”, ou “custos de mediação” (*agency costs*). Esses custos, e os passos a serem tomados para atenuá-los, tais como uma fiscalização cara, afetam a eficiência de diversas maneiras. Se a extensão da desigualdade afeta a extensão dos custos de agenciamento, então afetará também a eficiência da economia como um todo.

Talvez a ilustração mais clara do problema entre o ator principal e o agente seja a relação entre o proprietário (ator principal) e o meeiro (agente).² Se o proprietário pudesse fiscalizar o meeiro a um custo zero, o seu contrato especificaria a quantidade de trabalho a ser fornecida pelo trabalhador. Porém, a fiscalização é cara, e então o proprietário elabora acordos do tipo contrato de parceria,³ os quais asseguram que o trabalhador terá um incentivo para trabalhar. Esses contratos, entretanto, são imperfeitos por diversas razões:⁴

- (i) O meeiro recebe apenas uma fração (em geral a metade ou dois terços) de seu produto marginal, e, portanto, empreenderá pouco esforço;
- (ii) O meeiro não desfrutará dos benefícios advindos da execução de melhorias na gleba (nem irá arcar com os custos de sua deterioração), portanto, ele investirá pouco na terra, por exemplo, não tomando os devidos cuidados para evitar a erosão. Da mesma forma, os incentivos

são insuficientes para que ele invista em outros insumos, como sementes selecionadas ou fertilizantes;⁵

(iii) O meeiro é, tipicamente, mais avesso a riscos do que o proprietário, mas o contrato de parceria não lhe permite transferir o risco. Da mesma forma, os diferentes incentivos ao risco implicam que o arrendatário pode usar técnicas que oferecem risco mais baixo (escolha da cultura ou do fertilizante), embora estas ofereçam também um retorno mais baixo.

Portanto, a desigualdade, tanto de riqueza quanto de distribuição de terra, deu origem a uma organização econômica que impôs efeitos adversos marcantes sobre a produção.

Talvez não tenham sido essas preocupações com a eficiência, o principal fator motivador que induziu a redistribuição de terras, porém elas dão a esperança que a redistribuição de terras, de fato, promova o aumento da produção e a melhoria dos padrões de vida. Mesmo assim, muitas das iniciativas de reforma agrária no mundo tiveram resultados desalentadores. Em muitos casos, a produção caiu. Da mesma forma, os efeitos da distribuição de terras, muitas vezes, demonstraram ser apenas temporários e, com o passar do tempo, a terra voltava, mais uma vez, a ficar concentrada. Daí a razão porque muitas das reformas recentes impuseram restrições à venda de terras, embora, como discutirei adiante, elas não tenham tido êxito em impedir a reconcentração da terra, criando ainda os seus próprios problemas de eficiência.

Os dois problemas estão relacionados, porque uma queda na produção induz o agricultor a revender a terra. Em outras palavras, é evidente que o valor da terra sob contrato de arrendamento parecia ser mais alto que o valor da terra das propriedades auto-geridas. Como pode isso acontecer?



O Aumento da Produção Após a Reforma Agrária

Mais uma vez, o conceito de custos de agenciamento nos fornece uma pista sobre porque isso acontece. Há pouco, eu relatava as distorções que surgem dos problemas de agenciamento, ligados à disparidade existente entre a legitimidade do “trabalho” e da terra. Existem, no entanto, num sentido mais geral, custos de agenciamento ligados à distribuição de riqueza. A produção agrícola bem sucedida exige não apenas trabalho e terra, mas também capital e *know-how* (tecnologia). Os meeiros pobres, em geral, não possuem nenhum dos três, e a simples doação da gleba não resolverá as outras duas questões. O problema de mediação ligado ao capital é tão sério quanto aquele associado à terra. As limitações de crédito (ver Stiglitz e Weiss, 1981), resultantes da combinação entre riscos limitados (o mutuário não assume o risco total de um eventual fracasso) e o alto custo de se antever e monitorar os riscos, fazem com que muitos meeiros pobres não tenham acesso ao crédito, ou sejam forçados a tomar empréstimos da mão de agiotas, com taxas de juros muito altas.⁶ Assim, os agricultores pobres não têm tido condições de adquirir as sementes mais caras, os fertilizantes, ou tratores pequenos, necessários para uma agricultura produtiva.⁷

Na ausência de ação governamental, uma distribuição mais igualitária de terras pode, de fato, aumentar os custos de agenciamento, *vis-à-vis* a tecnologia. O conhecimento, como tem sido amplamente reconhecido, tem as propriedades de um bem público (quando uma outra pessoa utiliza o conhecimento, isso não diminui o meu conhecimento; e os custos da exclusão são freqüentemente altos). Como tal, no setor privado, o conhecimento sempre terá pouca oferta. Se houvesse um único grande latifundiário, este poderia captar, por completo, os benefícios dos investimentos em tecnologia. Não vale a pena, entretanto, que cada arrendatário invista em conhecimentos, por sua própria conta. Portanto, a inovação não ocorrerá. Cada pequeno agricultor pode esperar que seu vizinho



experimente a nova semente que está no mercado, para ver se funciona. Cada um quer uma carona nos esforços de inovação dos outros. A reforma agrária pode agravar o problema dos caroneiros, ocasionando menor inovação e até mesmo o atraso na implementação de boas práticas. Este é outro exemplo de uma maneira pela qual, contrariando os preceitos da teoria neoclássica, a distribuição afeta a eficiência.

Todos esses problemas podem ser remediados, tanto pelo desenho do programa de reforma agrária, quanto por intervenções adequadas de governo. O Banco Mundial, por exemplo, vem apoiando o governo brasileiro, no sentido de acelerar o seu programa de reforma agrária, por meio de um mecanismo de mercado, através do qual as próprias comunidades de trabalhadores rurais sem-terra identificam e negociam a aquisição da gleba. Não apenas esse enfoque aumenta a legitimidade, literalmente e em sentido mais amplo, dos novos e pequenos proprietários, como também elimina os aspectos conflitantes da reforma agrária. Juntamente com a extensão do crédito e uma ênfase crescente na educação, as evidências iniciais indicam que esse projeto terá êxito em beneficiar milhares de famílias, aumentando sua produtividade e sua receita, o que irá permitir o pagamento dos empréstimos originais utilizados para a aquisição da gleba.

Diversos países e inúmeros programas, mais especificamente o programa do Banco Grameen, em Bangladesh, vêm demonstrando que o crédito pode ser oferecido aos pequenos agricultores, em termos razoáveis, e com altas taxas de restituição.⁸ O monitoramento, feito de igual para igual, elimina as estruturas hierárquicas de fiscalização, e é utilizado para reduzir os custos de agenciamento. Isso pode vir a ser uma contribuição importante para o êxito desses programas (ver Varian, 1990, e Stiglitz, 1993). Pequenos programas de crédito na Indonésia e na Tailândia também lograram êxito, embora baseados em princípios diferentes.

Os governos vêm desempenhando um papel importante, não apenas no



desenvolvimento de novas tecnologias, como também na sua disseminação, mediante programas de extensão. Programas de extensão bem formulados, que dependem da conjuntura do país e do nível de educação dos agricultores, podem lograr êxito na transferência de conhecimentos. Mais ainda, os agricultores que se beneficiam desses programas de extensão atuam, freqüentemente, como multiplicadores para os demais, espalhando esses conhecimentos por uma faixa mais ampla⁹ - outro exemplo do caráter de bem público do conhecimento. Há evidência também de que mesmo alguns poucos anos de escolaridade podem tornar os agricultores mais receptivos às novas tecnologias, portanto, os programas governamentais de extensão da educação podem desempenhar um papel indireto importante num programa de reforma agrária bem sucedido.

A Sustentabilidade da Reforma Agrária

A segunda inquietação, com relação à reforma agrária, é que os seus resultados não têm se apresentado como sustentáveis. Os processos dinâmicos de mercado levaram à reconcentração de terras, desfazendo a reforma agrária.

Alguns anos atrás, Avishay Braverman e eu (1989) formulamos um modelo geral, com o intuito de captar essa dinâmica. Os arranjos institucionais, limitados pelo alto custo da fiscalização, se caracterizam tipicamente pelo compartilhamento imperfeito de riscos¹⁰ e, como resultado, podem levar a algum tipo de redistribuição. Podemos dividir a população em grupos, de acordo com a quantidade de terras que eles possuem, e chamar o número de pessoas no, digamos, enésimo decil de $x_{j,t}$ e a chamar a distribuição completa, ao longo do tempo t , pelo vetor \mathbf{x}_t . Para simplificar, vamos assumir que a distribuição num tempo $t + 1$ é governada pela matriz de transição A^k , em que o sobrescrito denota o arranjo institucional:

$$\mathbf{x}_{t+1} = A^k \mathbf{x}_t$$

Neste modelo, com coeficientes fixos na matriz de transição, o prognóstico para a reforma agrária pode ser sombrio. Para quase todas as matrizes de

transição,¹¹ haverá uma única distribuição de equilíbrio de terra \mathbf{x}^* , que é um autovetor da matriz de transição:

$$(1) \quad \mathbf{x}^* = A\mathbf{x}^*$$

Se a economia for perturbada por \mathbf{x}^* ela retornará, de maneira assintótica, à sua distribuição original – qualquer reforma agrária será eventualmente desfeita, e haverá o retorno à distribuição original de terras.

Os arranjos institucionais são, no entanto, endógenos e dependem da distribuição de terras (e de riquezas). Em condições de grandes desigualdades, o instituto do contrato de parceria reaparecerá, solidificando a distribuição desigual. Em contraste, quando a terra é distribuída de forma mais igualitária, as fazendas se tornarão autogeridas pelos proprietários, resolvendo os problemas de agenciamento, criando, inclusive, condições para que os pequenos agricultores mantenham ou, até mesmo, expandam as suas propriedades. Em nossa simples exposição algébrica, podemos considerar a própria matriz de transição como uma função da distribuição de terras:

$$(2) \quad \mathbf{x}_{t+1} = A(\mathbf{x}_t) \mathbf{x}_t$$

Neste caso, *pode haver distribuição de terras com equilíbrios múltiplos*:

$$\mathbf{x}^* = A(\mathbf{x}^*) \mathbf{x}^* \quad \text{e} \quad \mathbf{x}^{**} = A(\mathbf{x}^{**}) \mathbf{x}^{**}$$

Se isso acontecer, uma redistribuição de terras pode ocasionar uma mudança no arranjo institucional e, dessa forma, tornar-se sustentável. Na verdade, é improvável que o governo consiga, na etapa inicial de redistribuição de terras, alcançar o *equilíbrio*. Mas este modelo também abriga a promessa de que uma pequena redistribuição pode, eventualmente, e sem intervenções complementares, gerar uma grande mudança de um equilíbrio para outro. Mesmo que se observe alguma reconcentração, após a reforma agrária, o equilíbrio final será bem mais igualitário do que o equilíbrio anterior à reforma agrária.



Essas conclusões são corroboradas ao tratarmos a matriz de transição como sendo dependente das políticas do governo, $A(\mathbf{G})$. Por exemplo, a oferta de microcréditos e de programas de extensão podem aumentar as chances de um microproprietário aumentar a sua propriedade. Neste caso, o equilíbrio da distribuição de terras será função das políticas de governo:

$$(3) \quad \mathbf{x}^*(\mathbf{G}) = A(\mathbf{G}) \mathbf{x}^*(\mathbf{G})$$

e as mudanças em \mathbf{G} podem alterar a distribuição final de terras; o que, de outra maneira, simplesmente mudando-se o \mathbf{x}^* , através da distribuição de terras, ao menos no caso do referencial teórico da equação (1), não se pode fazer.

Se combinarmos (1) e (2), de modo que a matriz de transição passe a depender tanto da distribuição de terras quanto das políticas de governo (as quais podem ser afetadas pela distribuição de terras), então as políticas de governo podem afetar *cada um* dos equilíbrios e, com efeito, os programas de governo poderão, até mesmo, criar um segundo equilíbrio, mais igualitário, em que na ausência de programas de governo, haveria apenas um único equilíbrio. Como resultado, os créditos de governo e os programas de tecnologia não apenas aumentariam a efetividade dos programas de redistribuição de terras, como também podem vir a se constituir em requisitos para o seu próprio êxito.

Programas governamentais, que facilitam a provisão de crédito e de tecnologia, e que tenham limitado o êxito de programas de reforma agrária em diversas partes do mundo, têm sido bem mais atraentes do que os programas que limitam as transações imobiliárias, que é um enfoque adotado por outros países.¹² Os agricultores freqüentemente encontram meios, como certos arranjos de *leasing*, para burlar essas políticas, o que não apenas ocasiona uma efetiva reconcentração, mas que também estão ligados a outros problemas afins, como o baixo investimento na gleba. Mesmo se essas reformas conseguissem manter a redistribuição igualitária da terra, isso seria alcançado a um custo econômico muito alto. O fato de a gleba não poder ser vendida ou comprada implica em que ela não poderá ser usada como garantia. Por não poder ser usada como

garantia, ela exacerba o problema de agenciamento do mercado de capitais. As políticas que limitam as transações de terras também tornam difícil a adaptação da economia às mudanças, e ao processo de desenvolvimento. Ao longo do tempo, pode ser desejável que haja um aumento no tamanho médio das glebas, à medida que determinados trabalhadores abandonam a terra para se dedicar a atividades mais bem pagas, em outros setores. Com frequência, os países que adotam esse tipo de regulação severa estabelecem regras para que os indivíduos que abandonarem suas terras percam o direito a elas. Essas regulações inibem o surgimento de indústrias mais produtivas e a realocação de mão-de-obra para usos mais produtivos. Portanto, a consequência desse arranjo é, em muitos casos, uma diminuição dos padrões de vida, após o programa de redistribuição de terras.

Mesmo que rejeitemos essas restrições extremas, e até mesmo que adotemos programas pró-ativos de governo, formulados para superar as limitações de crédito e de tecnologia, permanece uma indagação: algumas restrições sobre as transações de terra (como impostos sobre a compra de terras pelos grandes proprietários) são desejáveis? Do ponto de vista da eficiência, que é uma função de bem-estar social que leva em conta apenas o bem-estar individual, sem distinção explícita, essas restrições parecem ser difíceis de justificar. Afinal de contas, num mercado perfeito, os indivíduos só entrariam num contrato de compra e venda de terras se este tornasse melhores as suas condições de vida, quer dizer, se a transação trouxesse uma melhoria de Pareto.

Existem, no entanto, inúmeras possíveis falhas de mercado que podem justificar intervenções desse tipo, até mesmo do ponto de vista da eficiência. Em primeiro lugar, as pessoas podem não ter a noção completa dos benefícios da terra que é legada aos seus filhos, inclusive os benefícios que surgem da redução dos custos de agenciamento. Em segundo lugar, em razão das imperfeições do mercado de capitais, as pessoas pobres têm taxas de desconto muito mais altas do que os indivíduos mais ricos. Como resultado, mesmo que a venda ao agri-



cultor de renda mais alta diminua o retorno da terra (devido ao aumento dos custos de agenciamento), avaliado pela maior taxa de desconto, o seu valor ainda deve subir. Assim, embora a transação seja racional do ponto de vista dos dois participantes, ela pode, ainda assim, diminuir a renda nacional. Embora a teoria geral do *segundo melhor* torne ambíguo o fato de essas vendas serem desejáveis, fica claro que se existirem impostos sobre a produção (como imposto sobre a exportação), então ocorrerão transações indesejáveis.

Isso tudo, no entanto, oferece uma visão muito estreita do objeto da redistribuição de terras: trata-se aqui de mais que uma simples questão de eficiência econômica, ou até de equidade, se medida pela função convencional de bem-estar social. Faz parte de uma mudança institucional e social mais ampla, que é o componente central da segunda geração de reformas, assunto que abordo nessa segunda parte de minha exposição.

As Reformas de Segunda Geração

A reforma agrária é o exemplo de uma política que pode aumentar tanto a igualdade quanto a produção. A velha troca (*trade-off*) entre equidade e eficiência parece ter sido posta de lado. Existem outros exemplos desse tipo de reformas. Na ausência de educação pública, haverá baixo investimento em educação, porque os pobres, tipicamente, não conseguem arcar com os custos totais da educação privada, e têm dificuldades em obter crédito em troca de ganhos futuros. Por isso, o maior investimento público em educação, especialmente se for bem dirigido, não apenas ampliará as oportunidades educacionais, aumentando a equidade no seio da sociedade, como também aumentará a eficiência econômica. Os investimentos pesados em capital humano na Ásia Oriental foram considerados os responsáveis pelo êxito das economias daqueles países nas três últimas décadas (Banco Mundial, 1993).

O Brasil, em razão de seu alto grau de desigualdade de renda e de riquezas, pode ter um alcance maior do que qualquer outro país no mundo, na con-

dução de reformas destinadas a aumentar a equidade e a eficiência. O índice de Gini do Brasil é 60 (sendo que zero indica completa equidade, e 100 a completa desigualdade), em comparação com 50 do México, 40 dos Estados Unidos, 34 da Indonésia, 30 da Índia e 25 da Noruega e Suécia (Banco Mundial, 1998). Na verdade, nenhum dos países mais importantes têm um coeficiente de Gini que se aproxime ao do Brasil.

Essas considerações, tanto o fato de se considerar a equidade como meta e, num sentido mais amplo, como um meio para se atingir o objetivo de aumentar a eficiência, são fortalecidas pela experiência com a primeira geração de reformas, que já chegou ao fim em diversos países. Esses países seguiram os ditames do Consenso de Washington – baixar a inflação e os déficits orçamentários, liberar o comércio, privatizar as estatais e “ajustar os preços” – mas ainda estão a esperar o desenvolvimento chegar. Se esse desenvolvimento está, de fato, chegando, ele está muito devagar. Os motivos do fracasso do Consenso de Washington, em cumprir suas promessas, são que ele não apenas buscou objetivos muito estreitos – um aumento do PIB per capita – como também ele enxergava o desenvolvimento sob uma perspectiva muito estreita, em dois sentidos.

Primeiro, os instrumentos identificados como pontos focais – liberalização do comércio, privatização e estabilidade macroeconômica – embora importantes, por vezes confundiram meios com fins e ignoraram outros instrumentos igualmente importantes.¹³ Vejamos o exemplo da China, que conseguiu quadruplicar sua renda *per capita* em vinte anos, tornando-se o país em desenvolvimento mais bem sucedido do mundo. Se as trinta províncias chinesas fossem consideradas como economias separadas – e boa parte dessas províncias é muito maior do que a maioria dos países africanos – elas estariam colocadas entre as vinte, dentre as vinte economias que experimentaram crescimento mais rápido desde 1978 (Banco Mundial, 1997). Em outras palavras, a China é responsável por dois terços do aumento da renda total dos países de baixa renda, nos últimos vinte anos, embora no começo do período, ela fosse responsável por apenas



um quarto de seu PIB total e dois quintos de sua população (estimativas baseadas em Banco Mundial, 1998). Ainda assim, a China não seguiu os preceitos do Consenso de Washington. O país enfatizou a competição, em lugar da privatização: a teoria padrão da economia reza que ambos são requisitos para uma economia de mercado eficaz. O Consenso de Washington enfatizava um; a China enfatizava o outro. As pistas são visíveis. Não havia motivo para se surpreender: a privatização de um monopólio de governo, em geral, cria a possibilidade de se criar um monopólio privado, com preços altos e ineficiência continuada. Da mesma forma, um dos objetivos da liberalização do comércio é o de aumentar a competição, mas quando existe um importador monopolista, as receitas das tarifas podem simplesmente ser convertidas em receitas adicionais para o importador monopolista.

Os tópicos que foram ignorados pelo Consenso de Washington são talvez ainda mais reveladores: os mercados financeiros, a competição e a regulação, a transferência de tecnologia, o desenvolvimento institucional – entre outros, cuja importância vem sendo cada vez mais reconhecida.

Isso remete ao segundo aspecto, pelo qual o Consenso de Washington enxergava o desenvolvimento sob uma perspectiva muito estreita. Em minha palestra no Wider (Instituto Mundial para a Pesquisa em Desenvolvimento Econômico – *World Institute for Development Economic Research* - Stiglitz, 1998c), enfatizei que podemos almejar não apenas o aumento do PIB, mas também a melhoria dos padrões de vida, traduzidos pelo aumento dos padrões de saúde e de alfabetização; nós buscamos o desenvolvimento sustentado, não apenas no sentido de uma melhoria do meio ambiente, mas também que as reformas sejam duradouras com respeito às vicissitudes políticas; buscamos o desenvolvimento democrático, de modo que os indivíduos tenham voz sobre as decisões que afetam as suas vidas, e buscamos o desenvolvimento equitativo, para que os frutos do crescimento econômico sejam compartilhados de maneira ampla.

Hoje, eu gostaria de ir ainda mais além. O desenvolvimento representa



uma *transformação* da sociedade, uma mudança das relações tradicionais, das maneiras tradicionais de raciocínio, das maneiras tradicionais de lidar com saúde e educação, com os modos tradicionais de produção, em direção a meios mais “modernos”. Por exemplo, uma das características das sociedades tradicionais é a de aceitar o mundo como ele é; a perspectiva moderna aceita a mudança, reconhece que nós, como indivíduos ou como sociedade, podemos agir para, por exemplo, reduzir a mortalidade infantil, aumentar a expectativa de vida e aumentar a produtividade. Um dos aspectos-chave dessas mudanças é o movimento em direção aos modos de pensamento “científico”, que identificam as variáveis críticas que afetam os resultados, na tentativa de se fazer inferências baseadas em dados disponíveis, reconhecendo o que conhecemos e o que não conhecemos.

Todas as sociedades são um amálgama. Mesmo nas mais “avançadas” existem setores e regiões que permanecem atrelados aos modos tradicionais de operação e pessoas ligadas às maneiras tradicionais de pensar. Entretanto, ao passo que nas sociedades mais avançadas esses “bolsões” perfazem uma proporção relativamente pequena, eles predominam nas sociedades menos avançadas. Na verdade, uma das características das sociedades menos desenvolvidas é o fracasso dos setores mais avançados em conseguir penetrar mais profundamente na sociedade, dando origem ao que se chama de economias “duais”, em que certos métodos de produção mais avançados coexistem com tecnologias bem primitivas.

Sob a ótica do Consenso de Washington, o desenvolvimento era um fator que ia além da solução inicial de um conjunto de problemas técnicos de difícil solução, que exigiam, posteriormente, a remoção de determinados obstáculos (em geral, impostos pelo governo). Isso resolvido, o desenvolvimento aconteceria naturalmente. Esse enfoque – que tinha como ponto de partida a premissa de que os governos ficassem de fora, de modo a permitir que os mercados funcionassem – compartilha, na verdade, com muitos dos preceitos dos modelos de



planejamento indicativo dos anos sessenta. Ambos os modelos viam o desenvolvimento como a solução de um problema de programação dinâmica, o qual estava focalizado no nível do capital (cujas principais variáveis de controle eram os empréstimos e assistência externos) e a sua alocação aos diferentes setores. A falta de capital e as alocações setoriais ineficientes eram retratadas como as únicas diferenças entre países como a Índia e os Estados Unidos. Um modelo argumentava que o planejamento central era necessário para resolver o problema; outro dizia que a economia de mercado descentralizada era a melhor maneira de se encontrar a solução. Entretanto, ambos enxergavam o desenvolvimento pelas mesmas lentes míopes¹⁴, embora os remédios receitados fossem consideravelmente diferentes.

A nova filosofia considerava o papel central desempenhado pelo governo, no enfoque do planejamento e da programação, como parte do *problema* do desenvolvimento, e não como parte de sua *solução*. Os governos assumiram um papel muito grande, um papel para o qual, intrinsecamente, não eram talhados. Não só os governos não possuíam as capacidades, como também os incentivos do processo político asseguravam que, quaisquer que fossem essas capacidades, deviam ser dirigidas não ao aumento da produção nacional, mas ao desvio de receitas para os politicamente poderosos. Nessa perspectiva, a solução era a confiança nos mercados e, em particular, a eliminação das distorções impostas pelos governos, ligadas ao protecionismo, aos subsídios e propriedades do governo.

Com a crise da dívida dos anos oitenta, o foco mudou em direção aos problemas macroeconômicos, ao “ajuste” dos desequilíbrios fiscais e às políticas monetárias mal conduzidas. Devido aos desequilíbrios macroeconômicos, era impossível que os mercados funcionassem, ou que, pelo menos, funcionassem bem.

Vale lembrar que todas as três estratégias enfocavam o desenvolvimento como um problema *técnico*, que exigia uma solução técnica: melhores cálculos



de planejamento, melhores políticas de comércio e de preços, melhores arcabouços macroeconômicos. Essas estratégias não alcançaram o seio da sociedade – e nem acreditaram que isso fosse preciso. As leis da economia eram universais – as curvas de oferta e demanda e os teoremas fundamentais das economias de bem-estar, poderiam ser tão bem aplicadas na África quanto na Ásia, como o foram na Europa e na América do Norte. Essas leis científicas não eram limitadas pelo espaço ou pelo tempo.

As Lições da História

Talvez a maior limitação desses enfoques tenha sido o seu contexto não histórico. Eles não enxergaram que: (a) os esforços bem sucedidos em prol do desenvolvimento nos Estados Unidos bem como em muitos outros países reservaram um papel de destaque para o governo; (b) nas décadas anteriores ao envolvimento mais ativo por parte do governo – ou sua interferência, conforme os postulados dessas doutrinas –, muitas sociedades não lograram o desenvolvimento; com efeito, o desenvolvimento era exceção no mundo, não a regra; e (c) pior ainda, as economias capitalistas - antes da era de envolvimento governamental mais incisivo – caracterizavam-se não apenas por altos níveis de instabilidade econômica, como também pela existência de problemas sociais e econômicos generalizados; grupos importantes, como os idosos e os não qualificados, ficaram à margem do progresso e foram entregues à própria sorte nos sucessivos desastres econômicos, que ocorreram, inclusive, com muita regularidade.

Dois Enigmas

Com efeito, um dos enigmas das explicações dos níveis de renda, baseadas inteiramente em variáveis como a abertura e a política macroeconômica, é a enorme disparidade dentro das fronteiras dos próprios países. Vejamos o caso do Sul da Itália, que negocia livremente com o Norte do país, compartilha o



mesmo quadro macroeconômico e até mesmo se beneficia das políticas econômicas formuladas especificamente para estimular o seu desenvolvimento. Ainda assim, enquanto o Norte prosperou, o Sul permaneceu estagnado. Este fato, por si só, deveria ter dado a pista de que existe algo mais no desenvolvimento, além de tão somente os elementos do Consenso de Washington.

Outro enigma mais recente diz respeito ao colapso das economias da antiga União Soviética. Transcorridos quase dez anos após o começo da transição para uma economia de mercado, as estimativas mais gerais mostram que a produção dos países da antiga União Soviética permanece um terço abaixo do que era em 1989. Isso, após a substituição do ineficiente sistema central de planejamento por um sistema mais descentralizado, voltado para o mercado; isso, após a eliminação quase completa dos padrões de preços distorcivos, e após a constatação que a propriedade privada iria, supostamente, restaurar os incentivos que pareciam estar tão ausentes sob o regime anterior. Esse colapso não pode ser explicado pelas mudanças no capital humano e pelos avanços no conhecimento, os quais praticamente não evoluíram, ou pelas mudanças no capital físico, que pode até ter se deteriorado um pouco, mas não na mesma proporção do declínio da produção. Em vez disso, a explicação para os prolongados problemas econômicos das economias da antiga União Soviética é que continuou a destruição do capital organizacional e social, processo que já havia começado no regime anterior, e poucos esforços foram envidados para a construção das novas bases. Com efeito, esses esforços foram solapados pela própria maneira como essa transição foi conduzida. De todo modo, deu-se pouca atenção aos alicerces, à infra-estrutura legal e institucional, inclusive às leis de falência, de competição e aos termos contratuais, bem como ao seu cumprimento efetivo.

Esses exemplos, e o seu contraste com o êxito da China, são talvez a motivação mais forte no sentido de assegurar que as reformas de segunda geração incentivem a criação da competição, o desenvolvimento e aperfeiçoamento das

instituições e o funcionamento efetivo das organizações e das redes sociais. Isso dependerá não apenas do acerto das políticas, ou da forma pela qual os controles serão estabelecidos, mas de *quem* fará parte da formulação das políticas, e do processo pelo qual essas decisões sobre as políticas serão tomadas. Essas considerações trazem à tona o terceiro tópico de minha exposição, que é o papel da voz e da participação nas reformas políticas e no desenho institucional.

A Importância da Participação Social nas Reformas Políticas e no Desenho Institucional

O terceiro tópico traz de volta os temas da distribuição e da reforma, embora vistos sob a perspectiva mais ampla de desenvolvimento que acabo de delinear. Mundo afora, as inquietações sobre a concentração de poder não se baseavam no estreito raciocínio econômico que elaborei há pouco, mas em preocupações sociais mais amplas e, mais particularmente, em preocupações políticas; afinal de contas, essas preocupações eram anteriores ao conceito de *agency costs*, que surgiu nos últimos 25 anos. A concentração de poder econômico (riquezas ou terras) tem conseqüências, algumas das quais exercidas pelo mercado, e outras exercidas por meio de outros canais. Os exemplos são abundantes. Estudos sobre engenhos de cana-de-açúcar na Índia, por exemplo, apontam para os efeitos potencialmente adversos da concentração de riqueza, em vilarejos, sobre a eficiência econômica.

No início desta exposição, discorri sobre como as instituições de *mercado*, tais como os contratos de parceria, constituem uma função da distribuição de riquezas (ou terras). O mesmo se aplica para as instituições de fora do mercado, tais como as instituições públicas, que influenciam o comportamento econômico.

Assim, se as reformas dirigidas à promoção do desenvolvimento pretendem transformar sociedades inteiras, elas devem *buscar o envolvimento* de sociedades inteiras. Isso tem dado origem a um interesse crescente pela legitimidade e pela



participação nas estratégias de desenvolvimento, e pela criação de instituições que possam traduzir essa legitimidade e participação. Na verdade, se o objetivo é a obtenção da legitimidade, ou fazer com que as reformas tenham alcance profundo dentro da sociedade, a participação é necessária. A legitimidade e a participação também são necessárias, se a estratégia de desenvolvimento tiver que ser adaptada à conjuntura do país e se essa estratégia evocar o tipo de compromisso e de envolvimento de longo prazo, que são necessários para a sustentabilidade.

Até pouco tempo atrás, a ênfase na participação social só encontrava apoio em evidências apontadas por alguns estudos de caso. Embora sugestivas, essas pesquisas não eram definitivas. No Banco Mundial nós elaboramos estudos metódicos e sistemáticos sobre evidências de importância da participação. Os resultados foram surpreendentes. Em um estudo elaborado, sobre 121 projetos de abastecimento de água no meio rural, financiados pelo Banco, dois terços dos projetos que contavam com significativa participação da população local tiveram êxito, de acordo com os critérios do Banco, e apenas um décimo dos projetos sem participação foram bem sucedidos (Isham, et. al, 1995). Outros estudos também confirmam esses resultados.

Pesquisas complementares também encontraram efeitos semelhantes ao nível macropolítico. Um desses estudos, que utilizou um conjunto de dados do Banco Mundial para os países, demonstrou haver uma ligação empírica muito forte entre as liberdades civis e o retorno econômico dos projetos (Isham et. al, 1997). Os projetos de governo dos países cujos cidadãos têm livre voz, tendem também a ter mais êxito. A legitimidade pode surgir através da persuasão, mediante a apresentação de evidências (teoria e fatos) de que determinadas estratégias e políticas têm mais probabilidade de sucesso que outras. Porém, o grau de legitimidade será provavelmente ainda maior quando as políticas e estratégias forem formuladas dentro do próprio país, quando o próprio país detiver as rédeas do processo.

A importância da legitimidade e da participação torna-se talvez mais clara no desenvolvimento do capital social/organizacional, sem o que nenhuma sociedade consegue funcionar. Como mencionei anteriormente, o êxito limitado, até agora, da transição na Rússia pode ser atribuído ao fracasso em se desenvolver a infra-estrutura institucional. No processo de desenvolvimento, o capital social ligado à sociedade tradicional é destruído antes da formação de um novo capital social. O capital social/organizacional não pode ser concedido a um país por agentes externos. Deve ser desenvolvido internamente, embora, na verdade, o conhecimento sobre os elementos-chave que facilitam a criação desse capital social/organizacional possa facilitar o processo de criação desse novo capital social/organizacional. O ritmo de mudanças e o padrão das reformas devem ser adaptados à capacidade de cada país de criar o capital social/organizacional. Na verdade, este fator talvez seja a mais importante limitação imposta à velocidade das transformações. A China vem demonstrando que um país pode absorver rapidamente enormes quantidades de capital. Nos primeiros estágios de desenvolvimento, a demanda por estradas, escolas, energia, telecomunicações e outros elementos de infra-estrutura é imensa, sendo difícil acreditar que recursos adicionais não possam ser utilizados de forma produtiva. Entretanto, o fornecimento puro e simples desses elementos não se constitui, por si só, em desenvolvimento.

Gostaria de extrair duas implicações deste fato, uma sobre como as instituições financeiras internacionais interagem com nossos clientes em desenvolvimento e outra sobre o desenho das instituições dentro de um país.

As Relações entre os Emprestadores/Doadores e os seus Clientes

As mudanças não podem ser impostas por agentes externos. Com efeito, as tentativas de se impor mudanças, quando vindas de fora, são mais passíveis



de engendrarem resistências e obstáculos às mudanças do que facilitarem essas mudanças. No centro do desenvolvimento está a mudança do modo de pensar, e os indivíduos não podem ser forçados a mudar sua maneira de pensar. Eles podem ser forçados a empreender determinadas ações. Podem até mesmo ser forçados a proferirem determinadas palavras. Mas não podem ser forçados a mudar suas mentes nem suas emoções.

Esse ponto foi forçosamente levantado, em recente encontro de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais dos países da antiga União Soviética. Fiquei impressionado com a maneira como articulavam, perfeitamente, os requisitos de efetivas políticas macroeconômicas, e com o fato de cada um deles anunciar que cumpria à risca aquelas políticas – incluindo aqueles cujas práticas se desviavam fortemente daquilo que estava sendo dito.

Na verdade, as interações entre os doadores de assistência e os receptores desta podem, por vezes, impedir a transformação. Em vez de estimular os receptores a desenvolverem suas capacidades analíticas, o processo de se impor condicionantes prejudica tanto a motivação para se adquirir essas capacidades, quanto a confiança do receptor em sua capacidade de usá-las. Ao invés de envolver amplos segmentos da sociedade num processo de discussão das mudanças – transformando, dessa forma a sua maneira de pensar – o condicionamento excessivo só reforça as relações hierárquicas tradicionais. Em lugar de delegar poderes para aqueles que poderiam servir de catalisadores das mudanças, o condicionamento demonstra sua impotência. Em vez de promover o tipo de diálogo aberto, que é essencial numa democracia, o condicionamento argumenta, na melhor das hipóteses, que tal diálogo é desnecessário, e na pior, que o diálogo é contraproducente.

Haverá, provavelmente, uma maior aceitação das reformas – uma maior participação no processo de transformação – se houver uma percepção de equidade, de justiça, sobre o processo de desenvolvimento, um sentimento de legitimidade, advindo da participação. E também se houver um esforço dirigido à

formação de um consenso. O Plano Real, que logrou baixar a inflação de mais de 5.000 por cento, em 1994, para apenas 3 por cento hoje, enquanto que a taxa de desemprego permaneceu, essencialmente a mesma,¹⁵ é um exemplo do êxito de um programa de estabilização conduzido internamente. Outros bons exemplos podem ser observados, nos processos consensuais com que Gana e Israel conseguiram resolver seus problemas macroeconômicos (ver Bruno, 1993).

A habilidade de se alcançar esse tipo de consenso será fortalecida, se houver um sentimento de equidade, a qual pode ser alcançada por reformas, tal como a agrária, ou pela oferta de maiores oportunidades de educação. Por outro lado, quando um organismo internacional vier a impor à elite dominante um acordo que inclua, digamos, a eliminação de subsídios à alimentação, a despeito das conseqüências econômicas, essa ação certamente não ajudará em nada no processo de formação de consenso e, ao final, tornará ainda mais difícil o êxito da transformação.

A Independência do Banco Central

A maneira como as decisões são tomadas – as decisões que afetam a vida e o sustento dos cidadãos de um país – pode afetar tanto a natureza da decisão quanto o grau de consenso em torno desta, a legitimidade social. Aqui estão em jogo tanto a equidade quanto a eficiência. Se não houver consenso, surgirão grupos que trabalharão para prejudicar a decisão, e o resultado líquido pode ser, pelos padrões de Pareto, inferior aos de uma decisão que tivesse sido tomada a partir de um processo mais passível de angariar um apoio generalizado. E se as decisões forem tomadas mediante processos em que vozes importantes não são ouvidas, é provável que os interesses desses interlocutores não estejam refletidos nas decisões, ou não estejam refletidos de maneira adequada, sendo, assim, uma boa razão para que não haja consenso por trás da decisão.

Essas considerações são muito importantes na formulação das políticas macroeconômicas, que afetam diretamente a todos no país, por meio de sua



influência sobre as taxas de desemprego, os salários, as taxas de juros e taxas de inflação. Pode haver *trade-offs* importantes na formulação de políticas macroeconômicas, como, por exemplo algumas decisões podem prejudicar os trabalhadores e beneficiar especuladores. Frequentemente, entretanto, as políticas macroeconômicas são, pelos padrões de Pareto, inferiores: políticas macroeconômicas ruins podem melhorar as condições de vida de quase todos. Todavia, existe sempre o temor de que o abandono de tais políticas trará desvantagens para grupos significativos, mesmo se a receita nacional, como um todo, venha a aumentar. Se houver grupos muitos prejudicados, a reforma inteira poderá vir a ser sabotada.

O meu argumento é que deveríamos começar a reconsiderar o desenho institucional do Banco Central, sob esta perspectiva.¹⁶ Ultimamente, esta questão vem recebendo atenção crescente, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, devido ao reconhecimento do papel crucial desempenhado pelos bancos centrais na formulação e implementação das políticas econômicas. Na última década, muitos países tornaram os seus bancos centrais mais independentes, como resposta a inquietações de que a política monetária estava sendo agitada pelos revezes do processo político. Esses países estavam muito preocupados com o fato de os políticos se verem motivados a se aproveitar da miopia dos eleitores, e tomarem medidas para aumentar o emprego às vésperas de uma eleição, e cuja pressão inflacionária só seria sentida após a realização do pleito.¹⁷ Na verdade, passadas as eleições, o desemprego aumentava, de modo a puxar a taxa de inflação novamente para baixo, mas os eleitores já teriam esquecido essa privação quando estivessem desfrutando da curta prosperidade na corrida para a eleição seguinte. A instabilidade ligada ao ciclo de negócios políticos custa caro, e os políticos que se conscientizaram desse custo concordaram em atar as mãos e delegar o comando da política monetária a um banco central independente. Não deixa de haver uma certa ironia aqui: os modelos econométricos demonstram que os resultados dos processos eleitorais são fortemente determinados pelo desempenho econômico, mesmo em países como

os Estados Unidos, onde a existência de restrições fiscais significa que os fatores determinantes mais importantes do desempenho econômico de curto prazo é o banco central independente, e não o Congresso ou o Executivo (ver Fair, 1996).

Até certo ponto, as mudanças institucionais podem não ser suficientes para se alcançar uma inflação baixa e estável. A Alemanha não só possui um banco central altamente independente, mas também possui uma cultura que é altamente avessa à inflação. A cultura propriamente dita, e não os arranjos institucionais, pode, de fato, ser suficiente para manter baixa a taxa de inflação. O Banco Central indiano, por exemplo, tem relativamente pouca independência legal do governo central, mas tem produzido seguidamente uma inflação baixa, como resposta às pressões políticas do eleitorado. Por outro lado, uma certa economia em transição assistiu ao espetáculo de um presidente de banco central, altamente independente, puxar a inflação para cima, enquanto que o governo viu-se, inicialmente, incapaz de removê-lo.

Há evidência de que, pelo menos nos países da OCDE, a independência dos bancos centrais conduz a uma inflação média mais baixa. Entretanto, não existem evidências de que essa independência melhora o desempenho econômico real, seja em termos do nível ou variabilidade do crescimento seja do desemprego (Alesina e Summers, 1993). Mesmo que isso acontecesse, não é esta a questão-chave.

Em primeiro lugar, se aparecesse uma economia com uma autoridade tributária independente – em que os impostos fossem instituídos por um órgão independente, fora do controle dos políticos eleitos – e essa economia tivesse um desempenho superior, seria isso uma justificativa para se retirar o controle da tributação do processo democrático? Ao final deve haver responsabilidade política na instituição de tributos e de políticas macroeconômicas. Estas são decisões coletivas-chave.



Em segundo lugar, mesmo que o princípio da independência seja aceito, permanece a questão da *representatividade*. A questão da política macroeconômica não é técnica. Não é como a engenharia nuclear. Existem *trade-offs* com grandes conseqüências sociais e distributivas. Consideremos, por exemplo, a política macroeconômica dos Estados Unidos dos últimos seis anos. A política monetária sempre é conduzida na presença de grande incerteza, devido aos longos e variáveis atrasos das políticas e às dificuldades de se prever o comportamento da economia nos seis ou nove meses seguintes. Uma das questões-chave da política macroeconômica recente dos EUA tem sido o nível de Nairu (a taxa de inflação não acelerada do desemprego – *non accelerating inflation rate of unemployment*), quer dizer, o nível de desemprego abaixo do qual tem início o aumento da inflação. As incertezas com relação ao nível exato da Nairu significam existir riscos associados a qualquer política monetária: uma política monetária muito frouxa pode dar origem à inflação, ao passo que uma política monetária muito restritiva pode resultar em aumento desnecessário do desemprego.

Alcançar o equilíbrio entre esses dois riscos implica, em parte, num julgamento técnico, que precisa se amparar em conhecimentos técnicos. Todavia, implica também em trocas (*trade-offs*), que só poderão ser decididas por um processo político. As pessoas prejudicadas por uma política monetária frouxa são os acionistas de Wall Street, que assistem à queda dos preços de suas ações e as taxas de juros aumentarem com a inflação; as pessoas que são prejudicadas pelas políticas monetárias muito restritivas são os trabalhadores, que enfrentam a ameaça de desemprego e têm aumentos salariais mais lentos. Todavia, o *Federal Reserve* dos Estados Unidos, como os bancos centrais de muitos outros países não é representativo. Não há nenhum representante da classe trabalhadora, nem mesmo da classe industrial. Ele é dominado pelos banqueiros. Seria, pois, uma surpresa que o banco central esteja mais preocupado com os perigos da inflação do que com o aumento do desemprego?

A sorte dos Estados Unidos com relação ao êxito alcançado na redução da taxa de desemprego, que passou de quase 8%, em 1992, para aproximadamente quatro e meio por cento hoje, reside no fato de que este êxito ocorreu *apesar* do Banco Central, e não *por causa* deste. Em particular ele é o resultado de dois erros simultâneos e complementares. Primeiro, o *Federal Reserve* (Banco Central dos EUA) vem superestimando sistematicamente a Nairu. Em segundo lugar, ele vem subestimando sistematicamente a robustez da economia e, portanto, não tem tomado medidas que seriam necessárias, *para fazer frente à sua própria estimativa da Nairu*. Dessa forma, a taxa de desemprego vem se mantendo sistematicamente mais baixa do que as suas estimativas da Nairu. Por sorte, o Banco Central agiu de maneira pragmática: já que a inflação não aumentou, ele se contentou em não forçar a questão, permitindo a diminuição contínua da taxa de desemprego, apesar de seus modelos o advertirem sobre o risco da inflação.

Essa experiência oferece ainda mais uma lição: muitas vezes os valores e o conhecimento técnico tornam-se confusos. Aqueles que têm mais a perder com a inflação, enxergam a questão de maneira diferente. Eles argumentam que a inflação é uma ameaça muito mais presente e bem mais provável de ocorrer do que os técnicos que se preocupam mais com o desemprego. Vamos considerar quatro questões técnicas ligadas a essas políticas: (a) O que é a Nairu? (b) Quais são os custos da inflação? (c) Estará a economia à beira de um precipício, de modo que um pouco de inflação acarretará mais e mais inflação? e (d) O custo de se reverter inflação é alto, muito mais alto do que o benefício inicial (desemprego mais baixo) ocorrido pelo fato de se ter permitido a ocorrência de inflação?

Muitos dos presidentes de bancos centrais, refletindo a visão dos detratores da inflação, responderiam que sim, que a Nairu está alta, que os custos da inflação são altos, que a economia está à beira de um precipício e que os custos de se reverter a inflação são muito altos. Em determinadas circunstâncias, pode até ser que essas respostas estejam corretas. Mas nos Estados Unidos, talvez



devido ao longo período de inflação relativamente baixa, as evidências vão contra todas essas quatro conclusões. Não apenas a Nairu vem se mostrando estar situada abaixo daquela prevista pelo Banco Central em, digamos, 1993, como também há motivos para que ela esteja num patamar ainda mais baixo e que continue decrescendo.¹⁸ Embora ninguém duvide que inflação alta custa caro, alguns estudos vêm demonstrando, sistematicamente, que não existem efeitos adversos significativos associados a baixas taxas de inflação (ver Fisher, 1993, Barro, 1997, e Bruno e Easterly, 1998). Alguns até mesmo argumentam que podem surgir problemas se a economia se aproximar de uma taxa zero de inflação (Akerlof, Dickens e Perry, 1997). Ademais, ao invés de um precipício, as evidências sugerem que, na verdade, a probabilidade de um aumento da inflação, associada a taxas mais altas de inflação, é menor (Stiglitz, 1997 a). E os custos da desinflação parecem ser baixos – menores até do que os benefícios (transitórios) de um estímulo inflacionário; quer dizer, a curva de Phillips será linear, ou até mesmo côncava, em vez de convexa (Braun e Chen, 1996). O êxito do Plano Real é outra demonstração surpreendente de que se podem diminuir altas taxas de inflação a um custo econômico relativamente baixo. Na verdade, muitos países testemunharam o crescimento da produção durante o processo de desinflação (Bruno e Easterly, 1996).

Talvez não seja também surpresa que, ao se falar em indexar os programas de benefícios do governo, os técnicos do Banco Central apontem para um aumento de um a dois pontos percentuais no índice de preços ao consumidor – IPC, mas, no contexto da política monetária, esquecem de mencionar que, ao se levar em conta essa mesma correção, a taxa real de inflação vai aproximar-se de zero.

A questão que se coloca aqui é a de que há, e deve haver, uma lacuna de credibilidade no conhecimento dos chamados peritos independentes, que são convocados para apresentar seu julgamento sobre as políticas econômicas. O

cálculo do aumento do IPC é uma questão técnica, mas o uso deste número para dar forma à política, é uma questão política. Nas sociedades onde existe um sentimento forte de equidade, nas quais não existem diferenças marcantes, onde os trabalhadores são também acionistas, as conseqüências da falta de representatividade no banco central, contanto que este busque o tipo de política pragmática – que, na verdade, vem buscando, não são tão grandes. Porém, naquelas sociedades onde existe um maior grau de desigualdade e onde os governos passados implementaram políticas que favoreceram os interesses das elites, as conseqüências da falta de representatividade podem ser mais fortes. Os indivíduos que são prejudicados pelas políticas monetária e fiscal mais rígidas podem achar que os seus interesses não foram levados em consideração. Sem um consenso sobre a justiça das decisões, os sindicatos podem ficar menos dispostos a aceitar as conseqüências, o que pode acarretar o tipo de efeito adverso que a Rússia atualmente experimenta.

As implicações são claras: as medidas de estabilização macroeconômica têm maior probabilidade de êxito, se houver um consenso por trás dessas políticas, como demonstraram as experiências do Brasil, de Gana e de Israel. Tal consenso provavelmente surgirá se houver uma crença generalizada, não só na equidade geral da estrutura econômica, mas também na representatividade das próprias instituições: as pessoas tendem a aceitar os resultados mais facilmente, se nelas houver a crença de que suas vozes foram ouvidas. O Brasil demonstrou que não é preciso um regime autoritário para baixar a inflação – na verdade, um governo democrático, que responda aos anseios expressos do eleitorado, está em posição mais vantajosa para fazê-lo. Os ganhos advindos de instituições mais representativas podem ser ainda maiores nas sociedades que abrigam um maior grau de desigualdade. O desenho das instituições precisa levar em conta esses fatores.

Portanto, ao mesmo tempo que o compromisso com os princípios demo-



críticos dá origem a motivações fortes, no sentido de se questionar a vantagem de se ter um banco central independente, mas pouco representativo, e ao mesmo tempo em que as evidências históricas sugerem que pouco se tem a ganhar, ao se abandonar processos mais democráticos, em alguns casos, a própria eficácia da instituição pode vir a ser posta em xeque. Além do mais, as melhorias na distribuição de riquezas, impostas por um sentimento geral de justiça, podem dar origem a benefícios complementares, na capacidade de se alcançar a estabilização macroeconômica, bem como na aceitação de reformas mais amplas.

Considerações Finais

Este documento é parte de uma série de palestras que venho proferindo, na tentativa de esboçar os elementos do que às vezes intitulo de Consenso pós-Consenso de Washington (Stiglitz a, b, c, d). O Consenso de Washington se apoiava fortemente nas experiências da América Latina, que apresentavam taxas altas e variáveis de inflação, grandes déficits governamentais, altos níveis de protecionismo e empresas estatais ineficientes. Ficou claro que essas políticas não eram funcionais. Não devemos esquecer essa dolorosa lição que, talvez, não possa ser repetida com muita frequência. Tampouco devemos nos enganar, pensando que a simples eliminação dessas distorções trará, automaticamente, o desenvolvimento. Como argumentei, o desenvolvimento significa muito mais do que baixa inflação e empresas privadas. O desenvolvimento inclui, também, o estabelecimento das instituições e a criação e manutenção do capital social. Aqui, eu enfoquei a importância da reforma agrária, não apenas sob a ótica estreita de aumento da eficiência, mas sob a perspectiva mais ampla de avançar o desenvolvimento. Do mesmo modo que o desenvolvimento é mais amplo do que as questões meramente técnicas, sobre as quais as primeiras estratégias de desenvolvimento se concentraram, também a reforma agrária bem sucedida é mais ampla, tanto nos requisitos para o seu êxito, quanto nas consequências que dela advêm. A reforma agrária precisa, por exemplo, vir acompanhada de

reformas nos mercados de crédito e da provisão de extensão e de outros serviços. Se lograr êxito, os benefícios da reforma agrária incluirão a distribuição de poder político, um sentimento mais apurado de equidade, e uma maior disposição para aceitar uma gama de reformas, nos níveis macro e micro, que fazem parte da transformação desenvolvimentista da sociedade.

Notas

¹ A questão parece mais sutil do que este argumento heurístico sugere, como está refletido no fato de existirem casos especiais, tais como as economias com uma única produção, em que o arrendamento da produção agrícola é eficiente, pelos padrões de Pareto.

² Para maior detalhamento dessas questões, ver Stiglitz, 1987.

³ O contrato de parceria é muito comum nos países em desenvolvimento. A fração de terras arrendadas, sob arranjos de meação de colheita, é de 30% na Tailândia, 50% na Índia e 90% em Bangladesh (Otsuka, Chuma e Hayami, 1992). Embora haja relativamente pouco desse tipo de contrato na América Latina, isto serve como exemplo para levantar questões mais gerais.

⁴ Uma das primeiras teorias de contratos de parceria, formulada por Chueng (1969), usava a premissa de que a fiscalização não tem custo, para argumentar que o compartilhamento de colheita não é distorsivo. Porém, essa hipótese é implausível, principalmente devido à existência generalizada de contratos de meação, que só podem ser bem explicados pela existência de fiscalização dispendiosa (ver Stiglitz, 1974). Na verdade, em geral esses contratos não são sequer ótimos, pelo padrão Pareto, nos modelos gerais de equilíbrio, em que os preços são endógenos, uma implicação de um teorema mais geral que diz que as economias competitivas, com mercados incompletos e informações imperfeitas não são, em geral, ótimas, pelo padrão Pareto.

⁵ Os contratos de parceria, às vezes, buscam atenuar esses problemas, mas os mesmos problemas de mediação, que dão origem aos contratos de parceria, limitam a efetividade desses arranjos contratuais. Ver Braverman e Stiglitz (1986).

⁶ Em um estudo, descobriu-se que a taxa média de juros cobrada por agiotas numa aldeia do Paquistão girava em torno de 79% ao ano, apesar das baixas taxas de insolvência (Aleem, 1993). Em parte, isso se explicava pelo custo muito alto de se coletar informações e de se fiscalizar os mutuários. Ver também Hoff, Braverman e Stiglitz (1993), e Hoff e Stiglitz (1997).

⁷ A interação entre terra, trabalho, capital e outros mercados foi enfatizada na literatura que trata das interligações do mercado. Ver Braverman e Stiglitz (1982), e Bardhan (1989).

⁸ Muitos desses programas tiveram, ou estão tendo êxito ainda maior do que o do Banco Grameen, produzindo retornos substancialmente bem acima dos custos administrativos e financeiros. Alguns deles são discutidos em documento do Banco Mundial (no prelo).

⁹ Um levantamento realizado entre 676 agricultores no Quênia demonstrou que



39% destes aprenderam boas práticas de seus vizinhos, ou de outros agricultores, sem ter obtido a informação diretamente dos serviços de extensão, de acordo com documento do Banco Mundial (no prelo).

¹⁰ Quer dizer, a fiscalização ótima implica que ainda existe um papel reservado para o pagamento por desempenho, não importando a aversão a riscos por parte do agente (contanto que não seja infinita).

¹¹ Uma condição suficiente é que todos os elementos de A sejam positivos.

¹² Para se ter uma visão mais detalhada das armadilhas impostas pelas restrições contraproducentes às transações de terras, consultar Hayami e Otsuka (1993).

¹³ Essas questões são discutidas com maior profundidade em Stiglitz (1998c).

¹⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre os paralelos entre os enfoques em torno das economias do socialismo de mercado e da economia neoclássica, ver Stiglitz (1994).

¹⁵ A taxa de desemprego aumentou bastante a partir de janeiro de 1998, mas não é consequência do Plano Real.

¹⁶ Ver Stiglitz (1997 a) para uma discussão mais aprofundada das questões deste capítulo.

¹⁷ Os modelos tradicionais de ciclos de negócios políticos se apoiavam nessa miopia. Na última década surgiram inúmeros modelos que assumiram a expectativa racional, mas ainda assim deram origem a ciclos de negócios políticos (ver Alesina e Sachs, 1988). Esses modelos contam com informações incompletas e possuem uma dinâmica um tanto mais rica do que o modelo estilizado que esboço aqui.

¹⁸ Ver Stiglitz (1997b) e outros *papers* apresentados no Simpósio “A Taxa Natural de Desemprego” in *The Journal of Economic Perspectives*.



DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS, EFICIÊNCIA ECONÔMICA E INCENTIVOS: Uma Perspectiva da Economia da Informação *

Karla Hoff

Universidade de Maryland e Banco Mundial

Problemas de incentivo surgem nos mercados de crédito, terras e trabalho, sempre que os indivíduos detenham informações privadas, ou quando suas ações forem difíceis de monitorar. Os problemas de incentivo acarretam custos econômicos. Este trabalho aborda essas questões: levando em conta apenas esses problemas de incentivo, como a distribuição de riquezas afeta a eficiência do uso de recursos, e em que medida?

Um dos motivos que torna essa indagação interessante é que um expressivo e crescente número de trabalhos recentes demonstra que nas situações onde os emprestadores têm informações imperfeitas sobre os mutuários, ou onde os empregadores ou donos de terras detêm informações imperfeitas sobre os tra-

balhadores, *os indivíduos de poucas posses podem ficar completamente à margem dos mercados de capitais ou de contratos de trabalho e contratos de arrendamento de terras que impliquem em maior esforço.*¹ A subdivisão das trocas, por sua vez, causa uma perda da renda nacional. Desta forma, a alta desigualdade de riqueza pode levar ao baixo crescimento a longo prazo.²

Assim, ao passo que o paradigma neoclássico padrão de uma economia de mercado com informação perfeita, onde a alocação de recursos é eficiente em *qualquer* distribuição inicial de riqueza, e enquanto que a tradição ligada a Nicholas Kaldor enfatiza o efeito positivo que a desigualdade exerce sobre o crescimento de longo prazo ao aumentar a taxa de poupança³, trabalhos recentes na área da economia da informação sugerem uma perspectiva inteiramente diferente. Os trabalhos recentes na área da economia da informação demonstram que uma distribuição de riqueza altamente concentrada pode limitar as oportunidades dos indivíduos de serem produtivos. A economia da informação, às vezes chamada de *enfoque teórico informacional da economia*, ou *paradigma da informação*, ameniza a suposição da informação perfeita, feita no paradigma neoclássico padrão e, desta forma subverte seus resultados centrais de que os equilíbrios de mercado sempre são eficientes e que as considerações sobre distribuição e eficiência são separáveis.⁴

O objetivo deste ensaio é identificar alguns dos principais canais pelos quais a distribuição de riqueza afeta a eficiência em situações onde a informação é imperfeita, bem como apresentar alguma evidência empírica da magnitude desses efeitos. Eu posso resumir as idéias contidas neste trabalho com a descrição do seguinte exercício de raciocínio: dentre um grupo de pessoas com aspirações idênticas e mesmas capacidades de serem produtivas, suponhamos que haja uma loteria que dê altos prêmios para alguns e um prêmio baixo, ou nenhum prêmio para outros. De que maneira os perdedores da loteria irão se sustentar? Eles podem não ter condições de investir em capital humano ou serem trabalhadores autônomos (Resultados 1 e 5, a seguir) e impedidos de



participarem em arranjos contratuais que envolvam grandes esforços (Resultado 4 e 5). A política corretiva mais eficaz pode não implicar nem em impostos nem em subsídios (o método padrão para corrigir falhas de mercado), mas políticas que redistribuam a renda, de modo a superar os obstáculos que se interpõem às trocas mutuamente benéficas (Resultado 2).

Eu afirmo também que a riqueza, na forma de garantia, desempenha um papel um tanto *catalisador* e não um papel de *insumo* que se exaure no processo de produção. Num cenário de informação imperfeita, uma política de transferência de impostos que dê origem a uma forma de garantia sem riscos e, portanto, apta a ser dada como garantia, pode melhorar a eficiência na alocação de recursos de capital e às vezes produzir uma aproximação de Pareto (Resultado 3).

Todas as áreas de conhecimento possuem suas ferramentas analíticas básicas. Na economia da informação, o instrumento central é a teoria do principal e do agente.⁵ A relação aceita é a seguinte: um principal coloca um recurso nas mãos de um agente. Este agente pode fazer bom uso do recurso ou não. Suas características e/ou ações não são de pleno conhecimento do principal. Quer dizer, a informação entre o agente e o principal é *assimétrica*. O problema é desenhar um contrato que estruture os incentivos, para que o agente possa cooperar para produzir algo de valor. Essa especificação capta a essência dos problemas da informação que surgem frequentemente entre empregador e tomador de empréstimo, empregador e empregado, proprietário de terras e arrendatários, franqueador e franqueado, ou entre sócios numa firma. O que são enfatizadas neste ensaio são as seguintes implicações da teoria do agente principal:

1. as posses dos atores afetam a forma do contrato porque, por exemplo, elas afetam a capacidade de assegurar garantia;
2. a forma do contrato afeta a lucratividade do negócio ao prover incentivos para realizar esforços e revelar informações particulares;

3. portanto, a distribuição de riqueza afeta a produtividade e o grupo de trocas viáveis.

O restante deste trabalho divide-se em quatro seções. A Seção 1 analisa um problema de incentivo em mercados de capitais e mostra que um indivíduo com pouco patrimônio pode não ter acesso efetivo ao crédito.

A Seção 2 analisa um problema de incentivo em transações que envolvem trabalho. Apresenta um modelo no qual a produtividade do trabalho de um indivíduo depende de sua riqueza *financeira* inicial, e examina dois estudos sobre agricultores arrendatários em países de baixa renda, que sugerem que esses efeitos são fortes.

A Seção 3 coloca o problema do incentivo, tanto no crédito quanto no trabalho num único modelo baseado na formulação de Patrick Legros e Andrew Newman.⁶ Nele, a distribuição inicial de riqueza determina a organização do trabalho e a eficiência técnica da alocação de recursos.

1. Os Efeitos da Riqueza num Mercado de Crédito

A garantia aumenta as chances de sucesso do projeto do mutuário. Ao fazê-lo, ela transmite informações sobre a qualidade de seu projeto. O exemplo apresentado a seguir demonstra que, por falta de uma garantia, a pessoa pode perder completamente o acesso efetivo ao mercado de crédito.⁷

Exemplo: suponhamos que os indivíduos sejam capazes de empreender um projeto de risco. E isso exige que esses indivíduos envidem esforços no que pode se chamar de *fase preparatória*: considera-se esta a fase em que um indivíduo esboça um plano de negócios. Sem essa preparação, ele jamais será bem sucedido em seu projeto. Um subproduto da preparação é que o indivíduo aprende sobre a sua probabilidade de sucesso e, portanto, pode tomar uma decisão mais bem informada sobre as chances do projeto ser bem sucedido.



A pessoa faz duas escolhas: primeiro, se prepara o projeto ou não. Segundo, ao conhecer as probabilidades de sucesso do projeto, se vale a pena investir capital. Um projeto exige um determinado capital fixo, e os indivíduos com poucas posses precisam recorrer a financiamento para empreender o projeto. Existe um mercado financeiro perfeitamente competitivo.

Para simplificar, vamos supor que todos os projetos têm um retorno R , se forem bem sucedidos e um retorno zero se fracassarem, mas que os projetos diferem em suas probabilidades de sucesso, p . Vamos considerar dois indivíduos i e j e assumir que $p_i > p_j$, ou seja, considera-se que o indivíduo i tem um projeto melhor que o indivíduo j . Se um projeto fracassar, um tomador de empréstimo não terá renda e falirá. Vamos supor que os indivíduos se preocupam apenas com o valor esperado dos ganhos, quer dizer, eles são neutros a riscos.

O problema central de informação nesse modelo é que os mutuários conhecem as probabilidades de sucesso de seus projetos, mas os emprestadores não. Num mercado competitivo, a taxa de juros cobrada aos mutuários que oferecem uma determinada garantia irá refletir a probabilidade *média* de falência desses tomadores. Os melhores projetos, portanto, dão subsídios cruzados aos projetos piores, o que induz indivíduos com projetos de valor negativo a entrarem no jogo. Alguns indivíduos com projetos dotados de valor esperado negativo empreenderão o projeto porque será o emprestador que sofrerá o risco do fracasso. Mas, como o emprestador na média é obrigado a buscar o equilíbrio, a taxa esperada de falência se reflete na taxa de juros que ele cobra. Por meio desse *prêmio* os projetos com muito risco aumentam a taxa de juros e diminuem o retorno esperado para *todos* os mutuários da mesma categoria (quer dizer, todos os mutuários que oferecem a mesma garantia).

Se o projeto de cada indivíduo for uma retirada independente de uma função de densidade, denotada por h na figura 1, então o retorno esperado da preparação de um projeto pode ser descrito como a área S-L na mesma figura. O retorno social de um projeto cuja probabilidade de sucesso é p e cujo requisito

Figura 1

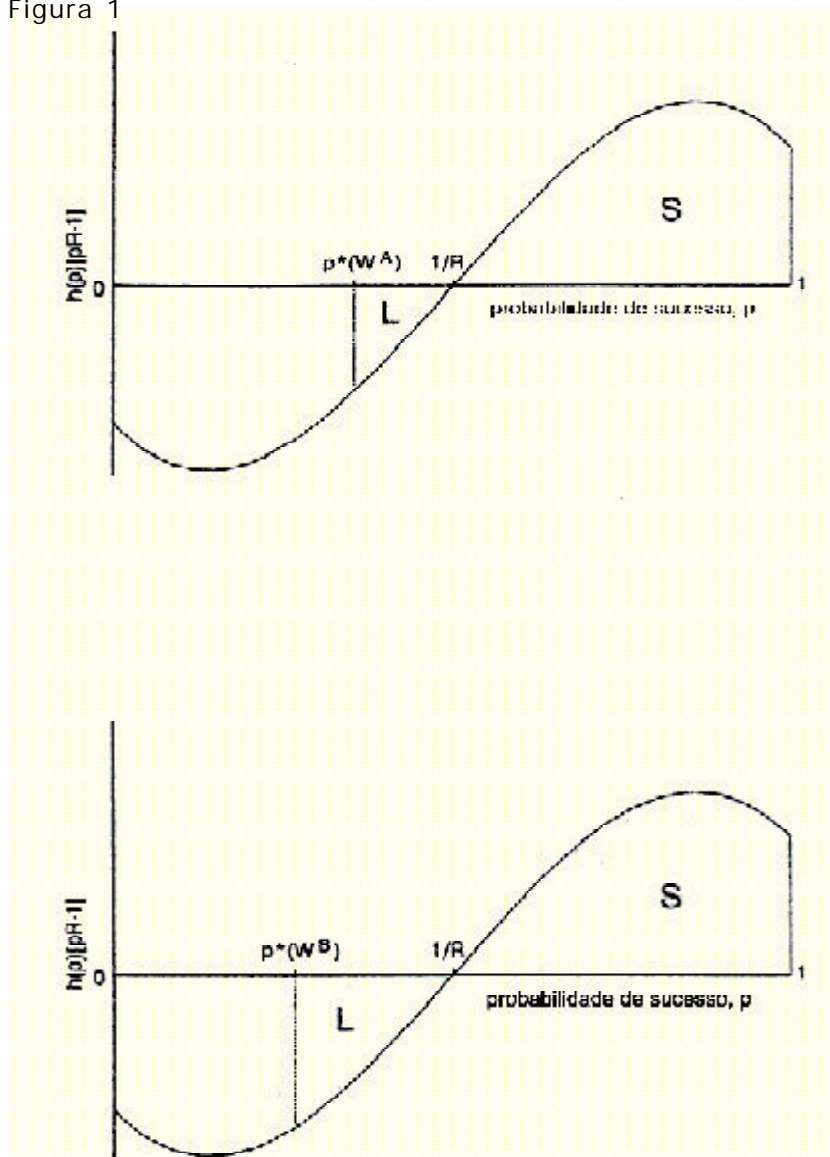


Figura 1. Para uma dada probabilidade de sucesso, denotada por p^* , o ganho esperado de um projeto arriscado é a área S menos a área L. Se o Astor tem mais riqueza do que Bart quer dizer, $W^A > W^B$, então um emprestador irá inferir, corretamente, que Astor é mais seletivo em aceitar um projeto: $p^*(W^A)$ no quadro do alto é maior do que $p^*(W^B)$ do quadro inferior. Como resultado, o emprestador cobrará um prêmio menor de Astor do que cobrará de Bart.



de capital fixo tem um custo de oportunidade de um $pR - 1$. Assim, um projeto com $p > 1/R$ produz um retorno social positivo. Na figura, $p^*(W)$ denota a *probabilidade reserva de sucesso* de um tomador de empréstimo, quer dizer, a probabilidade de sucesso mais baixa com a qual ele irá considerar que vale a pena empreender um projeto. Vamos lembrar que os mutuários estão dispostos a empreender projetos com retorno social negativo e teremos $p^*r - 1 < 0$, conforme está descrito nos dois quadros da figura.

Quanto mais baixa for a riqueza do tomador de empréstimo, menor será sua perda no caso de o projeto fracassar e, portanto, menor a probabilidade de sucesso p^* na qual o projeto valerá a pena, para ele, de ser empreendido. Consideremos dois potenciais mutuários, Astor e Bart, e que a riqueza inicial de Astor supera a de Bart: $W^A > W^B$. Ao observar o risco que cada um tem em seu projeto (sua riqueza, W), um prestador pode inferir a sua probabilidade reserva de sucesso, p^* . De acordo com a informação disponível ao prestador, Astor tem uma probabilidade maior de pagar o empréstimo do que Bart e assim Astor pagará uma taxa de juros menor. A taxa de juros inferior aumenta o excedente de Astor para a preparação do projeto, com relação ao excedente de Bart.

Agora consideremos o efeito de uma redução da riqueza de Bart. À medida que a riqueza diminui também cai a p^* , a probabilidade de sucesso com que ele considera que vale a pena empreender o projeto. Como foi feito nas comparações fornecidas nos dois quadros da figura 1, a área L aumenta. *O ganho esperado, $S-L$, ao se preparar o projeto é, portanto, uma função decrescente da riqueza inicial de um indivíduo.*⁸ Pode haver um nível de riqueza inicial, denotado por \underline{W} na figura 2, para o qual p^* é tão baixa e, portanto, a taxa de juros é tão alta que o excedente esperado $S-L$ fica abaixo do custo do esforço e de preparar um plano de negócios. \underline{W} é, na verdade, o nível mínimo de riqueza necessário para participar no mercado de crédito, já que para $W < \underline{W}$ os custos de agenciamento dissipam o excedente esperado de um projeto. Este resultado é resumido a seguir:

Figura 2

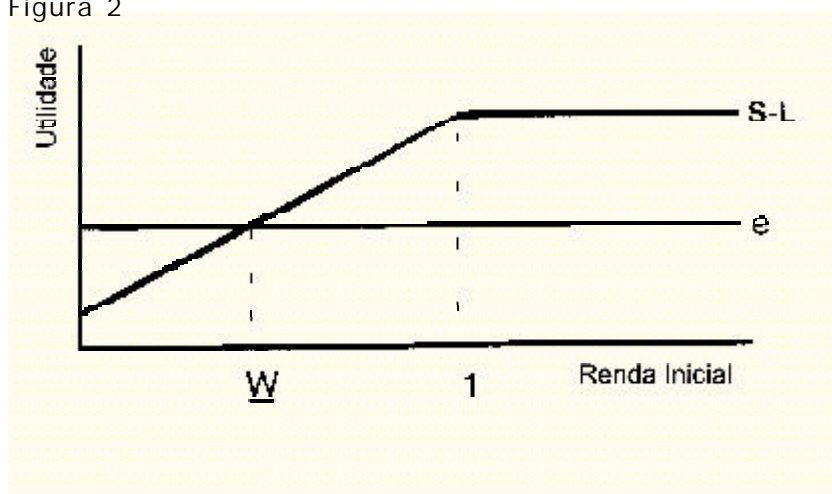


Figura 2. Ao decidir se prepara o projeto ou não, um indivíduo compara seus ganhos esperados $S - L$, com o custo fixo e . Conhecendo o alto prêmio de seguro que lhe será cobrado, caso tome dinheiro emprestado, não valerá a pena pagar a um indivíduo, para quem $W < \underline{W}$ para preparar um projeto.

Resultado 1. Quando um indivíduo que empreende um projeto tem mais informações sobre a sua probabilidade de sucesso do que os emprestadores, pode haver um nível crítico de riqueza tal, que os indivíduos cuja riqueza esteja abaixo desse nível crítico não tomam emprestado e não investem em projetos.⁹

Poderia parecer normal que os governos contornassem o problema do subinvestimento mediante subsídios ao crédito ou garantias ao empréstimo. Entretanto, os empréstimos contraídos em resposta a essas políticas tenderão a ser de baixa qualidade (como será discutido adiante, com mais detalhe). E um imposto sobre o crédito irá aumentar o nível mínimo de riqueza (\underline{W}), abaixo do qual não ocorrerá mais nenhum investimento em projetos. O próximo resultado é a afirmação de que qualquer recurso disponibilizado pelo governo, para subsidiar o crédito ou para prover garantias aos empréstimos dos indivíduos mais pobres, seria mais bem gasto na forma de doações, que poderiam ser apresentadas como garantia.



Resultado 2. Num cenário de seleção adverso, onde o tomador marginal de empréstimo apresenta o projeto de mais baixa qualidade, uma transferência para indivíduos mais pobres domina, estritamente, um subsídio ao crédito ou garantia a empréstimo. Uma transferência pode aumentar ao mesmo tempo a eficiência global e o bem-estar dos indivíduos mais pobres, mas um subsídio ao crédito ou uma garantia ao empréstimo não.¹⁰

Neste modelo, a riqueza sob a forma de garantia desempenha um papel *catalisador* e não um papel de *insumo* que se exaure no processo de produção. Isto ajuda a explicar o resultado de que um imposto sobre receitas arriscadas que financiam as doações, as quais os indivíduos podem apresentar como garantia, pode aumentar o bem-estar dos indivíduos afetados.

Resultado 3. No cenário descrito no Resultado 2, existem políticas redistributivas simples que são ótimas de Pareto.¹¹

Este resultado pressupõe que existem instrumentos disponíveis para o governo, que não se acham disponíveis aos transatores individuais do mercado de crédito: o governo pode impor impostos universais e realizar transferências; os emprestadores particulares não podem formalizar com indivíduos, acordos exclusivos que imponham impostos e prevejam uma transferência única. Se o governo financiar as transferências com impostos trabalhistas, os impostos irão criar uma distorção no mercado de trabalho. Todavia, as doações, ao proverem uma forma de riqueza sem risco e, portanto, facilmente imputável como garantia, aumentarão a eficiência da alocação de capital. Como resultado, cada indivíduo, em se avaliando suas possibilidades ao longo da vida, tem suas condições de vida melhoradas.

Resultados Empíricos. A principal implicação do modelo é a de que o patrimônio afeta o acesso ao crédito e que, para um patrimônio suficientemente baixo, o acesso ao crédito não existe. Esta implicação deriva de uma variedade de modelos de informações assimétricas e encontra consistência com boa parte das evidências empíricas, especialmente para empresas iniciantes ou pequenas empresas.¹²

Por exemplo, uma implicação dos modelos de informações assimétricas é a de que a riqueza afeta a decisão de um indivíduo em tornar-se empresário. David Blanchflower e Andrew Oswald descobriram que uma herança de £ 5.000 (10.000 dólares) dobra a probabilidade para que um típico jovem britânico abra um negócio.¹³ Jane Black et. al. descobriram que um aumento de 10 por cento no valor dos ativos imóveis disponíveis como garantia aumenta o número de novas empresas em 5 por cento. Esses autores concluem, baseados numa variedade de diferentes grupos de dados que “parece haver um número imenso de talentos empresariais subutilizados” que não conseguem abrir um negócio por falta de garantia.¹⁴

Mesmo assim, garantias de empréstimos para a abertura de um negócio não parece ser a resposta. Num recente programa de garantia de empréstimo realizado no Reino Unido, por exemplo, a taxa de inadimplência para os mutuários que não investiram ativos pessoais em seus negócios era muito mais alta do que a das pessoas que investiram (sendo as respectivas proporções 40 e 14 por cento).¹⁵

Lawrence Summers, eminente macroeconomista, afirma que a experiência histórica sugere que a recessão e, certamente a depressão, envolvem colapsos nos negócios.¹⁶ Bruce Greenwald e Joseph Stiglitz demonstraram que tais colapsos podem ocorrer quando os preços relativos mudam ou outros choques levam muitas empresas a reduzir seu patrimônio, e isto pode explicar as características observadas nos ciclos econômicos norte-americanos. Um teste direto desta teoria é a análise feita por Glenn Hubbard e Anil Kashyap, sobre o comportamento dos investimentos dos agricultores norte-americanos no século passado.¹⁷ Eles descobriram que as mudanças no patrimônio tiveram um efeito muito forte sobre o investimento agrícola agregado, porém *apenas* nos períodos em que o patrimônio dos agricultores era baixo. Eles concluem que:

o perfil dos modelos de informação simétrica deveria funcionar bem (como prognóstico do comportamento do investimento agregado) nos períodos “bons”, e funcionar mal nos períodos “ruins” (quando o patrimônio está baixo).



Para os indivíduos cujo patrimônio esteja baixo, qualquer período pode ser um “período ruim”; suas oportunidades reais no mercado podem ser muito mais limitadas do que sugerem os modelos padrão de informação simétrica.

2. Efeitos da Riqueza nas Relações dos Agentes com Risco Moral

A seção anterior ilustrou os efeitos da riqueza sobre os custos de agenciamento, quando os indivíduos detêm informações privadas, dando origem ao problema da *seleção adversa*. Esta seção ilustra os efeitos da riqueza sobre os custos de agenciamento, quando é difícil monitorar as ações dos indivíduos, o que resulta no problema do *risco moral*.

Exemplo: suponhamos um indivíduo (o “agente”), que esteja trabalhando como empregado ou arrendatário agrícola, e tenha poderes sobre um conjunto de determinadas ações, não discerníveis por seu patrão ou empregador (o “principal”). Para simplificar, suponhamos que a parte não discernível seja apenas o nível de esforço do agente, denotado por e , e que existam apenas duas consequências possíveis do esforço do agente: um bom resultado y^g e um mau resultado y^b . Um nível mais alto de esforço por parte do agente aumenta a probabilidade π do bom resultado: quer dizer, $\pi = \pi(e)$, com a derivada $\pi' > 0$.

O agente não gosta de esforço. Associada a qualquer nível de esforço, ele experimenta uma desutilidade $D(e)$. Os ganhos conjuntos (ou excedente S) da relação principal/agente serão então:

$$S(e) = \pi(e)y^g + [1 - \pi(e)]y^b - D(e).$$

O nível de esforço socialmente eficiente é aquele que maximiza o excedente. Suponhamos que esta relação de agenciamento seja potencialmente lucrativa para ambas as partes, no sentido de que, se o agente opta pelo nível eficiente de esforço, então a relação poderá melhorar as condições de vida de ambas as partes. O nível eficiente de esforço e_0 da figura 3, corresponde ao nível de esfor-

ço pelo qual o ganho marginal advindo do maior esforço, $\pi' [y^g - y^b]$, é igual à desutilidade marginal do maior esforço D' .

Se existissem informações perfeitas, o principal faria um contrato estabelecendo para o agente um salário em troca de um esforço e_0 . Mas, de acordo com nossa suposição, uma determinada porção do esforço não é observável, portanto um agente que receba um salário fixo não tem nenhum incentivo para aumentar o esforço. O principal deve oferecer ao agente um contrato que o incentive a interessar-se em trabalhar duro. Esses são chamados de *contratos de incentivo* e surgem com uma imensa variedade de formas nos mercados reais. Aqui incluem-se:

1. compartilhamento de lucros, pagamento de comissões baseadas nas vendas, ou contratos de compartilhamento na agricultura;
2. um título de incentivo, pago sob a forma de contribuição feita pelo agente aos custos de capital da produção, ou sob a forma de pagamento pelo direito de juntar-se à firma. O agente abre mão do título se a produção for baixa, mas recebe o título se a produção for alta;
3. uma transferência de posse parcial aos empregados, de modo a prover os mesmos incentivos que os donos têm para cuidar da firma como um todo.

O contrato discutido no restante desta seção pode ser interpretado como um exemplo de (1) ou (2). Os contratos discutidos na seção seguinte são exemplos de (2) e (3).

No cenário simples concebido aqui, um contrato é completamente descrito por um par de valores (w^g e w^b), onde o agente ganha w^g se ocorrer o bom resultado e w^b se houver mau resultado. Podem, y^b e w^b ser negativos, mas eu faço a suposição natural que o consumo do agente não é negativo. Isto limita



sua capacidade de absorver perdas no caso de ocorrer um mau resultado: $w^b \geq -W$, não importa a magnitude de qualquer perda. O principal escolhe o contrato (quer dizer, os valores de w^g e w^b) que lhe ofereça a maior margem de lucro, sujeito à restrição de riqueza do agente e à condição que o agente deseja ser empregado. O agente, por sua vez escolhe o nível de esforço.¹⁸

Este modelo transmite um simples discernimento: a *capacidade de o principal fornecer incentivos que não saiam de seus próprios lucros depende da riqueza do agente*. Quando a riqueza inicial do agente é baixa, também é baixa a sua capacidade de absorver perdas. Se a capacidade limitada do agente em absorver perdas for uma limitação sujeitante ao contrato oferecido pelo principal, então será de interesse do principal abrir mão deliberadamente da oportunidade de induzir o nível de esforço que maximize o excedente.¹⁹

Este modelo foi usado para explicar a persistência dos contratos de compartilhamento de colheita entre os pobres, nos países em desenvolvimento. Sob um contrato onde o fazendeiro recebe uma parte da produção e paga um valor fixo F , o fazendeiro ganha $w^g \equiv sy^g - F$, se a safra for boa, e $w^b \equiv sy^b - F$ se a safra for ruim. Qualquer contrato de incentivo (quer dizer, qualquer par w^g, w^b) é equivalente a um contrato de compartilhamento com $s = \frac{w^g - w^b}{y^g - y^b}$. Num contrato de aluguel puro, $s = 1$, o fazendeiro recebe a totalidade do produto marginal do esforço e , e portanto, ele escolhe o nível eficiente de esforço. Num contrato assalariado, $s = 0$, $-F$ é o salário, e o fazendeiro não tem nenhum incentivo em empreender esforços que não sejam observáveis. Com um contrato de compartilhamento, $0 < s < 1$, o fazendeiro recebe menos que a totalidade do produto marginal do esforço, e escolhe $0 < e^* < e_0 - v$. figura 3.

Então o proprietário da terra irá oferecer um contrato de aluguel fixo a um colono de poucas posses? Se este proprietário exigir o pagamento adiantado do aluguel, um colono com poucas posses não terá condições de pagar. Se o proprietário concordar com o pagamento após a colheita e a safra for ruim, o contrato

Figura 3

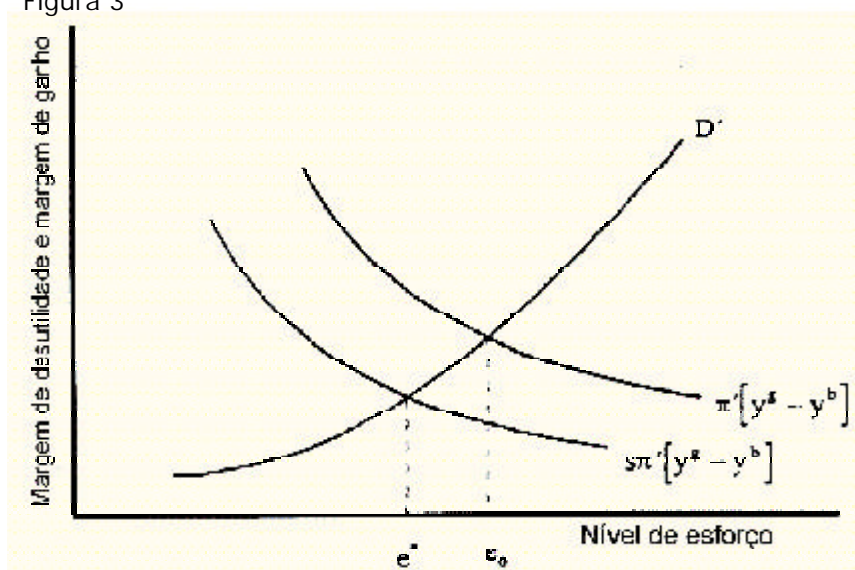


Figura 3. O nível eficiente de esforço situa-se em e_0 , onde a desutilidade marginal do esforço para o agente D' , é igual ao ganho social marginal esperado, $\pi' [y^s - y^b]$. Se o agente arca com a totalidade do custo marginal do esforço, mas recebe menos do que o ganho marginal, seu esforço cairá para abaixo de e_0 . A figura representa o caso de um compartilhador de safra que recebe uma parte $s < 1$ da produção assim, empreendendo um esforço $e^* < e_0$.

não terá condições de ser cumprido.²⁰ Neste caso, pode ser demonstrado que um contrato de aluguel puro, com aluguel pactuado em um nível tão baixo que o colono sempre terá condições de pagá-lo será *menos* lucrativo para o proprietário do que um contrato que estabeleça que os colonos paguem mais quando a safra for boa do que quando a safra for ruim. Comparado a um contrato de aluguel puro, um contrato de compartilhamento atenua os incentivos do fazendeiro (embora, obviamente ele forneça incentivos bem melhores do que o pagamento de salários fixos). Existe a seguinte implicação:

Resultado 4. Quando o esforço não é totalmente observável, os indivíduos detentores de riqueza inicial maior (a) firmam contratos que oferecem maiores incentivos ao esforço e , portanto (b) produzem mais, condicionado ao nível de insumos observado.

Resultados Empíricos. Um teste direto do Resultado 4 foi realizado numa área rural da Tunísia, por Jean-Jacques Laffont e Mohamed Matoussi (1995).²¹ Naque-



la região, a principal atividade econômica é a agricultura, e os proprietários da terra contratam os colonos para cultivar a terra. Os colonos têm contratos de incentivo na forma de um compartilhamento da produção que eles retêm (o restante é dado como pagamento ao proprietário). Observou-se que o valor da parte que cabia ao colono variava entre quatro valores: $1/2$, $2/3$, $3/4$, ou 1. Laffont e Matoussi estabeleceram dois resultados. Primeiro, quanto maior a riqueza inicial do colono no começo do período, mais ele se aproximava de um contrato de aluguel. Assim, observou-se um contrato de aluguel puro sempre que o colono fosse suficientemente abastado. Segundo, mantendo constantes todos os insumos, um contrato de não compartilhamento relativo ao contrato de compartilhamento médio, estava associado a um aumento de 50% na produção. Pode-se argumentar que essa diferença reflete a diferença de capacidades, porque os colonos mais qualificados ganharam mais no passado, e eram mais ricos e tiveram, desta forma, condições de chegar a contratos de aluguel. Contudo, quando a análise se restringiu aos colonos jovens, para quem a riqueza resultava principalmente de bens herdados, obteve-se resultados semelhantes. Embora talvez ainda existam diferenças não observadas entre compartilhadores de colheita e locatários, os resultados são altamente sugestivos: os agricultores com pouca riqueza parecem produzir menos do que aqueles mais ricos, porque suas posses limitadas, e o trabalho ocasionado pela estrutura contratual, aliados aos padrões de incentivo existentes resultam em que eles tenham menos incentivo para trabalhar duro. Esta idéia não é nova.²² Novas são as tentativas rigorosas de se determinar a magnitude dos efeitos da riqueza sobre a produção.

As estimativas de Laffont e Matoussi pareceriam apontar para a promessa de ganhos extraordinários, advindos de políticas que modificassem a divisão da produção agrícola em favor dos colonos. Um teste empírico, precisamente desta idéia foi realizado pela reforma do arrendamento agrícola implementada pelo Estado indiano de Bengala Ocidental, após 1977. Antes de 1977, os contratos de compartilhamento de safra naquele Estado, em geral, envolviam o

compartilhamento de 50% da produção para os colonos que perfaziam aproximadamente 2 milhões de compartilhadores de safra no Estado. Em 1977 um novo governo eleito tomou o poder:

O que o novo governo fez, tão logo assumiu o poder, foi dar a prioridade mais alta ao cumprimento de uma lei de arrendamento que estabelecia que: (a) o colono teria a opção de registro junto ao governo; (b) os colonos que tivessem se registrado não poderiam ser despejados da terra, conquanto que pagassem ao proprietário um aluguel mínimo estipulado (isto é, 25% da produção). ... Houve um esforço maciço do governo, em percorrer cada vilarejo tentando convencer os colonos a se registrarem.²³

O resultado da reforma foi o aumento da produção de muitos dos colonos, de 50% para 75%.²⁴

Na década que se seguiu a esta reforma, o Estado de Bengala Ocidental alcançou um feito sem precedentes no crescimento agrícola.²⁵ O fato de que a disponibilidade efetiva de registros dos arrendamentos progrediu lentamente pelos vilarejos e distritos é a chave para a identificação dos efeitos das mudanças no compartilhamento dos colonos sobre a produção agrícola. Abhjit Banerjee e Maitreesh Ghatak estimam que 36% do crescimento total da produção agrícola em Bengala Ocidental, no período 1968-81, deveu-se à reforma do arrendamento.²⁶

3. Os Efeitos da Riqueza sobre a Organização do Trabalho

Muitos economistas, em especial os economistas da Universidade de Chicago – inclusive Gary Becker, Milton Friedman e Ronald Coase – consideram que as ações privadas são as que, a longo prazo produzem resultados socialmente eficientes. A mais famosa expressão dessa concepção é o teorema de Coase, que reza que, independente da alocação inicial de direitos de propriedade e do conjunto inicial de mercados, os indivíduos firmarão acordos que conduzirão a resultados eficientes. Todavia, o teorema de Coase padece (fatalmente) de pro-



blemas de informação. As duas primeiras seções sugeriram que na presença de problemas de informação, até mesmo uma mudança *marginal* na riqueza de um agente pode relaxar as limitações impostas à capacidade do indivíduo de obter altos retornos de seu capital e a firmar contratos que incorram em grande esforço.²⁷ Esta seção apresenta um resultado menos intuitivo. Ela mostra que, quando a desigualdade de riquezas é suficientemente alta, podem surgir empresas tecnicamente ineficientes. Por meio de uma reorganização, essas empresas poderiam produzir o mesmo com menos insumos, mas nenhuma força do equilíbrio competitivo induzirá a tal reorganização. As pressões da competição, ao contrário da concepção da Escola de Chicago não precisam assegurar empresas tecnicamente eficientes.

Este resultado é demonstrado no modelo, de autoria de Patrick Legros e Andrew Newman²⁸ que adota três principais pressuposições, que são chamadas de A-1, A-2, A-3:

(A-1) *Tecnologia da Produção*. Trabalhar significa atuar em um projeto arriscado, o que implica num custo fixo de capital. Se n indivíduos trabalham juntos num projeto, sua probabilidade de sucesso é π_n . A expressão π_n tem inicialmente retornos crescentes com relação a n , e, depois, retornos decrescentes.

O pressuposto (A-1) é uma maneira de se formalizar uma empresa. As propriedades assumidas de π_n indicam que os indivíduos são mais produtivos quando estão trabalhando com outras pessoas, em vez de trabalharem sozinhos e que os retornos para a empresa em crescimento diminuem quando a empresa se torna grande.

Os indivíduos de um empresa optam por trabalhar ou matar trabalho e a desutilidade do trabalho se normaliza em um.²⁹ A suposição seguinte é a de que existe uma tecnologia para o monitoramento do desempenho dos indivíduos na empresa.

(A-2) *Tecnologia de Monitoramento*. Existe uma tecnologia de monitoramento que, a um custo fixo de capital para a empresa, torna visível o esforço empreendido por cada indivíduo na empresa. Sem essa tecnologia de monitoramento, os esforços de um indivíduo não seriam visíveis para os outros.

Acontece que existem dois tipos de empresa. Um tipo que evoca o esforço por meio de contratos de incentivo, exatamente da mesma forma que na Seção 2. Vamos chamar essas empresas de *sociedade*. Um segundo tipo de empresa utiliza a tecnologia de monitoramento, que torna visíveis as ações dos indivíduos; chamemos essas empresas de *hierarquias*.

Uma propriedade chave deste modelo é a de que o pagamento do incentivo necessário para estimular o esforço numa parceria excede, em valor esperado, a desutilidade do esforço (ver Anexo, parte A). Quer dizer, deve-se pagar mais a cada sócio do que o seu produto marginal, se se deseja que ele tenha um incentivo para trabalhar. *Tornar factível efetuar esses pagamentos de incentivo depende, geralmente, da dotação de riquezas dos sócios*. O Anexo, parte B, mostra o nível mínimo de riqueza que um grupo de pessoas deve ter para formar uma sociedade.

Se não existirem problemas de informação no mercado de capitais, então qualquer grupo de indivíduos pobres, embora sem riqueza suficiente para formar uma sociedade, teria condições de formar uma hierarquia. Todavia, é mais realista fazer a suposição alternativa, que pode ser derivada de uma ampla variedade de modelos de mercados de crédito com informações imperfeitas, como no modelo da Seção 1.

(A-3) *Informações Imperfeitas no Mercado de Crédito*. Existe uma assimetria de informações entre as empresas e os emprestadores, que torna o custo de se tomar emprestado numa função decrescente do patrimônio líquido dos membros da empresa.



Dado (A-3), a riqueza inicial dos membros da empresa é utilizada para ~~resolver dois problemas de incentivos distintos. Ela prevê uma~~ *garantia para os emprestadores*, que reduz o risco de informação enfrentado (como no exemplo da Seção 1) e torna possível efetuar os *pagamentos de incentivo*, que estimulam o esforço dos sócios, num cenário onde o esforço não é visível (como o exemplo da Seção 2).

Os indivíduos se juntam uns aos outros, por meio de associações voluntárias para criar empresas. A figura 4 ilustra as características do equilíbrio para uma tecnologia específica³⁰ numa economia onde os indivíduos ou começam pobres (riqueza zero) ou ricos (com riqueza suficiente para abrir uma empresa). Os pobres não têm condições de se ajuntarem para formar uma sociedade ou hierarquia. Sem a riqueza inicial, não conseguem efetuar os pagamentos de incentivo necessários para fazer funcionar uma sociedade, e eles possuem a garantia exigida pelo mercado de capitais para tomar dinheiro emprestado, a uma taxa de juros que seria lucrativa para uma hierarquia. Assim, os pobres têm que se ajuntar aos ricos para poder trabalhar.

Vamos considerar um exercício de raciocínio onde a riqueza agregada da economia é mantida constante, mas a porção da população que inicialmente é pobre varia. Se essa porção for $1/2$, a demanda dos ricos por sócios em sociedades de duas pessoas excederá o número de indivíduos pobres, e todas as empresas serão sociedades - ver figura 4(a). A competição por sócios assegura que todo o indivíduo da classe de riqueza zero aufera a mesma renda esperada que uma pessoa rica obtém de uma empresa - ver figura 4(b).³¹

À medida que a porção de pobres aumenta acima de $1/2$, a demanda dos ricos por sócios diminui. Os ricos já não precisam dividir igualmente os lucros para atrair sócios. Em condições de equilíbrio, a renda auferida pelos pobres cairá para o pagamento de incentivo mínimo necessário para incentivar o esforço - ver quadro (b) da figura. Uma parte das empresas será sociedade de duas pessoas e as empresas restantes serão hierarquias de três pessoas, que pagam

Figura 4

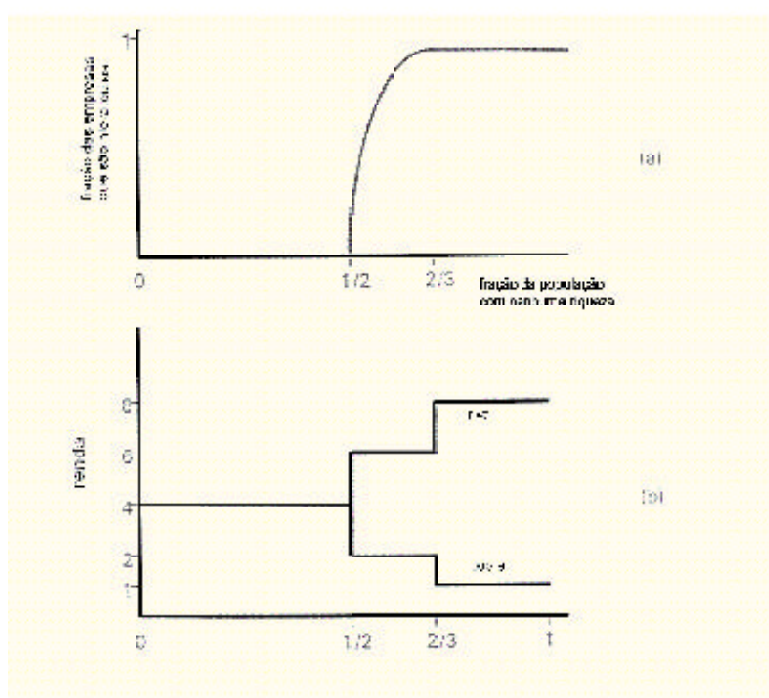


Figura 4. A Figura mostra a relação entre a porção da população com riqueza zero e duas outras variáveis: no quadro (a), o número de firmas que são hierarquias, comparadas com as sociedades; e no quadro (b), as receitas esperadas conferidas por uma empresa a um indivíduo com alto nível de riqueza (rico) e um indivíduo com riqueza zero (pobre).

salários iguais ao valor esperado dos pagamentos de incentivo efetuados nas sociedades. A porção de empresas que são hierarquias é determinada pelo requisito de que a demanda por trabalho seja igual à oferta.

Quando a porção pobre alcança 2/3, então mesmo após todos os ricos terem se juntado aos pobres em hierarquias, ainda haverá pobres sem posição no equilíbrio. *O desemprego agora existe entre os pobres.*³²

Isto, no entanto não é o fim, nem a parte mais interessante da história. O desemprego deprecia o salário competitivo dos pobres para a inutilidade do trabalho (= 1). Quando isto acontece, amplia-se a lacuna entre o salário neces-



sário para contratar mão-de-obra numa hierarquia e o pagamento do incentivo que deve ser pago numa sociedade. *Isto, por sua vez, torna a forma de organização hierárquica mais lucrativa para os proprietários da empresa, até mesmo quando a forma societária é tecnicamente mais eficiente.* Quando a porção de pobres ultrapassa $2/3$, todas as empresas serão hierarquias com três pessoas, e os ricos receberão da empresa rendas esperadas muito mais altas do que os pobres – ver figura 4(a) e (b), respectivamente. Nesta economia, seria factível para todas as hierarquias com três pessoas se reorganizarem como sociedades de três pessoas e produzir o mesmo volume, com a mesma mão-de-obra e menor capital. Todavia, a forma de organização hierárquica abaixa a folha salarial. Ela pode fazê-lo o suficiente até que, mesmo após permitir gasto extra do capital da hierarquia, deixará um residual maior em lucros. Como está ilustrado na figura, somente as hierarquias existem em equilíbrio, quando a riqueza se concentra nas mãos de $1/3$ ou menos da população.

O exemplo no qual baseia-se a figura 4 pretende destacar o tipo de forças as quais é importante não ignorar nas economias onde a tecnologia de monitoramento pode substituir os pagamentos de incentivos, e onde os indivíduos de poucas posses não possuem a garantia que lhes permita obter um empréstimo suficiente para torná-los produtivos e autônomos. Eu resumirei a seguir os resultados obtidos com as hipóteses A-1, A-2 e A-3.

Resultado 5. (a) *Esgotamento da teoria da produtividade marginal da renda.* As diferenças interpessoais de rendimentos do trabalho não precisam refletir as diferenças de seus produtos marginais. Em vez disso, elas podem surgir das diferenças de riqueza inicial, já que esta afeta o acesso do indivíduo ao capital, bem como a forma do contrato pela qual a pessoa é empregada.

(b) *Formação de empresas tecnicamente ineficientes.* Um aumento da concentração de riqueza tende a diminuir o salário competitivo e, desta forma, diminuir a folha salarial da hierarquia, se comparado aos custos de mão-de-obra da sociedade. Uma queda da taxa de salários, por sua vez, induz à formação, em equi-

lívrio, de hierarquias que são tecnicamente ineficientes, no sentido que estas poderiam se reorganizar em sociedades, para produzir o mesmo volume, com menor custo, mas as forças competitivas não induzirão a esta reorganização.

O modelo de Legros e Newman apresenta uma maneira de se resolver o que vem sendo chamado de “a questão de Chicago”, por causa da escola de economistas de Chicago:

Se uma empresa pertencente aos empregados é mais produtiva, por que então os capitalistas não vendem a empresa aos empregados? Da mesma forma, se as fazendas cultivadas pelos proprietários são mais produtivas do que as fazendas arrendadas, por que os donos das terras não as vende aos seus colonos?

Na ausência de risco moral, seleção adversa, ou problemas de cumprimento das leis, isto seria precisamente o que iria acontecer. Todavia, na presença desses problemas as questões de incentivo, ligadas aos relacionamentos dentro da empresa, ou ao relacionamento nos arrendamentos agrícolas, seriam simplesmente substituídas pelas questões ligadas ao pagamento da dívida a pessoas de fora, e a transferência de posse seria bloqueada.³³

Os resultados de Legros e Newman estão ligados a uma longa linha de trabalho³⁴ que enfatiza que as imperfeições (assimetrias da informação) nos mercados de capitais empurram para baixo as oportunidades de trabalho dos indivíduos mais pobres; as oportunidades de trabalho de um indivíduo estão ligadas à sua dotação de riqueza. Este fato é consistente com as observações freqüentemente feitas sobre as experiências contrastantes dos países latino-americanos. Por exemplo, Enrique Iglesias observa que:

... países como a Colômbia e a Costa Rica detêm um setor industrial grande e uma distribuição de terras relativamente equânime. Não é por coincidência que esses países também têm uma distribuição de renda equânime. [Observando que] o salário no piso da pirâmide salarial é determinado pelo salário de um dia de trabalho na agricultura, [se] a



maioria dos agricultores são donos de terras, o salário deverá ser igual ao que o trabalhador poderia ter ganho cultivando sua própria terra No caso oposto, onde muitos agricultores não possuem terras, o salário mínimo tende em direção do nível de subsistência e os proprietários de terras auferem altos lucros.³⁵

4. Conclusão

No modelo neoclássico padrão, não há problemas de informação que impeçam a troca: nenhum problema de compromisso, problemas de características não reveladas que são relevantes para as trocas no mercado ou problemas de incentivos. Naquele modelo, o sistema de mercado conduz o indivíduo com uma “mão invisível”, para alocar recursos de forma eficiente, independente da distribuição inicial de riquezas.

Há um paradigma alternativo do mercado, a *economia da informação*, que abandona a pressuposição de informações perfeitas do paradigma neoclássico padrão, e que deriva o alcance das trocas factíveis de hipóteses mais básicas sobre as informações e a tecnologia. Neste paradigma, a dotação de baixa riqueza pode implicar na limitação à capacidade de um indivíduo de realizar investimentos produtivos, e entrar em arranjos contratuais que ensejem muito esforço. A riqueza de uma pessoa assume novos papéis, provendo incentivos para a troca pretendida – que pode mitigar os problemas de informações.

Os modelos de informações imperfeitas apresentados neste ensaio são altamente estilizados, e alguns dos resultados empíricos mais dramáticos relatados aqui são de países em desenvolvimento. Existe, obviamente, um longo caminho a percorrer, antes de ser possível avaliar a importância geral das ligações



entre a distribuição e a eficiência que o modelo capta, e desenhar políticas adequadas e politicamente factíveis. Uma suposição particularmente forte é a existência de retornos crescentes nas oportunidades de produção abertas aos indivíduos ou empresas.³⁶ Embora o valor da garantia, no crescente acesso do indivíduo ao crédito, não apresente controvérsias, mais pesquisa se faz necessário, para ver o quão importante são os retornos crescentes na prática.

Duas suposições-chave adicionais foram feitas para manter a análise simples. Primeiro, os indivíduos foram tratados como neutros a riscos. Nas situações onde os indivíduos são avessos a riscos, a sua disposição de arcar com os riscos é um canal importante por meio do qual a distribuição de riqueza determina a forma do contrato e a eficiência; isto foge ao escopo deste trabalho. Um dos motivos pelos quais os resultados empíricos apresentados na seção 2 se tornam tão interessantes é que eles mostram que, pelo menos em alguns contextos, as implicações dos modelos de agenciamento simples, que ignoram a aversão a riscos, são corroboradas pelas evidências.

Uma segunda pressuposição, chave e simplificadora, dos modelos apresentados aqui, é a de que eles se restringem, implicitamente, a cenários de um só período. O alcance de se prover incentivos apropriados é maior nas relações de múltiplos períodos e quando existe o mecanismo de reputação. Todavia, na maioria dos mecanismos de reputação, existe uma tensão entre a força dos efeitos da reputação e a competitividade do mercado. Os mercados onde os efeitos de reputação são fortes, provavelmente não se caracterizarão como numerosos ou de fácil ingresso, portanto, o postulado da competição perfeita



é inaplicável. Nos mercados suficientemente densos para serem competitivos, os efeitos de reputação serão provavelmente fracos, uma idéia que eu aprofundi em outro texto.³⁷

Uma área promissora para a pesquisa de políticas é o desenho de políticas redistributivas que mitiguem as ineficiências geradas pela informação privada. A teoria apresentada aqui, pela qual os indivíduos com baixo nível de riqueza enfrentam oportunidades restritas para engajarem-se inteiramente em atividades produtivas, sugere que pode ser possível formular políticas que sejam ao mesmo tempo *aprimradoras da eficiência e autodirigidas*. Um programa autodirigido poderia prover um conjunto de benefícios e custos aos participantes que dominam as oportunidades de mercado disponíveis para os indivíduos com poucas posses, porém não dominam aqueles disponíveis aos indivíduos mais ricos. Como consequência, somente aqueles que realmente pertencem ao grupo de baixa riqueza optariam por participar, de modo que o governo não precisaria ter a informação sobre a riqueza dos indivíduos para implementar a política. Eu pretendo abordar essa questão em trabalhos futuros.

Concluindo, o trabalho examinado aqui representa um passo inicial em direção da compreensão de como a distribuição de riqueza afeta a eficiência com a qual um sistema de mercado competitivo aloca recursos. O argumento central é o de que a riqueza, na forma de garantia ou títulos de incentivo, pode suprir as falhas do sistema de preços que surgem, quando os parceiros num negócio possuem informações assimétricas. Por falta de riqueza, os indi-

víduos podem perder o acesso aos mercados e aos contratos que lhes permitiriam usar inteiramente qualquer dotação de recursos, talento e habilidades que possuíssem para atingir seus próprios objetivos.

Joseph Stiglitz afirmou que “deixar de lado os custos da informação, numa análise do comportamento e organização econômicos, é como deixar Hamlet fora da peça”.³⁸ O que o paradigma da informação faz é tornar o alcance dos mercados uma área de investigação, com implicações para a pesquisa empírica, políticas, e a avaliação ética de um sistema de mercado onde a riqueza esteja altamente concentrada.

Anexo

A Parte A prova que o valor esperado do pagamento de incentivo necessário para incentivar o esforço numa sociedade excede a desutilidade do esforço. A Parte B estabelece o nível de riqueza inicial que os indivíduos precisam ter para formar uma sociedade.³⁹

A. Pagamento de incentivo

Vamos lembrar que o esforço de cada sócio contribui para a probabilidade de que o projeto, empreendido em conjunto pelos sócios, seja um sucesso. O maior alcance para os incentivos é obtido quando, na eventualidade de um projeto fracassar, cada sócio é responsável, em toda a extensão da sua riqueza, e não recebe nenhum rendimento da sociedade. Digamos que y denote o rendimento auferido por ele no caso de o projeto ser bem sucedido. O problema será encontrar um valor mínimo de y que induza um sócio a empreender esforços.



Os contratos de incentivos para n sócios induzem a um jogo de níveis de esforço, no qual é equilíbrio para todos os sócios trabalharem se, para cada um, o pagamento esperado pelo trabalho exceder a recompensa pelo ócio, quer dizer, se $\pi_n y - 1 \geq \pi_{n-1} y$, ou, da mesma forma se:

$$[\pi_n - \pi_{n-1}] y \geq 1$$

Esta desigualdade diz que o diferencial de esforço que qualquer sócio faz para contribuir com o sucesso do projeto no qual trabalham seus sócios ($= \pi_n - \pi_{n-1}$), deverá aumentar o valor esperado de seu próprio ganho, o suficiente para compensar a desutilidade do esforço ($= 1$).

Esta desigualdade implicitamente define um valor mínimo do pagamento do incentivo, denotado como y , que induzirá o esforço. Assim, o valor esperado do pagamento mínimo do incentivo, $\pi_n y$ é:

$$(1) \quad \pi_n y = \frac{\pi}{\pi_n - \pi_{n-1}}$$

B. Riqueza mínima necessária para formar uma sociedade

Uma sociedade é viável se as suas receitas, menos as dívidas, cobrirem os pagamentos de incentivos, que são efetuados quando o projeto é um sucesso. Para simplificar, suponhamos que o projeto da sociedade ou é bem sucedido, auferindo receitas R , ou fracassa, auferindo receita zero. Então os pagamentos de incentivo aos n sócios serão viáveis se:

$$(2) \quad R - [1 + i] [K - \Sigma W_i] \geq n y$$

ΣW_i denota a riqueza inicial agregada dos sócios. Se $K > \Sigma W_i$, então o

lado esquerdo de (2) será interpretado como as receitas da empresa menos o principal e os juros devidos no menor empréstimo possível que a sociedade poderia contrair e ainda assim cobrir os custos iniciais de capital, K . Se $K < \Sigma W_i$, então a parte esquerda de (2) é interpretada como a receita combinada dos sócios dentro da firma com empréstimos contraídos por fora.

Vamos denotar como r o retorno competitivo pago aos poupadores, e como i a taxa de juros cobrada de um mutuário. A competição no mercado de empréstimo quer dizer que os emprestadores, em média saem quites, de modo que i e r se relacionam assim:

$$\pi_n [1 + i] = 1 + r, \quad \text{ou, de forma equivalente,}$$

$$(3) \quad 1 + i = \frac{1 + r}{\pi_n}$$

Eu me abstraí de todos os problemas de informações assimétricas entre a empresa e os emprestadores. Assim, o nível mínimo de riqueza derivado aqui reflete *apenas* os problemas de incentivo entre os sócios, e não os problemas que porventura existirem entre a sociedade e os emprestadores.

Ao substituir (1) e (3) em (2), fazendo um ajuste, temos:

$$(4) \quad \Sigma W_i \geq \frac{1}{1 + r} \left[\frac{\pi_n n}{\pi_n - \pi_{n-1}} - [\pi_n R - (1 + r) K] \right] = \underline{W_n}$$



A equação (4) demonstra que a mínima riqueza inicial que qualquer grupo de n indivíduos deve possuir para criar uma sociedade é igual ao excedente, se houver, do valor esperado do pagamento de incentivos (n vezes $\pi_n \underline{y}$ derivada na equação (1)) sobre as receitas esperadas ($\pi_n R$), menos os custos de capital [$(1 + r) K$]. O fator $1/[1 + r]$ entra para descontar dólares no final do período (receitas e pagamento de incentivos) relativos aos dólares no começo do período (riqueza inicial ΣW , e custos fixos de capital K).

Notas

* Este documento será publicado em *Efficient Distribution*, editado por Samuel Bowles e Herbert Gintis, Sage Press. Agradeço a Sam Bowles pelos comentários sobre a versão preliminar e a Abhijit Banerjee, Dilip Mookherjee, Joe Stiglitz e demais participantes das conferências realizadas na Universidade de Wisconsin e Universidade de Massachusetts, pelas discussões. Deixo registrada a minha gratidão pelo apoio financeiro da Fundação MacArthur.

¹ Neste documento discuto trabalhos teóricos e empíricos. Os trabalhos teóricos incluem Bem Bernanke e Mak Gertler, "Financial Fragility and Economic Performance", *Quarterly Journal of Economics* 105 (1990): 87-115; Karla Hoff e Andrew Lyon, "Non-Leaky Buckets: Optimal Redistributive Taxation and Agency Costs", *Journal of Public Economics* 58 (1995): 365-90; Patrick Legros e Andrew Newnan, "Wealth Effects, Distribution and the Theory of Organization". *Journal of Economic Theory* 70 (1996): 312-41; e Philippe Aghion e Patrick Bolton, "A Theory of Trickle-Down Growth and Development", *Review of Economic Studies* (no prelo). Um precursor deste trabalho é David Sappington, "Limited Liability Contracts between Principal and Agent" *Journal of Economic Theory* 29 (1983): 1-21, o qual demonstra a importância da limitação de responsabilidade no estabelecimento de informações imperfeitas.

² Ver Oded Galor e Joseph Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies* (1993): 35-52; Abhijit Banerjee e Andrew Newman, "Occupational Choice and the Process of Development", *Journal of Political Economy* 101 (1993): 274-298; Aghion e Bolton, "A Theory of Trickle-Down Growth and Development"; Vicky Barham, Robin Boadway, Maurice Marchand e Pierre Pestieau, "Education and the Poverty Trap", *European Economic Review* 39: 1257-75; e Ronald Benabou, "Inequality and Growth", *NBER Macroeconomics Annual* (1996).

³ Kaldor assume que a taxa marginal de poupança das pessoas de baixa renda é

baixa, e nessa perspectiva construiu o seu famoso modelo, “Acumulação de Capital e Crescimento Econômico”, em *Further Essays in Economic Theory*, ed. Nicholas Kaldor (Nova York: Holmes and Meier, editores, 1978). Sua hipótese com relação ao comportamento da poupança não foi comprovada em estudos empíricos: ver Mark Gersovitz, “*Saving and Development*” em *Handbook of Development Economics* 1, eds. Hollis Chenery e T. N. Srinivasan (Amsterdã, Holanda, 1988); e Jeffrey Williamson, *Inequality, Poverty and History: The Kusnets Memorial Lectures*, Palestra 3 (Cambridge, Ma.: Basil Blackwell, 1991).

⁴ Existem dois trabalhos que dão uma visão geral da economia da informação: um de Kenneth Arrow, “*Limited Knowledge and Economic Analysis*” (Conhecimento Limitado e Análise Econômica) em *American Economic Review* (1974): 1-10; e o outro é de Joseph Stiglitz, “*Information and Economic Analysis: A Perspective*” (A informação e a análise econômica: Uma Perspectiva), *Economic Journal* (1985): 21-41. É interessante ler ambos os trabalhos ao mesmo tempo, pois o primeiro foi escrito quando o novo paradigma estava apenas surgindo, e o segundo analisa as realizações do período entre 1975 e 1985.

⁵ O uso dos termos principal e agente na teoria econômica deve-se a Stephen Ross, “*The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem*” *American Economic Review* 63 (1973): 134-39. Existem tratados gerais e úteis em “*Agency and the Market*”, de Kenneth Arrow, em *Handbook of Mathematical Economics*, vol III, ed. K. Arrow e Michael Intriligator (Amsterdam, Holanda, 1986) 1183-1195; e David Sappington, “*Incentives in Principal-Agent Relationships*”, *Journal of Economic Perspectives* (1991): 45-66.

⁶ Legros e Newman, “*Wealth Effects, Distribution, and the Theory of Organization*”.

⁷ O modelo apresentado nesta seção baseia-se em Bernanke e Gertler, “*Financial Fragility*” e Hoff e Lyon, “*Non-Leaky Buckets*”. O mesmo resultado - o de que o indivíduo de poucas posses perde acesso ao crédito - advém de suposições bem diferentes sobre informações, no trabalho “*A Theory of Trickle Down Growth and Development*”.

⁸ Prova disso encontra-se no trabalho “*No Leaky Buckets*”, de Hoff e Lyon.

Para simplificar, a figura 2 assume que o custo de oportunidade do capital em dólares do final do período ($= 1$) é o mesmo que o do custo do capital fixo; isto é, assume-se que o custo puro dos fundos seja zero. Note-se também que para $W \geq 1$, um indivíduo não pede empréstimo, mas auto-financia. Já que ele não tem custos de agenciamento ($L = 0$), o seu ganho esperado com a preparação de um projeto é S , não variável com relação à sua riqueza inicial.

⁹ Encontra-se prova disto no trabalho “*Financial Fragility*” de Bernanke e Gertler. Parte da prova implica em demonstrar que o contrato financeiro particular ótimo é um contrato de dívida. Uma interpretação alternativa das condições pelas quais a dívida é o contrato ótimo pode ser encontrada em “*Adverse Selection and Institutional Adaptation*” de Karla Hoff (1977), Universidade de Maryland, mimeo.

¹⁰ Leia-se em “*Non Leaky Buckets*”, de Hoff e Lyon, pp. 381-82. A prova usa o fato de que as doações, ao aumentarem as chances dos indivíduos nos projetos por eles empreendidos, tenderá a desencorajar aquelas pessoas que detêm as probabilidade mais baixas de sucesso e portanto melhorar a qualidade média dos



mutuários e *diminuir* as taxas de juros de equilíbrio. Em contraste, os subsídios tenderão a atrair os mutuários detentores das probabilidades mais baixas de sucesso e, assim, *umentar* as taxas de juros. Esta é a idéia usada na prova de que qualquer política de governo de substituir doações por subsídios ao crédito que tenha um efeito equivalente no orçamento do governo deixará os indivíduos com um bem-estar esperado mais baixo.

¹¹ Prova disso encontra-se em “Non-leaky Buckets” de Hoff e Lyon, pp. 374-379. No caso de as doações serem financiadas por impostos trabalhistas, o que é necessário para que se obtenha esse resultado é que os ganhos de eficiência das doações a serem postas como garantia excedam os custos de eficiência do imposto. Uma condição necessária, porém não suficiente, é a de que o mercado de trabalho seja, inicialmente, não distorcido. Ver também pág. 385.

¹² Um levantamento deste trabalho foge ao escopo do presente documento. Sugiro que o leitor consulte o trabalho de Mark Gertler, “Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview, *Journal of Money, Credit and Banking* 20 (1988): 558-588; e também Mark Gertler e Simon Gilchrist, “Monetary Policy, Business Cycles, and the Behavior of Small Manufacturing Firms”, *Quarterly Journal of Economics* 109 (1994): 309-340. Estes trabalhos, como os citados no texto a seguir, baseiam-se em análise econométrica de dados gerados pelo mercado. O interesse em testar a extensão das barreiras enfrentadas pelos indivíduos mais pobres em participar nos mercados de crédito também motivaram a realização de experiências aleatórias. Michael Kremer está realizando uma experiência no Vietnã, onde doações iguais a uma porção substancial da renda média doméstica anual serão concedidas a uma amostra aleatória de domicílios e seu comportamento será comparado com o do grupo de controle. Se o limitado acesso aos mercados de crédito é importante, então a produtividade agrícola, o estabelecimento de pequenas empresas, o trabalho autônomo e o investimento em educação deverão ser maiores nos domicílios que receberem as doações do que no grupo de controle. “Testing the Relationship Between Credit Constraints, Efficiency and Redistribution Using Randomized Trials” (1996), MIT, mimeo.

¹³ David Blanchflower e Andrew Oswald, “What Makes a Young Entrepreneur?” *Journal of Labor Economics* (no prelo).

¹⁴ Jane Black, David De Meza e David Jeffries, “House Prices, The Supply of Collateral and the Enterprise Economy”, *Economic Journal* 106 (1996): 60-75.

¹⁵ Citado em *ibid*, 73.

¹⁶ Lawrence Summers, “Some Skeptical Observations on Real Business Cycle Theory”, Banco Central de Minneapolis, *Bank Quarterly Review* (Outono de 1986): 23-27; citado por Gertler em “Financial Structure and Aggregate Economic Activity”.

¹⁷ Bruce Greenwald e Joseph Stiglitz, “Financial Market Imperfections and Business Cycles”, *Quarterly Journal Of Economics* 108 (1993): 77-114.

¹⁸ Talvez valha a pena apresentar a idéia formalmente. Com a pressuposição de que há um agente racional, interessado e, para simplificar, neutro a riscos, o nível de esforço do agente é a solução para: $\text{Max } e \{ \pi w^\gamma + [1 - \pi] w^\beta - D(e) \}$ Em condições normais, o seu nível de esforço é implicitamente definido por: $[\gamma w^\gamma - \beta w^\beta] \pi' (e) = D' (e)$ onde os primos (') representam derivadas. A equação

acima revela que o agente escolhe seu esforço igualando o benefício marginal a si próprio (o lado esquerdo da equação) ao seu custo marginal (o lado direito). Sob um contrato de incentivo, o valor $[w^v - w^b]$ π é, na verdade, o preço (em termos de valor esperado) que lhe pagam por um esforço adicional; isto determina seus incentivos para empreender esforços. A pressuposição de neutralidade de risco é importante aqui porque significa que os contratos de trabalho não possuem a dimensão do bem-estar, a não ser o preço implícito. Permitir a aversão a riscos significa que tais contratos podem também servir como dispositivos de seguro.

¹⁹ Ver Sappington, "Limited Liability Contracts between Principal and Agent", *Journal of Economic Theory* 29 (1983): 1-21. Existem duas maneiras de se estender esta linha de análise: (1) levar em consideração a aversão a riscos por parte do agente, que quer dizer que incentivos mais fortes surgem às custas de um seguro reduzido, e (2) ampliar o conjunto de sanções por maus resultados que sejam admissíveis, como escreveu Michael Chwe em "Why Were Workers Whipped", *Economic Journal* 100 (1990): 1109-21. Chwe examina a questão de se um principal e um agente escolheriam um contrato que implicasse em ministrar dor, como instrumento de incentivo? Chwe demonstra que tais contratos podem mesmo ser escolhidos por indivíduos racionais, quando a riqueza do agente estiver baixa o suficiente e quando estiver baixa a sua reserva de utilidade. A punição física preenche parte da lacuna criada, primeiro pelo fracasso do sistema de preços num cenário de informações assimétricas e segundo, pela dimensão limitada para pagamentos de incentivo, originados da limitada riqueza do agente. Todavia, mesmo no modelo de Chwe o contrato de equilíbrio não implicará o nível de esforço de maximização do excedente, quando a reserva de utilidade do agente estiver suficientemente baixa.

²⁰ Por esta mesma razão, o acesso do colono ao crédito é limitado.

²¹ Jean-Jacques Laffont e Mohamed Salah Matoussi, "Moral Hazard, Financial Constraints and Sarecropping in El Oulja", *Review of Economic Studies* (1995) 62: 381-399. Ver também Radwan Shaban, "Testing Between Competing Models of Sharecropping", *Journal of Political Economy* 95 (1987): 893-920.

²² A idéia foi expressa, por exemplo, por Anne Robert Jacques Turgot, ministra de Luís XVI, citada no trabalho de Hans Binswanger e Mark Rozenzweig: Uma Revisão Crítica", contida em "Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia", eds. Hans Binswanger e Mark Rozenzweig (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1984), 49.

²³ Abhjit Banerjee e Maitreesh Ghatak, em "Empowerment and Efficiency: The Economics of Tenancy Reform" (1996), mimeo, MIT e Universidade de Harvard, 2.

²⁴ Idem, Tabela 1.

²⁵ O padrão agregado que os autores buscam explicar é o seguinte: entre 1968 e 1981, a taxa anual média de crescimento da produção de grãos em Bengala Ocidental era de 0,43%, enquanto que a média da Índia era 1,94%. Entretanto, entre 1981 e 1992, as respectivas taxas de crescimento foram 5,05% e 3,08%, respectivamente. Idem, 2.

²⁶ Idem, 47. Os autores, juntamente com Paul Gertler, estão trabalhando no refinamento dessas estimativas, baseando-se em dados domiciliares.

²⁷ Uma afirmação formal deste resultado está contida no trabalho intitulado "The Second Theorem of the Second Best", de Karla Hoff, publicado no *Journal of Public Economics* 45 (1994): 223-42.



²⁸ Legros e Newman, “Wealth Effects, Distribution and the Theory of Organization”, citado na nota 3.

²⁹ Para simplificar, o modelo afasta a possibilidade de uma continuidade de níveis de esforço.

³⁰ No exemplo de Legros e Newman, a tecnologia toma a seguinte forma: $\pi_0 = 0$, $\pi_1 = .1$; $\pi_2 = .6$; $\pi_n = .8$ para $n \geq 3$. A recompensa pelo sucesso da empresa é 15 e pelo fracasso é zero. Os custos de capital de uma sociedade é 1 e os de uma hierarquia são 2. Assim, qualquer empresa com uma única pessoa gera lucros negativos e nunca vale a pena ter mais de três indivíduos trabalhando na empresa. Os lucros médios por pessoa numa empresa são maximizados pela formação de sociedades do tamanho 2. Observa-se no Anexo, parte A, que o pagamento de incentivo mínimo necessário para induzir o esforço numa sociedade de duas pessoas é $\underline{y} = 1/[\pi_2 - \pi_1] = 2$, com o valor esperado $\pi_2 \underline{y} = 1.2$.

³¹ O conceito de equilíbrio que Legros e Newman usam em sua prova é o de “a essência”, que é uma noção mais forte de equilíbrio do que o de um mercado perfeitamente competitivo. Em seu modelo, um resultado é um equilíbrio, se nenhum subconjunto finito de indivíduos, ao negociarem entre si, podem por si próprios melhorar suas condições. A definição costumeira de equilíbrio competitivo é aquela em que nenhum indivíduo distinto pode se desviar desse equilíbrio e conseqüentemente melhorar suas próprias condições. Assim, a essência engloba uma noção de competição sem restrições.

³² Isto é por causa das pressuposições específicas sobre informação e tecnologia apresentadas no exemplo. Lembrando nota anterior, não vale a pena expandir o tamanho da empresa além de três indivíduos. E os próprios indivíduos pobres não possuem a riqueza inicial, necessária para abrir uma empresa.

³³ Se os agentes forem avessos a risco, um obstáculo adicional à transferência de posse seria o de que os trabalhadores não iriam querer concentrar sua riqueza num único ativo.

³⁴ Incluindo John Roemer, “A General Theory of Exploitation and Class (Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1982); Pranab Bardhan “Determinants of Supply and Demand for Labor in a Poor Agrarian Economy: An Analysis of Household Survey Data for Rural West Bengal” em *Contractual Arrangements, Employment and Wages in Rural Labor Markets in Asia*, eds. Hans Binswanger e Mark Rosenzweig, New Haven, Conn. Yale University Press,: 242-262; Samuel Bowles, “The Productive Process in a Competitive Economy Walrasian, Neo-Hobbesian and Marxian Models”, em *American Economic Review* 75 (1985): 16-36; Samuel Bowles e Herbert Gintis, 1988. “Contest Exchange: Political Economy and Modern Economic Theory”, em *American Economic Review* 78, 145-150; Mukesh Eswaran e Ashok Kotwal, “Why are Capitalist the Bosses”, em *Economic Journal* 99 (1989): 162-176; e Dilip Mookerjee, “Informational Rents and Property Rights in Land”, em *Property Rights, Incentives and Welfare*, eds, John Roemer (MacMillan Press, no prelo).

³⁵ Enrique Iglesias, “Income Distribution and Sustainable Growth: A Latin American Perspective”, em *Income Distribution and High-Quality Growth*, eds. Vito Tanzi e Keyoung Chu (Cambridge: Cambridge University Press, no prelo).

³⁶ O exemplo da seção 1 pressupõe que os projetos têm custos fixos de capital, um caso especial de retornos crescentes. O exemplo da seção 3 pressupõe, adicionalmente, retornos crescentes à escala, com relação aos insumos de trabalho, para um raio de ação inicial.

³⁷ Karla Hoff e Joseph E. Stiglitz, “*Moneylenders and Bankers: Price Increasing Subsidies with Monopolistic Competition*” em *Journal of Development Economics*, 52 (1997): 429-462.

³⁸ Joseph E. Stiglitz, “*Whither Socialism?*” (Cambridge, Mass. MIT Press, 1994), 174.

³⁹ O Anexo baseia-se no trabalho de Legros e Newman, “*Wealth Effects, Distribution and the Theory of Organization*”.



Educação: O Patrimônio do Povo

Nancy Birdsall

Vice-Presidente Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento

A educação, a forma de capital humano mais facilmente mensurável, é um ativo, da mesma forma que a terra e outras formas de riqueza. Nos mercados globais atuais, ela é um ativo escasso e pode, portanto, gerar renda para os seus proprietários. A educação é um ativo singular sob dois aspectos. Primeiro, quando ela é adquirida, não pode ser vendida ou roubada – ela não pode ser alienada de seu dono. Segundo, à medida que aumenta a quantidade de educação, outros ativos, tais como a terra e o capital físico, declinam como uma proporção da riqueza total numa economia; já que a posse desses últimos ativos é, em geral, mais concentrada do que a da educação, declina a concentração geral de todos os ativos.

I. Todavia, **a acumulação de capital humano na América Latina tem sido não apenas fraca, mas desigual**. No início dos anos 90, os trabalhadores da região tinham em média 5,2 anos de escolaridade, quase um terço menos do que seria de se esperar, dado o nível de desenvolvimento da região. A



lacuna educacional (medida pelo número de anos de educação abaixo da média do mundo desenvolvido) piorou a partir de 1980. Comparado à Ásia Oriental, o atraso da educação na América Latina aumentou de menos de um ano, em 1970, para cerca de quatro anos, em 1995.

A fraca acumulação reflete, em parte, o acesso desigual dos pobres a uma educação de boa qualidade. Quase todas as crianças ingressam na escola, mas os pobres desistem cedo e em grandes números. No Brasil, por exemplo, entre os jovens de 21 anos a média de anos de escolaridade é 10 para os dez por cento dos domicílios mais ricos, e quatro para os trinta por cento mais pobres.

II. O quadro de acumulação de capital humano na América Latina é, ao mesmo tempo, dispendioso, constitui-se num obstáculo para o crescimento econômico e exacerba a desigualdade. Um resultado atualmente convencional de estudos econométricos é o de que um *nível* mais alto de educação no início de um período é bom para o crescimento. Na verdade, em seu Relatório de Acompanhamento Econômico e Social de 1997, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) identificou o atraso na educação como o maior obstáculo para o crescimento futuro da região. O relatório calcula que se a mão-de-obra tivesse mais um ano de escolaridade do que se espera das tendências atuais para a próxima década, a taxa de crescimento média ponderada da região poderia aumentar em 1,5 pontos percentuais anualmente.

Existem também evidências de que a *distribuição desigual* da educação limita o crescimento. As análises sugerem que, ao se levar em consideração o nível de escolaridade, a maior desigualdade na distribuição da educação entre adultos está associada, entre os países, ao crescimento global mais baixo.

Por último, a baixa e desigual acumulação de capital humano também exacerba a desigualdade de renda. Entre os países existem evidências – que não surpreendem – de que a escolaridade média mais baixa da força de trabalho e a sua distribuição desigual reduzem desproporcionalmente o crescimento da renda dos mais pobres. A desigualdade da educação, obviamente, também reforça



a desigualdade de renda. Na América Latina, uma proporção relativamente pequena da população chegou a completar a educação secundária ou superior. Os relativamente poucos trabalhadores qualificados ganham um salário substancial, devido à sua baixa oferta, o que contribui para a desigualdade global de renda. Durante os anos 90, os diferenciais de salários entre trabalhadores qualificados e não qualificados aumentaram substancialmente na maioria dos países pesquisados – com a surpreendente exceção da Costa Rica, onde os indicadores de educação são altos.

III. **A baixa e desigual acumulação de capital humano é explicada em parte pela dotação de recursos naturais da região e pela estratégia de desenvolvimento adotada ao longo das décadas.** A abundância de recursos naturais da América Latina parece ter instigado a concentração de renda. A concentração histórica de terra, riquezas minerais e poder político parece ter conspirado para desviar o escasso capital para longe das indústrias e outras atividades geradoras de empregos e renda para os trabalhadores não qualificados. Por muito tempo, durante o período pós-guerra, uma estratégia de desenvolvimento voltada para dentro, que protegia o capital, gerou desigualdades de renda, ao produzir altos ganhos para uma elite relativamente pequena, detentora do capital e do trabalho qualificado, reduzindo os ganhos da mão-de-obra desqualificada e mais numerosa. Ao gerar baixos ganhos para o trabalho não qualificado, a estratégia de desenvolvimento da região encarcerou os pobres num ciclo de baixos salários, desestimulando a participação e o investimento da força de trabalho em educação, estimulando o aumento da fertilidade, aumentando o custo de se prover educação, tanto em nível familiar quanto em nível societário. Ademais, a diferença de renda entre os ricos e os pobres incorreu em resistências, por parte dos ricos, em aumentar a carga tributária necessária para financiar uma educação de qualidade para os pobres; a alta desigualdade de renda pode ser um dos motivos pelos quais os gastos públicos com educação favoreceram os mais abastados (ao financiar generosamente o ensino superior, por exemplo, em detrimento do ensino fundamental), aumentando, portanto, as desigualdades existentes.

IV. **É necessária uma política educacional compensatória agressiva.** O baixo nível global de educação da região reflete, em parte, a distribuição desigual da educação entre os ricos e os pobres. Uma média de aumentos generosos dos anos de escolaridade completados para um pequeno número, e aumentos limitados para a grande maioria, resultou numa baixa taxa global de acumulação. O aumento do nível médio de escolaridade exige uma política compensatória agressiva, para que possa alcançar os pobres. Na falta de um empenho específico, que force as escolas a funcionarem para os pobres, os aumentos gerais dos gastos em educação correm o risco de simplesmente reforçar a atual distribuição desigual de capital humano.

Felizmente, as reformas econômicas e a liberalização criaram um novo conjunto de demandas por uma força de trabalho mais qualificada e flexível. Também, as taxas de fertilidade em declínio dos anos oitenta estão reduzindo o número de filhos das famílias pobres, diminuindo o que durante décadas exerceu uma enorme pressão sobre as escolas, que era acomodar cada vez mais alunos, independente dos recursos disponíveis. Esses fatores, combinados com a retomada do crescimento, dão à região uma janela de oportunidade para um salto significativo em direção à educação. O segredo é focalizar na melhoria das oportunidades educacionais voltadas para a maioria pobre.

Quadro Geral

A educação, a forma de capital humano mais facilmente mensurável, é um ativo,¹ como a terra e outras formas de riqueza. Nos mercados globais atuais, ela é um ativo escasso e pode, portanto, gerar renda para os seus proprietários. A educação é um ativo singular sob dois aspectos. Primeiro, quando ela é adquirida, não pode ser vendida ou roubada – ela não pode ser alienada de seu dono. Segundo, à medida que aumenta a quantidade de educação, outros ativos, tais como a terra e o capital físico declinam como uma proporção da riqueza total numa economia; já que a posse desses últimos ativos é, em geral mais



concentrada do que a da educação, decai a concentração geral de todos os ativos. Assim, um aumento na educação terá provavelmente um efeito equalizador, conquanto que seja amplamente distribuído.

Infelizmente, o processo de investimento em educação não funcionou bem na América Latina. Embora os governos tenham destinado tantos, ou até mais recursos para a educação do que outros países em desenvolvimento, a região apresenta um quadro ruim, considerada a sua renda. Os gastos com educação, especialmente a educação dirigida aos pobres, vêm sendo historicamente considerados como transferências, e não investimentos. A acumulação de educação tem sido relativamente lenta, com efeitos negativos sobre o crescimento; e devido ao fato de que a acumulação tem sido desigual entre os grupos de renda, o efeito equalizador da educação tem sido mínimo.

A baixa acumulação de capital humano na América Latina reflete uma média de altos níveis de escolaridade numa pequena minoria de domicílios relativamente ricos, e baixos níveis num número maior de domicílios pobres. Em muitos países da América Latina, os dez por cento de domicílios mais ricos são incrivelmente ricos (com renda per capita duas ou três vezes maior do que os dez por cento de domicílios logo abaixo, em contraste com outras regiões, onde a renda do decil mais alto é cerca de 30% superior), e a característica que mais se destaca é a de que as pessoas que auferem essas rendas têm educação superior.² Em contraste, os adultos situados na faixa dos trinta por cento dos domicílios mais pobres, em muitos países da região, têm apenas dois anos de escolaridade.

O fraco nível de escolaridade dos pobres da região reflete uma baixa demanda domiciliar por educação entre os pobres, resultado de uma renda baixa e de políticas econômicas que penalizaram o trabalho e desestimularam investimentos em educação; e, pelo lado da oferta, resultado dos sistemas de escolas públicas que simplesmente não funcionaram – incorrendo em baixos retornos à educação para os pobres.

Em suma, o enfoque *conta-gotas* da acumulação do ativo educação fracas-

sou na América Latina. Se for o desejo das economias da região, de explorar a eficiência e os efeitos de estímulo ao crescimento advindo de uma acumulação mais rápida de educação, haverá necessidade de se imprimir maior ênfase em políticas que atendam as necessidades das crianças pobres, na formulação e implementação de programas educacionais.³

A primeira parte deste trabalho descreve a natureza do desafio, sintetizando a evidência de que, apesar dos gastos públicos terem sido adequados, a acumulação do capital humano na América Latina tem sido baixa e desigual, e a distribuição da educação evoluiu muito lentamente nas últimas quatro décadas.

A segunda parte resume as evidências empíricas de que a baixa e desigual acumulação de capital humano da América Latina explica, em parte, não apenas o alto nível de disparidade de renda e pobreza da região, como também sua lenta formação de capital e baixo crescimento econômico; e que, como num círculo vicioso, a insuficiência e desigualdade do capital humano da região refletem e, ao mesmo tempo, reforçaram o alto grau de desigualdade de ativos e de renda na região.

No terceiro capítulo, são discutidos os motivos subjacentes que deram origem à fraca acumulação de capital humano, com ênfase no efeito da fraca demanda por educação entre os pobres, nas economias em que a história, a geografia e as políticas econômicas conspiraram para gerar baixos ganhos para o trabalho não qualificado; e enfatizando o desafio particular enfrentado pelos formuladores de políticas na ampliação da oferta de educação de boa qualidade nos lugares onde a desigualdade de renda é alta.

Por um lado, a história da América Latina parece girar em torno de um frustrante círculo vicioso, no qual as circunstâncias econômicas criaram uma desigualdade de renda inicial, que gerou uma lenta e desigual acumulação de capital humano que, por sua vez, reduziu o crescimento e exacerbou a desigualdade. Por outro lado, existe uma implicação positiva: uma política compensatória consciente, que enfoque a garantia de que a educação irá chegar aos pobres,



pode, ao mesmo tempo, imprimir maior rapidez ao crescimento econômico e reduzir a desigualdade de renda. Cada vez mais, a educação bem distribuída poderá aumentar tanto a eficiência quanto à equidade. Este é, sempre mais, o caso atualmente: um ambiente econômico mais competitivo vem aumentando a demanda do setor de negócios por mão-de-obra mais qualificada, e o declínio de fertilidade das duas últimas décadas vem reduzindo a pressão demográfica sobre os sistemas escolares. Assim, este trabalho conclui com uma nota de otimismo. Com a aproximação do próximo século, os governos terão uma oportunidade incomum de instituir políticas educacionais compensatórias agressivas, melhorando a sua qualidade e, mais importante, a sua distribuição.

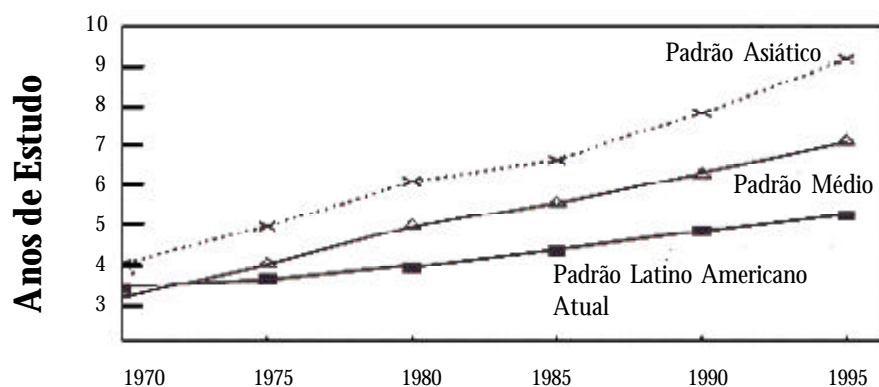
A Fraca Acumulação de Capital Humano da América Latina

Primeiro vamos aos fatos. Ao se examinar a renda per capita da América Latina, observa-se que o seu desempenho na acumulação de capital humano é fraco, se comparado ao de outras regiões. Isso é particularmente verdadeiro no caso da educação: a escolaridade média situa-se dois anos abaixo do que seria de se esperar, dado a renda per capita, um nível um pouco superior ao da África subsaariana, e muito abaixo dos níveis do Sudeste Asiático. No início dos anos 90, os trabalhadores da região tinham em média 5,2 anos de escolaridade, quase um terço a menos do que seria de se esperar, dado o nível de desenvolvimento da região; e mais de um terço das crianças que ingressaram na escola primária não a concluíram, o que representa mais de duas vezes a taxa de outras regiões do mundo.

O déficit educacional da América Latina piorou ao longo das três últimas décadas. No início dos anos 70, a região tinha um baixo nível de educação, inferior ao dos países da Europa e do Sudeste Asiático com níveis de renda semelhantes, porém não diferentes do restante dos países em desenvolvimento, quando ajustadas com base na renda per capita. A partir daí a educação na



Figura 1 - O Déficit Educacional



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (1996)

América Latina (liderada pelo Brasil, México, Venezuela e América Central) cresceu a uma taxa positiva, embora lenta, bem abaixo do crescimento atingido pelos países asiáticos e pelo resto do mundo em desenvolvimento. Em 1980, a força de trabalho da região estava atrás da média dos países em desenvolvimento em número de anos de escolaridade, numa média de um ano. Em meados dos anos 90, esse número duplicou. Comparado à Ásia Oriental, o atraso da educação na América Latina aumentou de menos de um ano em 1970 para cerca de quatro anos em 1995. (Figura 1)

O problema não é primordialmente o do baixo gasto público em educação (embora o crescimento da população em idade escolar da região tenha pressionado os recursos per capita, especialmente nos anos 80).⁴ Os gastos públicos com educação na América Latina são atualmente cerca de 4,5% do PIB, acima da média de 3,9% para todas as regiões em desenvolvimento.⁵ Em vez disso, o problema está nos sistemas de escolas públicas ineficientes – dos quais dependem inteiramente os pobres – exacerbado pela proporção relativamente baixa de gastos em educação, nos níveis primário e secundário, os quais beneficiariam sobremaneira os pobres.



Como reflexo desses problemas, a distribuição da escolaridade entre a população economicamente ativa é hoje altamente desigual, se comparada à Ásia Oriental ou aos países industrializados (a desigualdade de terras, outro ativo produtivo importante, é o maior entre todas as regiões – Figuras 2a e 2b. A concentração de terras e de outros recursos naturais está relacionada com a concentração de capital humano, como será discutido adiante).⁶ Ademais, o aumento da escolaridade média na América Latina, nas últimas três décadas, não está associado a uma melhora da distribuição da educação. Existem evidências de que a desigualdade da educação está começando a declinar na América Latina: a desigualdade é mais baixa entre os adultos mais jovens (idade entre 20 e 30 anos) do que nos grupos mais velhos.⁷ No entanto, a experiência de países

Figura 2a - Desigualdade de Ativos
(c. 1990)

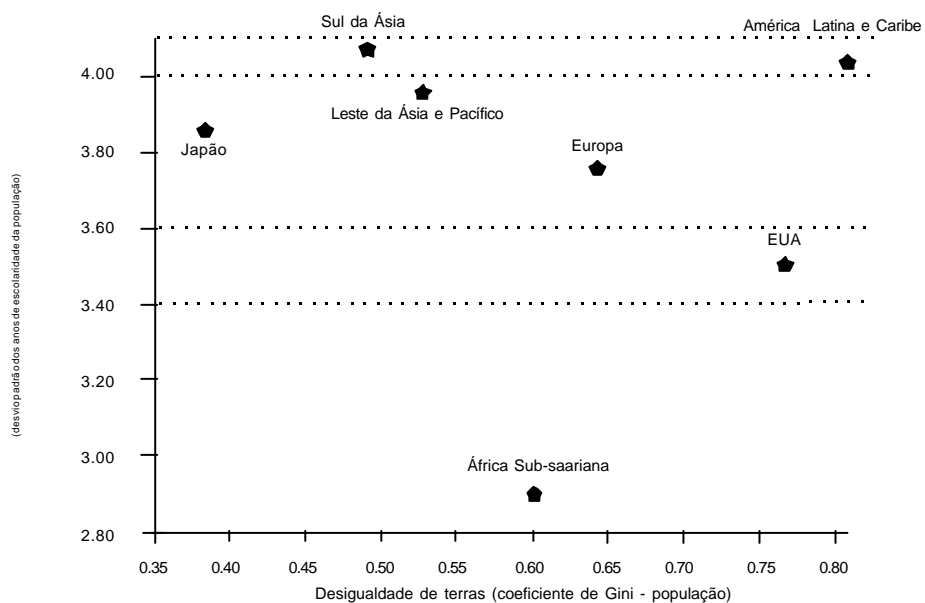
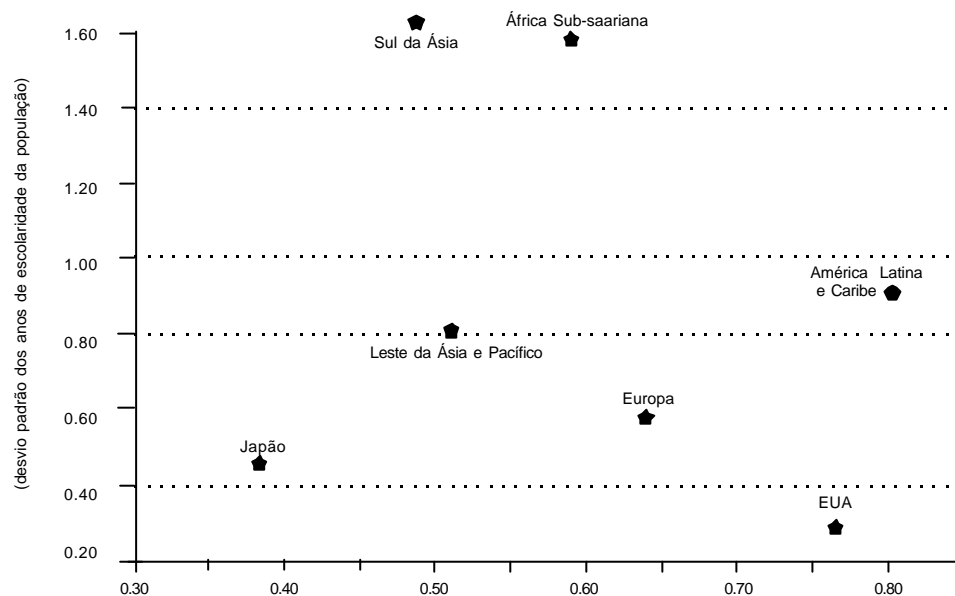


Figura 2b - Desigualdade de Ativos
(c. 1990)

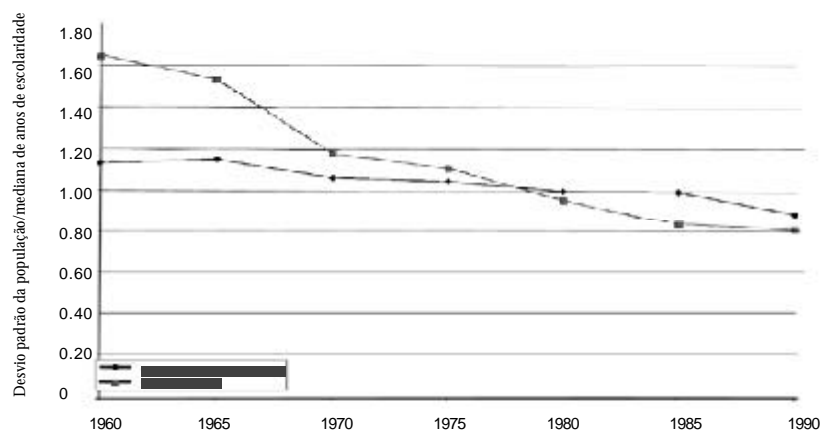


como a Indonésia mostra que, mesmo a partir de um nível baixo, a rápida acumulação pode estar associada a uma melhor distribuição.⁸ A Figura 3 compara a distribuição da educação na América Latina, que praticamente não mudou, com as melhorias ocorridas na Ásia Oriental entre 1960 e 1990.

Os dados de pesquisas domiciliares de 15 países da região permitem efetuar uma comparação entre o alcance da escolaridade de crianças por grupos de renda.⁹ Entre as pessoas de 21 anos, dos 10 por cento dos domicílios mais ricos comparados com os 30 por cento mais pobres, a diferença em anos de escolaridade alcançada nos anos 90 foi de mais de cinco anos na Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador e Paraguai, e maior que quatro anos no



Figura 3. Desigualdade de Capital Humano: Uma Comparação Regional



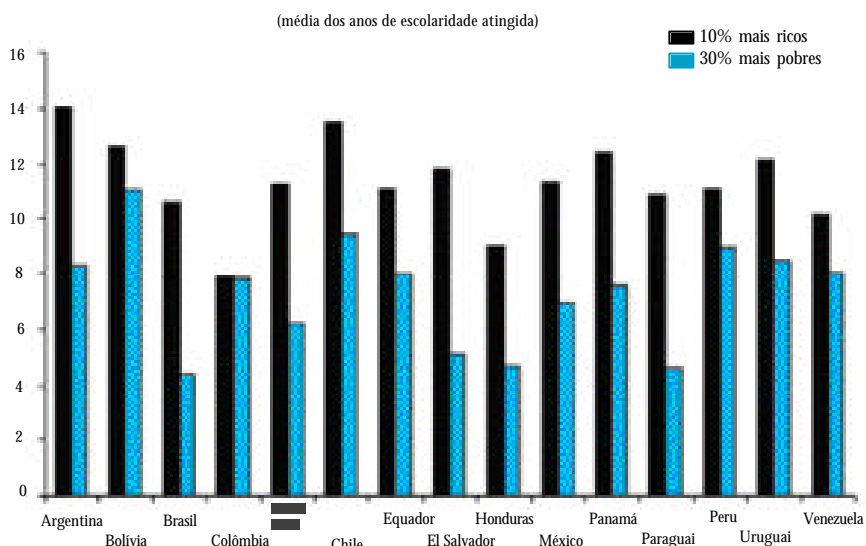
Nota: A Ásia Oriental inclui Hong Kong, a Indonésia, a República da Coréia, a Malásia, Cingapura, Taiwan e a Tailândia. A desigualdade de capital humano aqui foi medida pelo desvio padrão ajustado pela mediana dos anos de escolaridade (como na figura 2b).

Fonte: A desigualdade de capital humano foi calculada usando os dados de alcance educacional de Barro-Lee (1993).

Chile, Honduras, México e Panamá. Na Argentina, Brasil, Costa Rica e México, a diferença parece ter aumentado a partir dos anos 80 (Figuras 4a e 4b). Para as pessoas com 15 anos de idade, a diferença entre as crianças dos domicílios ricos e as de domicílios pobres é menor – antes da idade em que os ricos têm mais probabilidades de completar os estudos secundários e prosseguir para as universidades. Num sinal de progresso, a diferença para as pessoas de quinze anos de idade declinou entre os anos 80 e 90 no Brasil, Costa Rica e México (onde a diferença para as pessoas de 21 anos aumentou), bem como na Colômbia, Honduras, Peru, Uruguai e Venezuela (Figuras 5a e 5b).

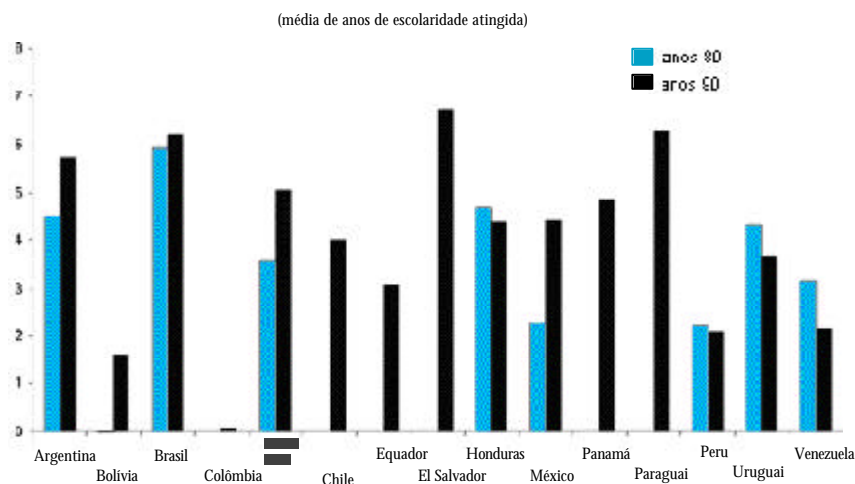
Os pobres da América Latina estão em condições bem piores do que os pobres de outras regiões. Eles têm menos acesso à educação do que os pobres, não só da Ásia Oriental, como também da África Oriental. Filmer e Pritchett (1998) usaram dados de pesquisas domiciliares para classificar os indivíduos de

Figura 4a: Nível de Escolaridade dos Adultos mais pobres e dos mais ricos, com mais de 21 anos de idade, nos anos 90



Fonte: Calculado usando dados de Birdsall, Behrman, Szekely (1998)

Figura 4b: Déficit Educacional entre adultos mais pobres e mais ricos, com mais de 21 anos de idade, nos anos 80 e 90

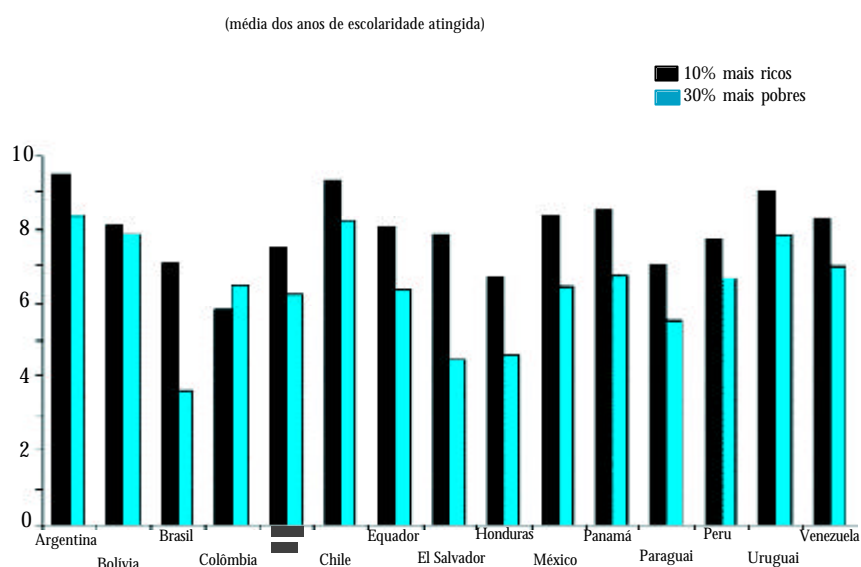


Nota: O déficit foi calculado pela subtração da média dos anos de escolaridade atingida pelos 30% mais pobres, da média atingida pelos 10% mais ricos.

Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados de Birdsall, Behrman, Szekely (1998)

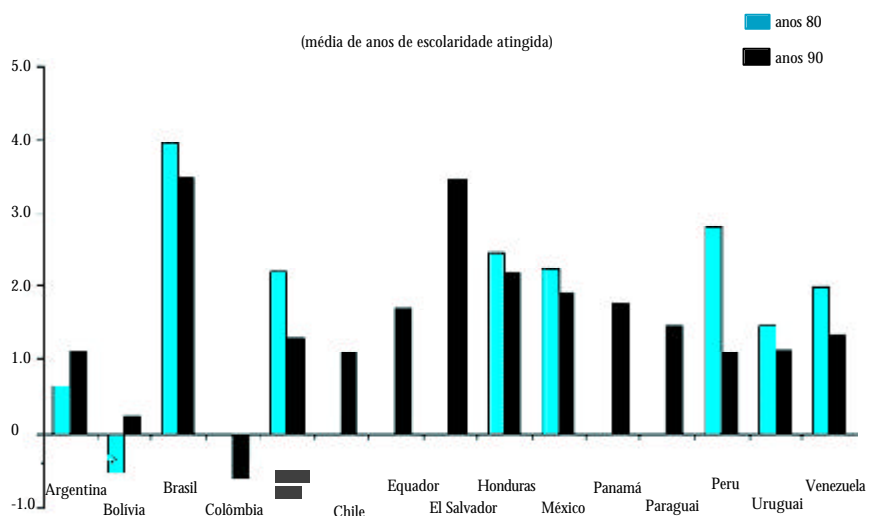


Figura 5a: Nível de escolaridade dos jovens mais pobres e dos mais ricos, com 15 anos, nos anos noventa



Fonte: Calculado usando dados de Birdsall, Berhman, Szekely (1998)

Figura 5b: Hiato educacional entre os jovens mais pobres e os mais ricos, com 15 anos, nos anos 80 e 90



Nota: Os hiatos foram calculados pela subtração da média dos anos de escolaridade atingida pelos 30% mais pobres da média atingida pelos 10% mais ricos.

Fonte: Cálculos efetuados a partir dos dados de Birdsall, Behrman, Szekely (1998)

Tabela 1 - Os 40% dos domicílios mais pobres - Taxa de conclusão da 5ª série e média das séries completadas

Região	PIB per capita	% que completaram a 5ª série	Média das Séries Completadas
América Latina			
Bolívia	830	71%	6
Brasil	4400	46%	4
Colômbia	2140	63%	5
República Dominicana	1600	57%	5
Guatemala	1470	24%	2
Haiti	310	16%	2
Peru	2420	75%	5
Países Africanos Selecionados			
Camarões	610	45%	4
Gana	360	69%	7
Quênia	320	84%	7
Tanzânia	170	62%	5
Uganda	300	39%	4
Zâmbia	360	54%	5
Zimbábue	610	89%	7
Outros Países em Desenvolvimento Selecionados			
Bangladesh	260	36%	2
Egito	1080	63%	7
Índia	380	38%	0
Indonésia	1080	79%	6
Morocos	1290	21%	0
Paquistão	480	25%	0
Filipinas	1160	80%	7

Fonte: Filmer and Pritchett (1998).

35 países como ricos (os 20% mais altos) e pobres (os 40% mais baixos).¹⁰ Eles concluíram que as taxas de finalização da quinta série entre os pobres são mais baixas no Brasil, República Dominicana e Colômbia do que no Zimbábue, Quênia (na África Ocidental), e Tanzânia (Tabela 1). O único país da África Oriental com resultado mais baixo que o Brasil é Uganda. Entre os 40% de domicílios mais pobres, o número mediano de séries completadas no Quênia, Gana e Zimbábue é sete, em contraste com quatro no Brasil e cinco na Colômbia e no Peru.



Tabela 2 - Uma Comparação Regional dos Avanços Educacionais pelos Ricos e Pobres

(% da população entre 15 e 19 anos por série completada)

	Completaram a 1ª série			Completaram a 5ª série			Completaram a 9ª série		
	40% mais pobres	20% mais ricos	Diferença	40% mais pobres	20% mais ricos	Diferença	40% mais pobres	20% mais ricos	Diferença
América do Sul	94	99	5	63	94	30	15	58	44
América Central e Caribe	76	96	20	32	83	50	6	49	43
Leste da Ásia	97	99,6	2,6	79	97	18	26	72	46
Sul da Ásia	50	89	40	35	83	48	10	55	45
Oeste e África Central	40	78	38	25	65	40	5	23	18
Leste e Sul da África	82	95	13	55	84	29	6	30	24
Oriente Médio e Norte da África	76	97	21	69	94	25	36	66	30

Fonte: Os cálculos foram realizados com base nos dados de Filmer e Pritchett (1998)

Nota: As médias regionais incluem apenas os países com informações disponíveis. Na América do Sul, Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru; na América Central e Caribe, a República Dominicana, Guatemala, e Haiti; na Ásia Oriental, Indonésia e as Filipinas; no Sul da Ásia, Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão; na África Ocidental e Central, Benin, Burkina Fasso, República Centro Africana, Costa do Marfim, Camarões, Gana, Mali, Níger, Ruanda e Senegal; na África Oriental e Sul da África, Camarões, Quênia, Malawi, Namíbia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue; no Oriente Médio e Norte da África, o Egito, o Cazaquistão, Marrocos e a Turquia.

O que causa essas diferenças inter-regionais de progresso escolar entre os pobres? Como será discutido no capítulo “Entendendo a Fraca Acumulação de Capital Humano da América Latina”, mais adiante, um provável fator óbvio é a própria renda domiciliar.¹¹ No entanto, é improvável que a renda per capita responda inteiramente pelas diferenças inter-regionais, já que a renda per capita dos domicílios mais pobres da maioria dos países da África é mais baixa do que a renda per capita da maioria dos países latino-americanos. Ao se pensar nos motivos que geram essas diferenças, o desempenho global da América Latina está claramente associado às altas taxas de evasão entre os pobres, claramente reveladas nas tabelas 1 e 2 elaboradas por Filmer e Pritchett. A Tabela 2 resume os dados que ilustram como as taxas de matrículas iniciais da América Latina, quando comparadas a outras regiões, são seguidas de um forte declínio do número de alunos que chegam ao término da quinta e da nona séries.



Tabela 3. Explicando o Crescimento

A. Explicando o Crescimento Agregado			
Variável Independente	(1)	(2)	(3)
Constante	0.01	0.04**	0.03
Acumulação de Capital	0.53**	0.57**	0.54**
Condições Iniciais:			
Nível de Renda	-0.88	-0.41	-0.42
Nível de Escolaridade	0.17	0.28*	0.30*
Desigualdade de Renda	-0.05*	-0.03	-0.002
Desigualdade no Acesso à Terra		-0.02*	-0.01
Desigualdade de Educação		-0.09*	-0.09*
Recursos Naturais			-0.01
Mudanças em:			
Desigualdade de Renda			
Abertura ao Comércio			0.02
Comércio de Manufaturados			
Comércio Primário			
LAC dummy			0.004
R ²	0.61	0.70	0.76
B. Explicando o Crescimento da Renda dos Mais Pobres			
Variável Independente	(4)	(5)	(6)
Constante	0.00	0.05-	0.04-
Crescimento Agregado	1.31**		
Acumulação de Capital		0.72**	0.77**
Condições Iniciais			
Nível de Renda			
Nível de Escolaridade		0.41-	0.51-
Desigualdade de Renda		0.05	0.02
Desigualdade no Acesso à Terra		-0.07*	-0.02
Desigualdade de Educação		-0.20*	-0.18*
Recursos Naturais			
Mudanças em:			
Desigualdade de Renda			-0.27**
Abertura ao Comércio			
Comércio de Manufaturados			0.05-
Comércio Primário			-0.01
LAC dummy			-0.01
R ²	0.51	0.42	0.63

- Estatisticamente significativo em nível de 10%
* Estatisticamente significativo em nível de 5%
** Estatisticamente significativo em nível de 1%

Fonte: Birdsall e Londoño (1997).

Em suma, uma proporção substancial do baixo desempenho educacional global da América Latina é causada pelo baixo desempenho dos pobres (p. ex., no Peru e no Brasil, 12% e 32% das crianças não completam a quinta série. 70% desse atraso é causado pelos 40% dos domicílios mais pobres).¹² E uma



grande proporção do atraso dos pobres deve-se não ao acesso inadequado às escolas, já que quase todas as crianças pobres completam a primeira série, mas às altas taxas de evasão, mesmo no nível primário.

Os Efeitos da Fraca Acumulação de Capital Humano

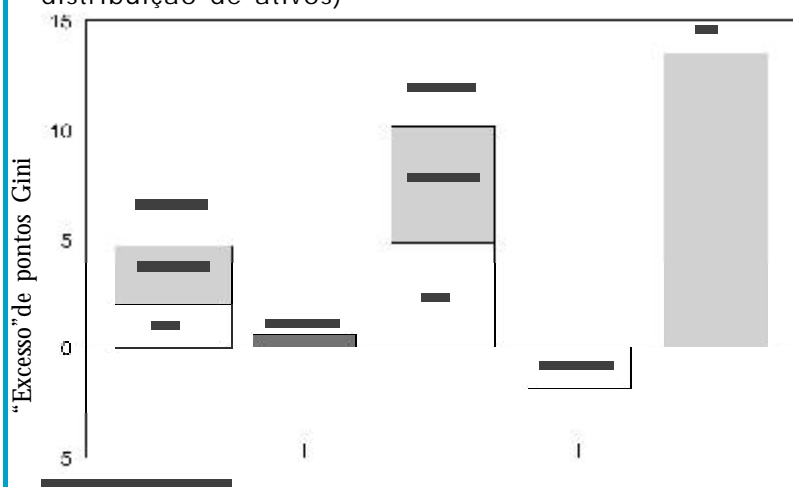
Efeitos sobre o Crescimento. Nos novos modelos clássicos de crescimento, a acumulação de capital humano é tão crucial para o processo de crescimento quanto o estreito conceito anterior do capital físico – o crescimento é estimulado pelo aumento da poupança e dos investimentos em educação. Os recentes modelos de crescimento endógeno atribuem um papel ainda mais importante ao capital humano. O crescimento sustentável nesses modelos é resultado, em parte, das externalidades positivas geradas pela educação; novas idéias e novas tecnologias são importantíssimas para se alcançar um alto crescimento sustentável e, por sua vez, dependem de altos níveis de capital humano.

Quais foram os efeitos da baixa e desigual acumulação de capital humano sobre a taxa de crescimento da América Latina nas três últimas décadas? A Tabela 3 revela os resultados da estimativa de uma equação de crescimento tradicional entre países, usando os dados disponíveis mais recentes sobre a distribuição de renda (Deininger e Squire, 1996). Para essas estimativas, os países foram selecionados com curvas de Lorenz disponíveis para dois períodos, separados por pelo menos cinco anos, com estimativas de renda per capita em preços internacionais de compra e com informações sobre investimentos de capital físico, a escolaridade da força de trabalho (as quais foram usadas para construir a medida de distribuição de capital humano), distribuição de terras e indicadores de comércio.

Os resultados (apresentados originalmente em Birdsall e Londoño, 1997) são claros, com relação ao efeito sobre o crescimento da educação. A acumulação de educação, juntamente com a acumulação de capital, é boa para o crescimento –



Figura 6 - Explicando o excesso de desigualdade da América Latina em relação à média mundial (desagregado por composição, nível e distribuição de ativos)



agora um resultado convencional (colunas 2 e 3). O forte efeito positivo da acumulação de capital humano, como está refletido na média de anos de escolaridade da força de trabalho, sobre o crescimento, está consistente com a teoria mencionada acima, bem como com as evidências microeconômicas de que os trabalhadores mais bem escolarizados recebem salários mais altos e, para as mulheres em particular, são mais eficazes na produção domiciliar da saúde e da escolaridade das crianças. O efeito positivo do nível de educação de um país no início de um período de crescimento, durante o período subsequente, é agora um resultado comum e altamente robusto, em virtualmente todos os estudos sobre crescimento realizados com dados comparativos entre países (Barro e Sala-I-Martin, 1995; Levine e Renelt, 1992). Lora e Barrera (1997) estimam que a América Latina, como região, poderia aumentar sua taxa de crescimento em 1,5 pontos percentuais ao ano na próxima década se, além de aprofundar as reformas estruturais, a região tiver condições de aumentar o ritmo de acumulação de capital humano para a força de trabalho como um todo, em um ano acima da tendência atual.¹³



Um resultado mais relevante para o objetivo deste trabalho é o de que a distribuição de educação pode afetar o crescimento, independente do nível da educação. Controlando pelo nível de escolaridade, Birdsall e Londoño (1997) afirmam que o grau de desigualdade na distribuição de educação tem um efeito negativo forte e robusto sobre o crescimento (colunas 2 e 3). A variável que mede a distribuição de educação é altamente robusta;¹⁴ seu efeito negativo opera, independentemente, não apenas da variável de nível de escolaridade, mas do efeito positivo da abertura comercial e do efeito negativo da dotação de recursos naturais.

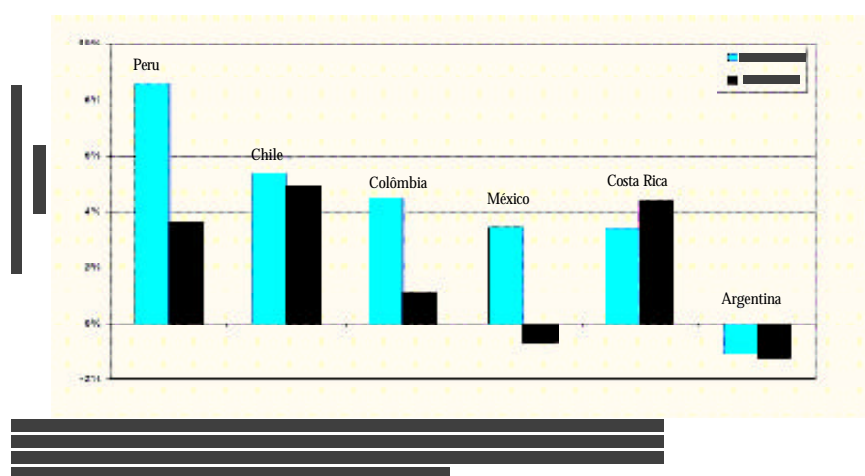
Note-se que, ao se introduzir as variáveis de distribuição de ativos, o efeito negativo da desigualdade de renda, *per se* sobre o crescimento, perde o significado estatístico (colunas 2 e 3, versus coluna 1). O efeito negativo, amplamente relatado, da desigualdade de renda (Birdsall, Ross e Sabot, 1995; Alesina e Rodrik, 1994; Persson e Tabellini, 1994) aparentemente reflete diferenças num elemento fundamental da estrutura econômica, especificamente o acesso de diferentes grupos aos ativos produtivos.

Efeitos sobre a Desigualdade de Renda. A América Latina tem um coeficiente de Gini (cerca de 0,50 para a região como um todo) que é, aproximadamente, 15 pontos acima da média do resto do mundo: em 1995, os 20% mais ricos da população recebiam 58% da renda total, quer dizer, 12 vezes a renda dos 40% mais pobres e 19 vezes a renda dos 20% mais pobres da população.

A baixa e desigual acumulação de educação contribuiu não apenas para o baixo crescimento da região, como também para essa persistente e alta desigualdade de renda. Londoño e Székely (1997), por exemplo, estimam que o nível de educação dos trabalhadores latino-americanos e a enorme desigualdade de ativos educacionais são os responsáveis pela maior parte da excessiva desigualdade da região (Figura 6), mais ainda do que outros fatores – acumulação de capital físico mais baixa, relativa abundância de recursos naturais e alta concentração de terras.



Figura 7: Crescimento do salário real para trabalhadores qualificados e não qualificados



O efeito da educação baixa e desigual sobre a desigualdade de renda não chega a surpreender. Em nível agregado, o efeito da educação sobre a desigualdade depende, obviamente, do nível global de educação, da distribuição da educação, de quão rapidamente ela se dissemina, e do quanto grupos diferentes se beneficiam. Na América Latina, apenas uma proporção relativamente pequena da população total completou a educação secundária ou superior. Esses relativamente poucos trabalhadores qualificados ganham um prêmio substancial de salário, devido à sua limitada oferta. Assim, uma má distribuição de educação contribui para diferenciais nos ganhos para diferentes níveis de escolaridade, ampliando os efeitos que o déficit de educação exerce sobre a desigualdade de renda.

A experiência latino-americana destaca-se num contraste marcante com a experiência asiática, em que os ganhos educacionais asseguraram uma grande oferta de trabalhadores qualificados, e eliminaram qualquer prêmio substancial que esses profissionais teriam a ganhar acima dos salários dos trabalhadores não qualificados.¹⁵ A teoria de Kuznet (de que a distribuição de renda inicialmente piora quando trabalhadores de economias em desenvolvimento se transferem



para setores de alta produtividade) parece ter surgido na América Latina, em parte porque a limitada e lenta disseminação das oportunidades educacionais criou imensas lacunas de produtividade entre um pequeno grupo qualificado e o resto da população (Birdsall, Stallings e Clugage, no prelo). As evidências recentes sobre a crescente dispersão de salários na América Latina reforçam esta visão.

Durante os anos noventa, os diferenciais de salários entre trabalhadores qualificados e não qualificados aumentou substancialmente na maioria dos países pesquisados. Duryea e Székely (1998) mostram que a desigualdade salarial aumentou ou permaneceu alta nos sete países que eles pesquisaram: O coeficiente de Gini para rendas salariais aumentou fortemente no México, Argentina, Bolívia e Venezuela, piorou ligeiramente no Brasil e permaneceu estável no Chile e na Costa Rica (Figura 7). Eles demonstram que as mudanças na escolaridade contribuíram para os aumentos das desigualdades salariais de duas maneiras: as disparidades de educação se ampliaram da mesma forma que os ganhos para diferentes níveis de escolaridade (os ganhos para a escolaridade mais alta aumentaram com relação à escolaridade mais baixa). Em suma, embora a oferta de trabalhadores mais bem escolarizados esteja aumentando, ela não está acompanhando o ritmo da demanda. Com as mudanças tecnológicas e com a abertura das economias da região nos anos 90, a diferença salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados está aumentando.

Uma análise dos países em conjunto também revela que a desigualdade de educação exacerba a desigualdade de renda. A Tabela 3, colunas 4 a 6, mostra os resultados das estimativas dos efeitos da distribuição inicial de educação e de terras sobre o crescimento da renda dos pobres ao longo de períodos de tempo. O crescimento da renda dos pobres é afetado positivamente pelo crescimento global (uma elasticidade bem acima de um, coluna 1) e pela acumulação de capital (colunas 2 e 3). No entanto, o crescimento da renda dos pobres é afetado negativamente pela distribuição de terra e de educação. Os efeitos negativos sobre o crescimento da renda dos pobres são duas vezes maiores do que os



efeitos sobre a média do crescimento da renda (coluna 2). Uma distribuição desigual de ativos, principalmente de educação, afeta desproporcionalmente o crescimento da renda dos pobres.

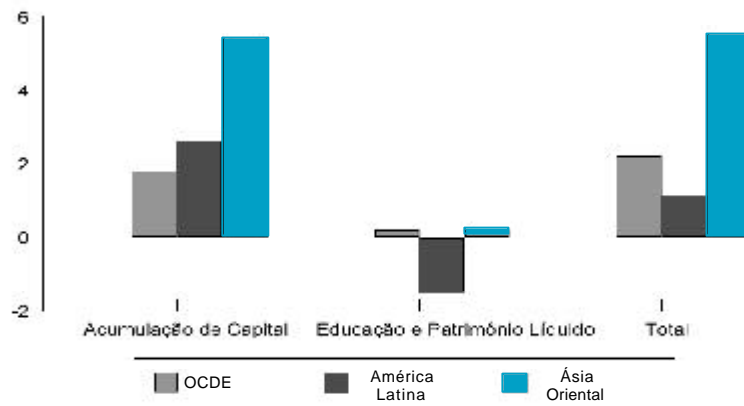
Estes resultados estão consistentes com a visão de mundo, pela qual as oportunidades são importantes. Os pobres, sem ativos, não têm condições de tirar proveito das oportunidades de serem produtivos. Em economias em que parte substancial da população não detém capital humano, sendo, portanto, destituída de um ativo produtivo crucial, apenas parte da população pode usufruir o processo de crescimento. O motor do crescimento é pequeno, e pode periodicamente ser brechado por reviravoltas populistas. Motivados pela crescente produtividade dos inicialmente pobres, os países da Ásia Oriental, que iniciaram o período pós-guerra com desigualdade de ativos relativamente baixa, conseguiram crescer a taxas altas e sustentadas por mais de três décadas. Em contraste, a maioria dos países latino-americanos, com maiores desigualdades de ativos e, presumivelmente menos oportunidades para os pobres, cresceram menos (Figura 8). Os resultados da Tabela 3 e os indicadores agregados resumidos acima indicam uma conclusão direta e perturbadora: A baixa e desigual acumulação de capital humano da América Latina tornou lento o crescimento econômico agregado e inibiu a redução da pobreza.¹⁶

Entendendo a Fraca Acumulação de Capital Humano da América Latina

A análise acima demonstra que a baixa e desigual acumulação de capital humano limitou o crescimento da América Latina, particularmente a renda dos pobres, e exacerbou a alta desigualdade de renda da região. Na verdade, existe um círculo vicioso: a fraca acumulação de capital humano da região é não apenas uma das causas da pobreza atual e da desigualdade de renda, mas também um **resultado** da desigualdade de renda do passado, a qual, ao longo do tempo, afetou a demanda e a oferta de educação para os pobres.¹⁷

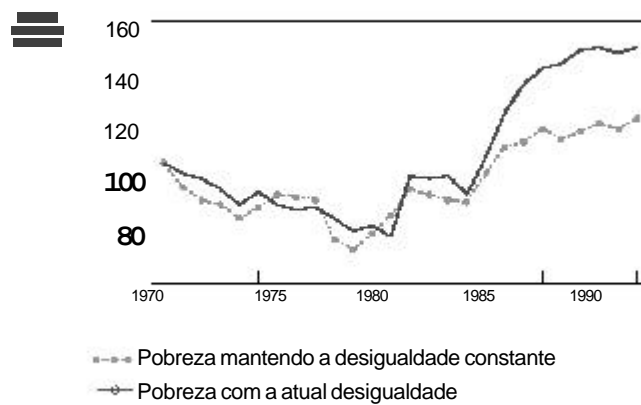


Figura 8: Fatores de Crescimento Agregado
(contribuição para a variação do PIB, apresentado em percentual)



Fonte: Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Figura 9: O Impacto da Desigualdade sobre a Pobreza
América Latina 1970 - 1995



Fonte: Birdsall e Londoño (1997)

O lado da demanda. Em primeiro lugar, pelo lado da demanda, a ampla dotação de recursos naturais da América Latina propiciou a concentração de renda e limitou a demanda da sociedade por educação. A produção agrícola em larga escala e a extração dos recursos naturais, as quais formaram a base do crescimento econômico no período colonial da América Latina, exibiam a tendência de se caracterizar, em todas as regiões, por um número relativamente reduzido de detentores de capital e muitos trabalhadores não qualificados (Engerman e Sokoloff, 1996).¹⁸ Na América Latina, a resultante concentração de terra, riquezas minerais e, eventualmente de poder político, parecem ter conspirado para penalizar a mão-de-obra, historicamente sob a forma de escravidão ou de trabalho forçado da população indígena que, ao longo do tempo, desviou o escasso capital para longe das indústrias e de outras atividades que geram empregos e renda para trabalhadores não qualificados. Sem um setor industrial competitivo, ou possibilidades de alta produtividade em atividades agrícolas, como as que existem na América do Norte, os pobres das zonas rurais da América Latina tinham poucas opções além do trabalho agrícola mal remunerado e de baixa produtividade (A desigualdade de renda é mais baixa e os indicadores de educação são mais altos nos países e regiões onde predominou a agricultura de pequena escala, como na Costa Rica, Uruguai e Região Sul do Brasil). Com o advento tardio da industrialização, o salário de reserva da região também manteve baixos os salários dos trabalhadores não qualificados das áreas urbanas. Até hoje, a riqueza de minerais e de outros recursos naturais da região tende a ser complementar ao capital e à mão-de-obra qualificada, reduzindo a necessidade e o potencial (inclusive através de efeitos da taxa de câmbio) de se desenvolver produtos de exportação não tradicionais, que teriam gerado uma demanda maior de mão-de-obra não qualificada.

Os baixos ganhos do trabalho não qualificado na agricultura e a demanda relativamente baixa fora do setor agrícola contribuíram para manter os baixos ganhos do trabalho feminino fora do lar e os altos níveis de fertilidade e baixos níveis de escolaridade para as crianças de famílias pobres.¹⁹



Tabela 4 - Participação do quintil (20%) mais baixo da renda absoluta - 1989

País	PIB per capita (US\$, PPP ajustado)	Participação na renda dos domicílios situados na faixa dos 20% mais pobres	Renda per capita dos domicílios situados na faixa dos 20% mais pobres (US\$)
Malásia	4,674	4.6	1,075
Brasil	4,271	2.4	513

Em segundo lugar, a alta desigualdade de renda da América Latina resultou em que um número maior de domicílios tem restrições de liquidez, não têm condições de tomar dinheiro emprestado nem possuem os recursos necessários para manter seus filhos na escola. Flug, Spilimbergo e Wachtenheim (1996) demonstram que a dificuldade financeira explica boa parte das diferenças de escolaridade secundária entre países. Por exemplo, em 1989, o Brasil e a Malásia tinham níveis semelhantes de renda per capita (Tabela 4). Todavia, o quinto mais pobre do Brasil detinha apenas cerca de metade do nível de renda absoluto do quinto mais pobre da Malásia. Supondo-se uma elasticidade de renda da demanda de 0,50 (um número conservador), se a distribuição de renda fosse igual no Brasil e na Malásia, a taxa de matrícula das crianças brasileiras no ensino secundário teria sido 40% mais alta (Birdsall, Bruns e Sabot, 1996). Existem evidências de que, entre os pobres, a elasticidade de renda da demanda por ensino básico excede 1,0, em cujo caso a taxa de matrícula no ensino secundário entre as crianças pobres do Brasil teria sido 80% mais alta. Um estudo quantitativo dos efeitos da desigualdade de renda sobre a escolaridade sugere que, da diferença de 27 pontos percentuais da taxa de matrícula no ensino secundário entre o Brasil e a Coreia nos anos 70, mais de 20 pontos percentuais podem ser atribuídos a maior desigualdade de renda do Brasil e à resultante taxa mais baixa de matrícula das crianças pobres (Williamson, 1993).



Em terceiro lugar, a demanda domiciliar por educação não é uma função apenas da renda familiar e do acesso dos domicílios a empréstimos. Ela é também uma função dos ganhos esperados da escolaridade para a família, na forma de rendimentos futuros para as crianças escolarizadas. Um conjunto de políticas públicas reduziu, sistematicamente, a demanda pelo ensino fundamental entre os pobres, ao reduzir os retornos esperados.

Três áreas de políticas merecem destaque. Primeiro, os governos latino-americanos do pós-guerra buscaram políticas de industrialização de substituição das importações (ISI), numa tentativa de reverter a posição de exportadores de produtos primários e promover a industrialização. Essas políticas ISI deram origem a altos subsídios e proteção aos detentores do capital e não promoveram a demanda por mão-de-obra (Schiff e Valdés, 1992). O resultado foi o aumento dos lucros dos donos do capital, enquanto que os salários reais dos trabalhadores não qualificados cresceram menos. Ao não criar maiores ganhos para a mão-de-obra não qualificada, a estratégia de desenvolvimento da região aumentou, em vez de diminuir os prejuízos das vantagens comparativas geográficas e de outras vantagens comparativas descritas acima. As políticas ISI do pós-guerra encarceraram os pobres num círculo contínuo de baixos salários, estimulando a alta fertilidade e desestimulando o investimento em educação, ao aumentar o custo de se prover educação, tanto em nível familiar quanto em nível societário.

Em segundo lugar, em algumas partes da América Latina tem havido discriminação do mercado de trabalho contra determinados grupos étnicos, lingüísticos ou raciais que, em geral, também são pobres. Essa discriminação reduziu os ganhos futuros da educação entre esses grupos, reduzindo ainda mais a demanda por educação entre os pobres. A discriminação contra as mulheres tem sido particularmente dispendiosa, já que ela desestimula a sua entrada na força de trabalho remunerada, especialmente nos empregos de tempo integral do setor formal, o que contribuiria para uma fertilidade mais baixa.

O terceiro problema é o sistema educacional da região. A baixa e decaden-



te qualidade das escolas públicas vem mantendo baixos os ganhos de escolaridade para os pobres. Uma análise recente de pesquisas domiciliares revela que os retornos privados do ensino público fundamental da América Latina são surpreendentemente baixos, em média 10%, se comparados com os retornos privados estimados de outras regiões em desenvolvimento, que são da ordem de 30%.²⁰ Os retornos privados do ensino secundário estão também num patamar estimado em 11%, mais baixos do que em outras regiões (Psacharapoulos, 1994), um resultado surpreendente, dada a crescente dispersão de salários apontada acima, mas que é um resultado que aponta para a baixa qualidade média das escolas secundárias. Os retornos da educação superior, de cerca de 18%, são semelhantes aos da Ásia e aos dos países desenvolvidos. Os baixos retornos da educação primária e secundária dão aos pobres, que não têm expectativa de entrar em universidades, pouco incentivo para permanecerem nas escolas, o que ajuda a explicar as altas taxas de evasão relatadas acima.

As evidências de baixos ganhos do ensino público na América Latina revelam-se também nos resultados de testes internacionalmente comparáveis – em que os estudantes da região tiram notas baixas, comparadas aos estudantes da Ásia;²¹ e do fato de que as famílias, que têm condições financeiras para pagar o ensino particular, tiram seus filhos das escolas públicas. Dentre os 40% mais pobres da região, 90% usam as escolas públicas (primárias e secundárias); dentre os 20% mais ricos, apenas 25% ingressam nas escolas públicas.²²

A principal opção dos pobres de adquirir qualquer ativo que venha a gerar renda futura é o ensino público. A baixa efetividade das escolas públicas é, portanto, um desastre para os pobres. O fato de que, na América Latina, a maioria das famílias matricula seus filhos na escola sugere que existe demanda por escolaridade entre os pobres – porém, uma demanda por escolaridade **efetiva**. As altas taxas de evasão (e as altas taxas de repetência que levam à evasão) são o triste testemunho do crescente desânimo de pais e alunos, à medida que a baixa qualidade e o baixo progresso produzem um aprendizado limitado e, portanto, limitados ganhos econômicos futuros.²³



Resumindo, a demanda por educação é uma função tanto da capacidade dos pais de financiar a escolaridade quanto da sua expectativa de ganhos futuros advindos dessa escolaridade. Nos lugares onde a demanda por mão-de-obra é baixa (e onde o capital é subsidiado direta ou indiretamente), onde o ensino é de má qualidade, e onde há discriminação no mercado de trabalho contra determinados grupos que, em geral, também são pobres, os baixos ganhos esperados irão reduzir a demanda domiciliar por educação.

O lado da oferta. Ao mesmo tempo, a própria oferta de ensino na América Latina foi afetada pela alta desigualdade de renda da região. Quando a distribuição de renda é altamente desigual, a provisão de ensino fundamental subsidiado para uma parcela grande da população em idade escolar implica numa carga tributária relativamente alta para os ricos. As famílias de renda alta provavelmente resistirão. Um dos resultados é o baixo investimento em educação – e o declínio de qualidade apontado acima. Outro resultado pode ser a destinação dos subsídios públicos para o ensino superior, em que os filhos dos ricos serão os mais prováveis beneficiários. Com efeito, conforme demonstra a Tabela 5, a participação do gasto público em educação na América Latina, alocada para o ensino superior, sempre foi alta – mais de 20%, em média, comparados aos 15% em média da Ásia Oriental. A Venezuela e a Coreia são exemplos extremos. Enquanto a Venezuela destinou 35% de seu orçamento público de educação ao ensino superior, a Coreia alocou apenas 8% de seu orçamento ao ensino pós-secundário. O gasto público com educação, como percentual do PIB, foi, na verdade, mais alto na Venezuela (5,1%) do que na Coreia (4,5%). No entanto, ao se subtrair a parcela destinada ao ensino superior, o gasto público destinado ao ensino fundamental, como percentual do PIB, foi substancialmente mais alto na Coreia (3,6%) do que na Venezuela (1,3%) (Pnud, 1997).



Tabela 5 - Parcela do orçamento alocada à educação superior, 1990-1994

	Percentual do orçamento global da educação	
Ásia Oriental		
Malásia	17	
Tailândia		17
Indonésia	17	
Coreia	08	
Média (simples)		15
América Latina		
Argentina	17	
Brasil	26	
Chile	20	
Colômbia	17	
Costa Rica	31	
República Dominicana	11	
Equador		23
Honduras	20	
México	14	
Uruguai		25
Venezuela	35	
Média (simples)		22

Ao dar prioridade à ampliação da quantidade de educação e à melhoria da qualidade da base da pirâmide educacional, os governos da Ásia Oriental estimularam a demanda por educação superior, apoiando-se em grande parte no setor privado para satisfazer essa demanda. Na América Latina, os subsídios governamentais beneficiaram desproporcionalmente as famílias de mais alta renda, cujos filhos têm bem mais chances de ingressar nas universidades. Ao mesmo tempo, o baixo investimento público no ensino secundário resulta



em que jovens mal qualificados, de origem pobre, são forçados a entrar em universidades particulares, ou ficam inteiramente à margem do sistema educacional superior. O baixo investimento em educação significa que a garantia de universalização da educação fundamental na América Latina tornou-se uma falácia para os pobres: o ensino disponível para essas pessoas é de tão má qualidade que oferece poucos benefícios reais.

É claro que a baixa efetividade das escolas primárias e secundárias não pode ser creditada inteiramente ao viés de investimento em favor das universidades. A verdade é que a matrícula escolar da região cresceu dramaticamente nos anos 60, 70 e 80, e um número crescente de crianças pobres ingressou no sistema. Os gastos por aluno não mantiveram o mesmo ritmo, particularmente na década de 80, quando os gastos públicos declinaram para todos os setores. Mesmo assim, seria provavelmente necessário aumentar o gasto público por aluno para compensar a falta de ajuda em casa, aos alunos pobres e filhos de pais menos escolarizados. Portanto, a qualidade caiu. Não há dúvida que outros ajustes, menos facilmente mensuráveis, não ocorreram – por exemplo, no treinamento de professores de cursos intermediários para lidar com um grupo de alunos mais diversificado e menos preparado. À medida que a qualidade do ensino se deteriorava e os ricos e, em alguns países a classe média, abandonavam as escolas públicas, o sistema se viu privado de qualquer pressão política e social para manter a qualidade do ensino. Os sistemas altamente centralizados, que acolhem a barganha improdutiva por salários, entre os sindicatos de professores e o patrão único, o governo nacional, exacerbam as dificuldades de financiamento do setor e monopolizam a atenção pública.

Em suma, as condições iniciais e as vantagens comparativas iniciais da América Latina penalizaram a mão-de-obra e reduziram direta e indiretamen-



te a demanda por educação. As condições institucionais e políticas resultantes agravaram o problema. Com efeito, os altos níveis de desigualdades de ativos e de renda criaram e perpetuaram um ambiente político e econômico que limita seriamente as oportunidades dos pobres. Com poucas oportunidades de educação, apesar dos significativos gastos governamentais, e sem outros ativos produtivos, os pobres ficam condenados ao trabalho de baixa produtividade, baixa renda domiciliar e, mais uma vez, acesso limitado à educação. As sociedades da região também são afetadas como um todo, à medida que o progresso educacional e a acumulação de ativos se restringem apenas aos não pobres, reduzindo os níveis médios de crescimento e perpetuando a desigualdade.

Conclusão: Uma Política Compensatória Agressiva

A América Latina está bem colocada atualmente, para tomar consciência dos benefícios que uma educação mais bem distribuída traz para o crescimento e para a equidade. Do lado da demanda, as reformas do mercado e a estabilidade econômica aumentaram o valor de mercado de todos os ativos, inclusive a educação. A maior demanda por mão-de-obra qualificada vem aumentando os retornos privados advindos da escolaridade, e gera um interesse renovado do setor de negócios por um sistema educacional público mais aperfeiçoado. Ao mesmo tempo, o sucesso em nível macroeconômico criou uma disposição no seio do setor público para enfrentar os desafios das reformas do setor educacional. O gasto público em educação vem aumentando – em cerca de 20% na maioria dos países da região desde o início dos anos 90, como resultado de taxas de crescimento mais elevadas, menores restrições fiscais, e interesse renovado dos formuladores de políticas.²⁴



Tabela 6 - Exame da desigualdade de renda e diferenciais de fertilidade

	(a) coeficiente Gini da renda	(b) diferenciais de fertilidade por escolaridade
América Latina		
Bolívia	.42	3.4
Brasil	.634	4.5
Colômbia	.572	3.8
República Dominicana	.505	3.2
Equador	.466	3.8
El Salvador	.499	3.5
México	.503	4.0
Peru	.449	4.9
Países Africanos Selecionados		
Gana	.339	2.2
Quênia	.575	2.6
Mali	..	2.3
Senegal	.541	3.4
Uganda	.408	2.4
Zimbábue	.568	4.0
Outros Países Selecionados		
Egito	.320	2.3
Indonésia	.342	1.2
Marrocos	.392	3.3

██
██
██
██
██

Ademais, o declínio da taxa de fertilidade que teve início, em alguns países, na década de 70 e em outros na década de 80, significa que o tamanho dos novos contingentes de crianças em idade escolar está crescendo menos rapidamente e até caiu em alguns países: isso reduz a pressão sobre os sistemas escolares. Nos países onde a taxa de fertilidade está em declínio entre os pobres, as perspectivas são especialmente boas, à medida que as mulheres terão mais condições de ingressar no setor formal da economia (atualmente isto já ocorre, entre as mulheres de domicílios de renda mais alta, na maioria dos países da América Latina), e as famílias terão melhores condições financeiras de manter seus filhos na escola. Em alguns países da América Latina, ainda persistem altos diferenciais de fertilidade (por escolaridade da mãe) – maiores do que os de outras regiões (Tabela 6). É de se esperar que, à medida que se amplia o acesso aos serviços de saúde e de planejamento familiar, as taxas de fertilidade dos casais pobres e sem escolaridade cairão e irão preparar o cenário para um aumento da demanda das famílias por educação para seus filhos.²⁵

O desafio crítico que se apresenta para o aumento da demanda entre os pobres, entretanto, é o de aumentar a qualidade e os ganhos esperados da educação pública. O fato de que quase todas as famílias matriculam seus filhos no primeiro ano sugere que o acesso físico não é um problema, e sugere também que já existe uma demanda, entre os pobres, por uma educação que funcione. Fazer a escola funcionar para os pobres é um desafio particularmente difícil na América Latina, justamente porque a região padece de altos níveis de desigualdade. Afinal de contas, não causa surpresa o fato de que as sociedades desiguais se caracterizam por sistemas de prestação de serviços sociais – públicos e privados – que favorecem os ricos e excluem os pobres. Na verdade, existem muitos indícios de que a desigualdade de renda da América Latina reflete e reforça os



grandes abismos entre os grupos, definidos em alguns países por raça ou etnia, e, em outros, por gerações e gerações de diferenças de acesso aos ativos de capital físico, cultural e humano – em sociedades em que a desigualdade provavelmente reflete o acesso limitado às oportunidades e, portanto, uma limitada mobilidade para a maioria da população pobre. Os surpreendentemente altos diferenciais de fertilidade por nível de escolaridade apresentados na Tabela 6 são um desses indícios.

É preciso fazer o quê, para que as escolas funcionem para os pobres? Os sistemas educacionais tradicionais, centralizados e burocráticos da região, fracassaram na missão de atender aos pobres, pela simples razão de que eles não foram bem sucedidos em produzir escolas eficazes – para qualquer grupo. Um modelo de mercado não teria um desempenho melhor; a competição que surge em alguns países obviamente excluirá aqueles que não têm condições de pagar. Um enfoque alternativo é possível, no qual o papel do governo passa de provedor de serviços para financiador e coordenador, promovendo a competição na provisão do serviço, entre agentes públicos e privados, dando mais força à voz e à escolha do consumidor, e garantindo que os pobres, por meio de regras de acesso justas e subsídios, se integrem inteiramente ao sistema como consumidores. Com efeito, vem surgindo na América Latina um grande esforço de se experimentar novos modelos de educação, que combinam regras do jogo estabelecidas de maneira centralizada com a oferta competitiva conduzida pelo mercado e com o fortalecimento do consumidor. Esses exemplos, descritos e discutidos com detalhes em outro trabalho,²⁶ revelam o potencial de aumento da eficiência interna na provisão de programas sociais e uma maior preocupação e responsabilidade do setor público com respeito às necessidades dos pobres.

Dentre todos os ativos, a educação ocupa um lugar especial, porque, ao ser



amplamente distribuída, ela pode simultaneamente estimular o crescimento e reduzir a desigualdade de renda. No entanto, as evidências da América Latina sugerem que a educação não serviu a nenhum desses fins. Nas sociedades desiguais, a distribuição deste ativo importantíssimo tem refletido, ao invés de reforçado outras desigualdades. As diferenças de escolaridade, entre os ricos e os pobres são altas – resultado da histórica desigualdade de renda – sendo esta desigualdade o resultado de circunstâncias históricas, geografia ruim e opções políticas desastradas.

Felizmente, o passado não precisa determinar o futuro. As reformas econômicas da última década, as mudanças demográficas, e a nova disposição de se desenvolver sistemas educacionais menos centralizados e mais responsáveis, favorecem uma reversão histórica do que foi um dia um enfoque conta-gotas sobre a educação. A melhor distribuição dos ativos do povo poderá trazer mais crescimento e uma maior equidade para as economias e para os povos da América Latina.



BIBLIOGRAFIA

- ALESINA, A. and RODRIK D., 1994. "Distributive Politics and Economic Growth: A Critical Survey of the Recent Literature." The World Bank Economic Review 8 (3).
- BARRO, R.J., 1991. "Economic Growth in a Cross Section of Countries." Quarterly Journal of Economics 105 (2).
- BARRO, R.J. and LEE J., 1993. "International Comparisons of Educational Attainment." Paper presented at conference on How Do National Policies Affect Long-Run Growth? World Bank, Washington, D.C.
- BARRO, R.J. and X. Sala-I-Martin, 1995. Economic Growth. (New York: McGraw Hill).
- BECKER, G. 1960. "An Economic Analysis of Fertility." In Demographic and Economic Change in Developed Countries. (Princeton: Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research).
- BECKER, G. and LEWIS H.G., 1973. "On the Interaction Between the Quantity and Quality of Children." Journal of Political Economy 81 (2), S2799-S288.
- BIRDSALL, N., BEHRMAN J. and SZÉKELY M., "Schooling Gaps, Family Background, and Macro Conditions in Latin America." Prepared for the Workshop on Social Mobility organized by the Brookings Institution Center on Social and Economic Dynamic and Inter-American Development Bank, June 4, 1998.
- BIRDSALL, N., BRUNS B. and SABOT R., 1996. "Education in Brazil: Playing a Bad Hand Badly." In Nancy Birdsall and Richard H. Sabot (eds.), Opportunity Foregone: Education in Brazil (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- BIRDSALL, N. and JAMES E., 1993. "Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave." In M. Lipton and J. van der Gaag (eds.), Including the Poor (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- BIRDSALL, N. and LONDOÑO J.L., 1997. "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America." American Economic Review 87 (2).
- BIRDSALL, N. and LONDOÑO J.L., 1998. "No Tradeoff: Efficient Growth Via More Equal Human Capital Accumulation in Latin America." In Beyond Trade-Offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America, eds. Nancy Birdsall, Carol Graham and Richard Sabot. (Washington, DC: The Brookings Institution and Inter-American Development Bank).
- BIRDSALL, N., ROSS D., and SABOT R., september 1995. "Inequality and Growth Reconsidered." World Bank Economic Review 9 (3).
- BIRDSALL, N., ROSS D., and SABOT R., 1997. "Education, Growth and Inequality." In N. Birdsall and F. Jaspersen (eds.), Pathways to Growth: Latin America and East Asia (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- BIRDSALL, N. and SABOT R., 1996. Opportunity Foregone: Education in Brazil (Washington, DC: Inter-American Development Bank, distributed by John Hopkins University Press).
- BIRDSALL, N., STALLINS B. and CLUGAGE J., Forthcoming. "Growth and Inequality: Do Regional Patterns Redeem Kuznets?" In A. Solimano (ed.), Equity, Growth and Social Policy: Issues, Evidence and the Chilean Case.
- DEININGER, K. and SQUARE L. september 1996. "A New Data Base for Income Distribution in the World." World Bank Economic Review 10 (3).
- DURYEA, S. and SZÉKELY M., 1998. Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story. Prepared for the seminar Employment in Latin America: What is the Problem and How to Address It? Annual Meeting of the Board of Governors, Inter-American Development Bank, Cartagena de Indias, Colombia, March 15.
- ENGERMAN, S.L. and SOKOLOFF K.L., december 1994. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States." Washington, DC: National Bureau of Economic Research Working Paper Series on Historical



- Factors in Long Run Growth.
- FILMER, D. and PRITCHETT L., 1998. "Educational Attainment Profiles of the Poor (and Rich): DHS Evidence from Around the Globe." Mimeo.
- FLUG, K., SPILIMBERGO A. and WACHTENHEIM E., 1996. "Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?" Office of the Chief Economist Working Paper Series 301. (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- GRAHAM, Carol. 1994. Safety Nets, Politics, and the Poor (Washington, DC: The Brookings Institution).
- HIRSCHMAN, Albert O., 1970. Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Inter-American Development Bank, 1997. Economic and Social Progress in Latin America 1996 (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- Inter-American Development Bank, 1998. Economic and Social Progress in Latin America 1997 (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- LEVINE, R. and RENELT D., september 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions." American Economic Review 82 (2).
- LONDOÑO, J.L., 1996. "Restructuring the State and the Role of Social Policy: Developing a Horizontal Model." Technical Department of Latin America working paper. Washington, DC: World Bank.
- LONDOÑO, J.L. and FRENK J., may 1997. "Structured Pluralism: A New Model for Health Reform in Latin America." Health Policy.
- LONDOÑO, J.L. and SZÉKELY M., 1997. "Distributional Surprises After a Decade of Reforms: Latin America in the Nineties." In R. Hausman and E. Lora (eds.), Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next? (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- LORA, E. and BARRERA F., 1997. "A Decade of Structural Reforms in Latin America: Growth, Productivity and Investments are Not What They Used to Be." In R. Hausman and E. Lora (eds.), Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next? (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- MEDICI, A.C., LODOÑO J.L., COELHO O. and SAXENIAN H., 1997. "Managed Care and Managed Competition in Latin America and the Caribbean," Innovations in Health Care Financing.
- MOLINA, C.G. 1997. "Options for the Funding and Delivery of Social Services." Teaching notes. (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- PERSSON, T. and TABELLINI G., 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?" American Economic Review 84 (3).
- PSACHAROPOULOS, G. 1994. "Returns to Investment in Education: A Global Update." World Development 22(9), 1325-1343.
- SCHIFF, M. and VALDÉS A., 1992. The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. Volume 4: A Synthesis of the Economics in Developing Countries (Baltimore, MD: John Hopkins University Press).
- SCHULTZ, T.P., 1998. "Education Investment and Returns." In H.B. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics (Amsterdam: North Holland).
- SPILIMBERGO, A. and STEIN E., march 1996. "The Welfare Implications of Trading Blocs among Countries with Different Endowments." Office of the Chief Economist Working Paper Series 323. (Washington, DC: Inter-American Development Bank).
- SUMMERS, R. and HESTON A. 1995. "The Penn World Tables, Marks 5.6." University of Pennsylvania, Department of Economics, Philadelphia, PA. Processed.
- UNDP (United Nations Development Programme) 1997. Human Development Report. (New York: Oxford University Press).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). Various years. Statistical Yearbook (Lanham, MD and New York: Berman Press and UNESCO Publishing).
- WILLIAMSON, J. 1993. "Human Capital Deepening, Inequality, and Demographic Events along the Asia-Pacific Rim." In Naohiro Ogawa, Gavin W. Jones, and Jeffrey Williamson (eds.), Human Resources in Development along the Asia-Pacific Rim (Singapore: Oxford University Press).
- World Bank. Various Years. World Development Report (New York: Oxford University Press).



Notas

¹Neste artigo, a educação é enfatizada como uma medida de acumulação de capital humano. A saúde e outras medidas também refletem investimento em capital humano, porém com efeitos menos lineares e, portanto, menos facilmente mensuráveis e diferenciados sobre a produtividade e o crescimento da renda.

² BID, 1998, no prelo.

³ BID, 1998, no prelo.

⁴ A América Latina investe tanto em educação, em termos de percentual do PIB, quanto outras regiões em desenvolvimento com renda per capita semelhante. Todavia, o fato de que o crescimento ficou para trás na América Latina, quer dizer que as dotações orçamentárias para a educação têm sido menores, em termos absolutos. Além disso, as taxas de nascimento, que são mais altas no continente latino-americano, significam que o mesmo percentual de gastos do PIB traduz-se em gastos inferiores por aluno (Birdsall e Sabot, 1996). Atualmente, a América Latina começa a beneficiar-se da redução do crescimento da população em idade escolar, e dos gastos mais altos absolutos per capita que estão associados às taxas mais altas de crescimento econômico, mesmo sem aumentos na proporção do PIB destinado aos gastos sociais. Ademais, muitos países estão também aumentando essa proporção.

⁵ Unesco, 1998, p. 2-29.

⁶ Nas Figuras 2a e 2b, os anos de escolaridade são estimados usando a distribuição de frequência de Barro-Lee, para a população acima de 25 anos, dentro das categorias de escolaridade, isto é: sem escolaridade, curso primário incompleto, curso primário completo, curso secundário incompleto, curso secundário completo, curso superior incompleto, curso superior completo.

⁷ Dados do BID, citados em BID, 1998, no prelo.

⁸ Não causa surpresa o fato de que as desigualdades existentes de capital humano da população se ampliem, à medida que os sistemas educacionais se expandam inicialmente, até que a escolaridade média chegue a quatro ou cinco anos (Londoño e Székely, 1997). No entanto, é possível queimar esta etapa do tipo Kuznets, de desigualdade crescente, mais rapidamente do que ocorreu na América Latina.

⁹ Baseados em pesquisas domiciliares depuradas e compiladas no BID, utilizando medidas consistentes de renda, educação e outras variáveis, como está relatado em BID, 1998, no prelo; ver também Birdsall, Behrman e Székely, 1998.

¹⁰ Na ausência de dados de renda ou dispêndios, eles usaram um índice de ativos domiciliares para classificar os domicílios. Seus dados originam-se de um conjunto consistente de levantamentos demográficos e de saúde.

¹¹ A baixa renda domiciliar provavelmente reduzirá a demanda domiciliar por escolaridade, devido aos mercados imperfeitos de capitais. Mesmo que os pais tenham conhecimento do alto retorno potencial da escolaridade, eles podem não ter condições de tomar dinheiro emprestado para financiar os custos de oportunidade diretos e indiretos, de colocar seus filhos na escola.

¹² Filmer e Pritchett, 1998.



¹³ Visto por outro lado, Birdsall, Ross e Sabot, 1995, estimam que a Coréia, com o nível de educação primária e secundária do Brasil em 1960, teria crescido em 0,56 pontos percentuais menos por ano nos próximos 25 anos, e o PIB resultante da Coréia em 1985 teria sido 12% mais baixo do que realmente foi.

¹⁴ Nessas regressões, o desvio padrão dos anos de escolaridade de adultos com 25 anos ou mais é usado como a medida de distribuição de educação. O nível de educação é computado como uma variável separada.

¹⁵ Ver Birdsall, Ross e Sabot, 1997, para uma análise dos efeitos contrastantes no Brasil e na Coréia. O efeito de retornos mais altos para maiores níveis de educação, de reduzir a demanda domiciliar por educação entre os pobres é discutido a seguir.

¹⁶ Ao fazerem esta afirmação com indicadores econômicos agregados, Birdsall e Londoño (1997) mostram que, se os países da América Latina tivessem mantido a mesma distribuição de renda dos anos 70 durante a década de 80, o aumento da pobreza entre 1983 e 1995 teria sido menor, em pelo menos metade (Figura 9). Todavia, o baixo crescimento e a instabilidade macroeco-nômica dos anos 80 prejudicaram os pobres mais do que os outros e agravaram uma já ruim distribuição de ativos e de renda.

¹⁷ A discussão desta seção e os dados citados originam-se principalmente de Birdsall, Bruns e Sabot (1996).

¹⁸ BID (no prelo, 1998) inclui uma análise entre os países e entre as regiões, sugerindo que uma parte substancial da desigualdade da América Latina, comparada a outras regiões, pode ser imputada a fatores como a terra agrícola e exportação de produtos básicos per capita, bem como, mais robustamente, a distância do equador. Os fatores explicativos subjacentes são, provavelmente, as vantagens comparativas das culturas de plantação, como o tabaco, cana-de-açúcar e algodão, em que os retornos de escala estimulam a concentração da posse de terras, versus culturas de propriedades menores, como o trigo.

¹⁹ A teoria econômica da família, introduzida por Becker (1960), Becker e Lewis (1973), e outros, vem, há tempos, postulando essas inter-relações. Elas foram discutidas e validadas empiricamente em quinze países da América Latina, com base em dados domiciliares em BID IPES, 1998 (no prelo). No Capítulo 4 da versão preliminar do IPES, Ricardo Hausmann confere ênfase especial às múltiplas implicações dos baixos retornos ao trabalho feminino não qualificado em muitos países latino-americanos, como um determinante fundamental das decisões familiares relativas à participação da mão-de-obra feminina na força de trabalho formal, à fertilidade e à educação das crianças.

²⁰ BID, 1998, no prelo. As estimativas para os períodos anteriores aos anos 90 também foram mais altas na América Latina, conforme relata Psacharapoulos, 1994.

²¹ Birdsall, Bruns e Sabot, 1996.

²² BID, 1998, no prelo.

²³ Ver BID, 1998, no prelo, para conhecer um trabalho aprofundado de se estimar os ganhos advindos da escolaridade, para diferentes grupos de renda.

²⁴ Birdsall e Londoño, 1997.

²⁵ A vantagem comparativa da América Latina, a longo prazo, provavelmente não estará na mão-de-obra não qualificada, dada a sua abundância de recursos naturais. (Spilimbergo e Stein, 1996). Assim, o declínio da fertilidade parece



basear-se menos no ingresso da mão-de-obra feminina não qualificada no trabalho formal remunerado - embora em alguns países o setor *maquila* (NT: *maquiladora*: uma indústria estrangeira no México, geralmente localizada perto da fronteira com os EUA, instalada com o propósito de tirar proveito dos baixos impostos e baixos salários) que oferece oportunidades para a mão-de-obra feminina não qualificada possa vir a fazer diferença - do que seria o caso, por exemplo, da Ásia Oriental. O declínio das taxas de fertilidade entre os pobres pode ser provavelmente explicado tanto pelo melhor acesso aos serviços de saúde e planejamento familiar, associado à migração para as áreas urbanas, quanto pelas mudanças de curto prazo em seu ambiente econômico.

²⁶ BID, 1996; Birdsall e Londoño, 1998.



Novas Evidências sobre a Desigualdade, Pobreza e Crescimento

Mattias Lundberg e Lyn Squire

16 de julho de 1998

INTRODUÇÃO

Este trabalho faz parte de um projeto de pesquisa mais amplo, voltado às ligações entre a igualdade, a pobreza e o crescimento, e contém apenas os resultados preliminares de parte da pesquisa. O projeto aprofunda um esforço pioneiro, feito anteriormente pelo Banco Mundial e por outros autores, em especial o trabalho exaustivo empreendido por Klaus Deininger e Lyn Squire, de agrupar um conjunto de dados originais e abrangente sobre a desigualdade.

Motivação da Pesquisa

Existem duas hipóteses, amplamente aceitas, interrelacionadas e pessimistas acerca da relação entre a igualdade ou pobreza e o crescimento. A primeira é a curva de Kuznets (1955), que prega que a desigualdade segue uma trajetória predeterminada em forma de um “U” invertido, que primeiro sobe e depois cai, à medida que a renda média cresce. A segunda é a de que a desigualdade e a pobreza persistem, independente das políticas ou do crescimento econômico. Essas teorias são pessimistas, no sentido de que ambas desencorajam os formuladores de políticas de tomarem qualquer iniciativa para mitigar a pobreza e a desigualdade. A primeira, por afirmar que, nos países pobres não há jeito de se aliviar a desigualdade sem afetar o cresci-



mento. A segunda, por preconizar que a desigualdade é constante, qualquer que seja a providência tomada.

Existem inúmeras evidências demonstrando que a desigualdade e a pobreza levam ao baixo crescimento e que o crescimento mais baixo resulta em pobreza (e desigualdade). Atualmente está claro que ambas são determinadas simultaneamente. Os países com alta desigualdade estão presos a altos níveis de desigualdade, o que resulta em baixo crescimento, que por sua vez leva à perpetuação da pobreza, e daí por diante. Essa simultânea determinação também torna difícil a escolha de políticas que possam vir a melhorar a igualdade e o crescimento. Em se tratando de uma relação circular, o ponto de intervenção é geralmente determinado por predileção filosófica ou política. O importante é se descobrir não qual é a força motora, porém encontrar um conjunto de políticas fora desse círculo, que possam nos aproximar da realização de todos os objetivos: diminuir a pobreza, aumentar a equidade e acelerar o crescimento.

Em primeiro lugar, nós precisamos fazer a distinção entre pobreza e desigualdade. Estes não são conceitos intercambiáveis. A pobreza mede o bem estar de uma família ou de um indivíduo, comparando-o a um determinado padrão aceito, por exemplo, se eles têm ou não alimentação suficiente. A desigualdade mede a distribuição do bem-estar dentro de uma sociedade. Ela não se refere às condições de bem estar dos indivíduos – ela apenas descreve uma distribuição relativa. Uma sociedade pode ser totalmente igualitária, mesmo embora todos os seus integrantes sejam pobres e, em contraste, ela pode ser altamente desigual, embora apresente pouca ou nenhuma pobreza. O presente trabalho utiliza ambos os conceitos e nós buscaremos manter clara essa distinção.



O QUE REVELAM OS DADOS?

A Base de Dados de Deininger e Squire – evidências entre países

Klaus Deininger e Lyn Squire reuniram um conjunto enorme de dados de medidas de desigualdade (Deininger e Squire, 1996). O seu arquivo original continha mais de 2.600 observações, das quais 682 (para 108 países) foram consideradas “aceitáveis” (quer dizer, elas satisfaziam as limitações relativas à representação nacional, aos métodos de amostragem e pesquisa, etc.). Esses dados estão disponíveis na Internet, na página do Banco Mundial.

Nós ampliamos este conjunto aceitável de dados para 791 observações em 125 países. A Tabela 1 descreve a base de dados ampliada de Deininger e Squire. Os dados cobrem o período compreendido entre 1947 e 1996 e estão razoavelmente bem distribuídos. Os países desenvolvidos estão super representados: apesar de os países da OECD representarem apenas 20% da amostra, eles respondem por 40% das observações. A análise a seguir reduz esse número para 745 observações em 125 países, já que para 46 casos existem duas observações válidas por país, para um ano determinado. Isto ocorre quando, por exemplo, dois órgãos conduzem levantamentos independentes, ou quando as estimativas são realizadas em épocas diferentes durante o ano. Esta última se aplica mais recentemente aos países da antiga União Soviética, que testemunharam mudanças rápidas e dramáticas de renda e de distribuição de renda.

A Tabela 2 apresenta a evolução da desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, sobre a renda ou dispêndio, por década. Nós desconfiamos que o movimento pendular do Gini mediano ao longo das décadas seja uma conseqüência artificial das mudanças da amostra ao longo do período. Existem muito mais observações nos anos oitenta do que nas outras décadas. Entretanto, deixando de lado os problemas de amostragem, observa-se



que a última coluna revela que a tendência média anual era para cima nos anos sessenta, e novamente para cima nos anos noventa (mais de um por cento ao ano), com pouca variação entre os períodos.

A Figura 1 apresenta a amostragem completa de 125 países e as 745 observações ao longo do tempo. O número de observações cresceu significativamente e os dados não revelam nenhum padrão claro de evolução. A Figura 2 apresenta os coeficientes de Gini mapeados contra o PIB per capita. Em geral, parece haver uma variação maior entre os países, do que uma maior variação temporal ou de renda. Nessa Figura (2) não há evidência de uma curva de Kuznets entre países. Se houvesse, os dados estariam ordenados em forma de “U” invertido, do PIB mais baixo até o mais alto.

A análise inter seccional apresenta muitos problemas. Em primeiro lugar, há o problema da seleção da amostra. Como foi demonstrado na Ta-

Figura 1 - Desigualdade, amostra de 125 países, 1947-1996

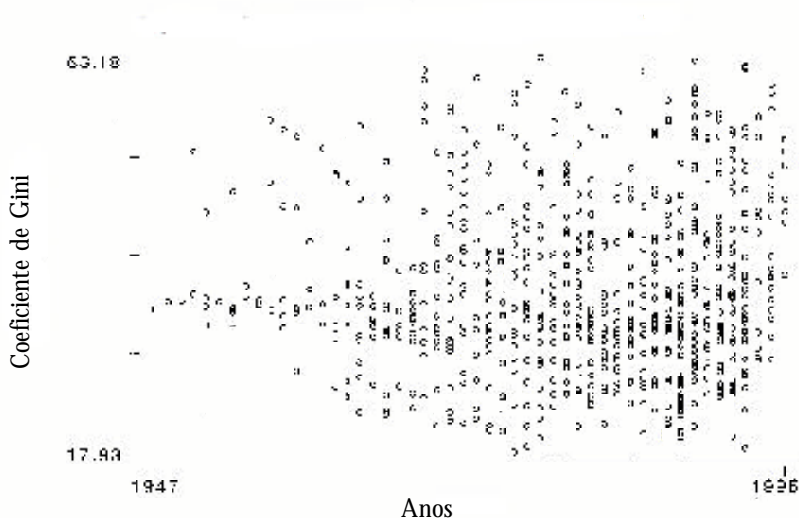
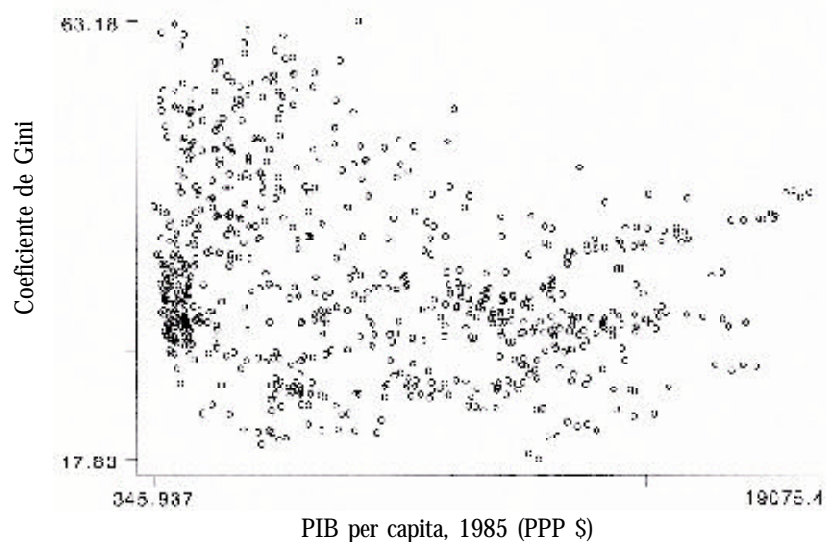


Figura 2 - Desigualdade, amostra de 125 países, 1947-1996



bela 1, o número de observações varia, de país a país, de região a região e entre as classes de renda. Em segundo lugar, há uma enorme variação entre os países que não é mensurada. É importante ter condições de verificar essas variações entre países, de modo a isolar a relação entre o crescimento e a igualdade. A melhor maneira de se fazer isso é com o uso de dados longitudinais: observações repetidas para cada país ao longo do tempo.

Ao pressupormos que as observações são comparáveis, ao menos internamente aos países, e ao restringirmos a amostra aos países com mais de uma observação, criamos condições de efetuar uma análise das suas tendências *internas*, o que permitirá uma comparação dessas tendências internas entre eles.

Ao se utilizar esse tipo de análise, observa-se uma curva de Kuznets? Provavelmente não. Não há uma curva de Kuznets nem para os dados entre os países nem para a análise interna dos países. Apenas 28 dos 125 países da base de dados ampliada de Deininger-Squire revelam uma tendência significativa de desigualdade (dividida homogeneamente entre tendências positivas e negativas), e não há correlação entre a renda e a direção da tendência.

Tabela 1 - Descrição das observações “aceitáveis” na base de dados de Deininger-Squire

	número de países	número de observações	primeiro ano na base de dados	último ano na base de dados	Gini
Por Região					
África Sub-saara	31	52	1968	1996	45.1
Meio Leste e Norte da África	8	23	1959	1995	40.3
América Latina e Caribe	22	119	1950	1996	50.0
Leste da Ásia e Pacífico	17	156	1953	1996	36.7
Sul da Ásia	5	61	1951	1994	34.0
Europa Ocidental e América do Norte	20	252	1947	1996	33.2
Europa Oriental e Ásia Central	22	128	1962	1995	26.6
Por Classe de Renda					
Baixa	40	136	1951	1996	39.0
Média	58	299	1950	1996	38.4
Alta	27	356	1947	1996	33.7
OCDE	22	305	1947	1996	33.3
não-OCDE	103	486	1950	1996	38.3
Todos	125	791	1947	1996	36.4

Fonte: Calculado a partir da base de dados de Deininger-Squire

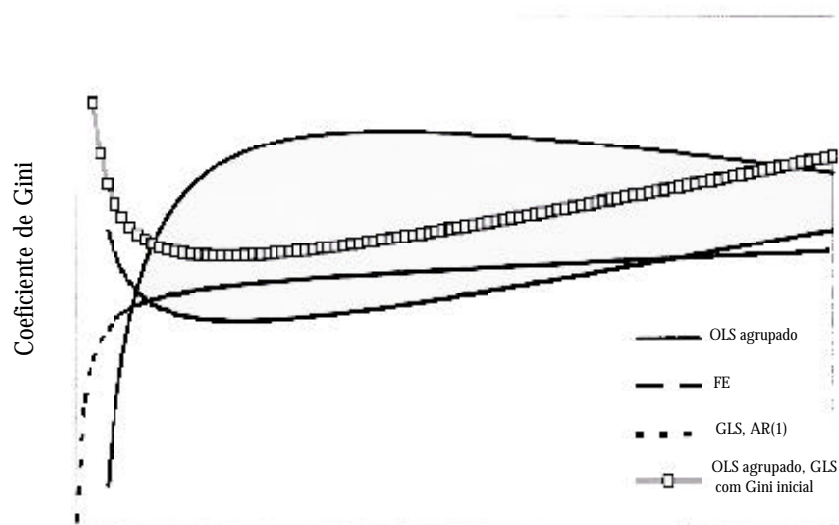
Muitos dos estudos realizados a partir dos anos cinquenta buscaram encontrar evidências que corroborassem a hipótese de Kuznets, e alguns tiveram êxito. Todavia, as nossas suspeitas são de que todos os estudos inter seccionais foram tendenciosos em virtude da seleção da amostra e das pressuposições relativas à estrutura da relação econômica e das propriedades estatísticas subjacentes dos dados.

A Figura 3 apresenta um exemplo do impacto potencial desses erros. Ela revela os resultados de algumas regressões simples de $\ln(\text{Gini})$ sobre o PIB per capita. A forma funcional de cada curva é a mesma, mas elas diferem nas pressuposições econométricas. Apenas um método, a regressão combinada OLS, encontrou uma relação do tipo Kuznets. Os outros não, e nós temos mais confiança nos métodos não OLS, que controlam para diferenças não observadas entre países.

Todavia, sob muitos aspectos, esta não é a pergunta correta. Se existe uma relação Kuznets, quer dizer, se a desigualdade evolui puramente como função da renda nacional, então resta pouco a fazer no sentido de combater a



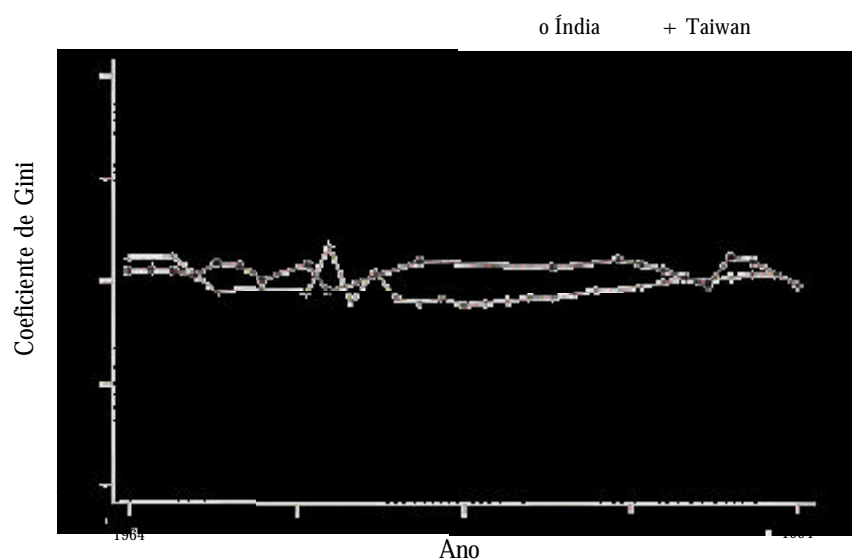
Figura 3 - Método de estimativa e a Curva de Kuznets



desigualdade. Dentre os países pobres, aqueles situados na metade superior da curva de Kuznets, qualquer tentativa de se aperfeiçoar a distribuição de renda prejudicaria o crescimento. Na média, a hipótese de Kuznets não é verdadeira e, provavelmente podemos deixar de lado a idéia de que há uma relação predeterminada e imutável entre a distribuição de renda e o crescimento.

Isto nos deixa com a segunda hipótese infeliz: a de que não resta nada a fazer para atenuar a desigualdade, independente do que possamos fazer pelo crescimento. A desigualdade estará sempre presente entre nós, tanto nos países pobres quanto nos ricos. Existem algumas evidências que corroboram essa idéia. Desde a guerra, o crescimento variou agudamente entre os países, ao passo que a desigualdade mudou pouco em termos comparativos. Um exemplo disso é apresentado na Figura 4, que compara a evolução da desigualdade na Índia e em Taiwan. Deixando de lado as pequenas alterações em torno da tendência, que são provavelmente erros de mensurações, a figura revela que a desigualdade *interna* da Índia tem sido

Figura 4 - Desigualdade



praticamente idêntica à desigualdade *interna* de Taiwan desde 1964, com um coeficiente de Gini de cerca de 30.

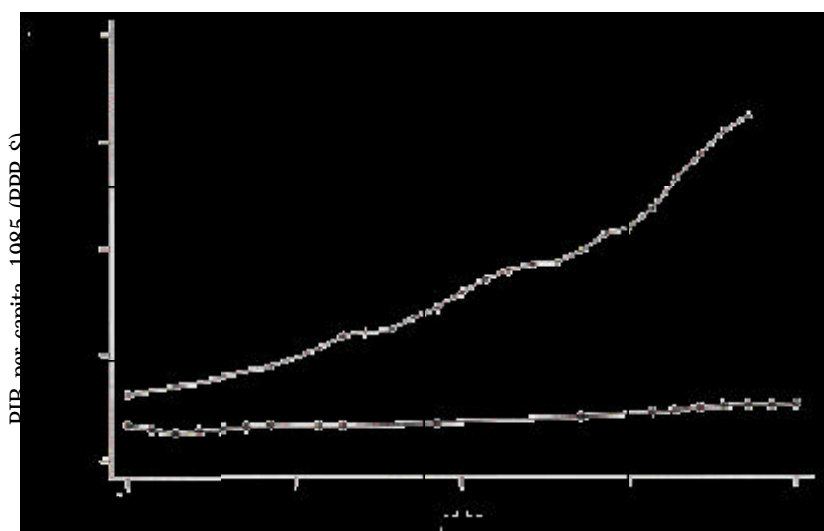
Agora vamos comparar a Figura 4 com a figura seguinte (Figura 5), que apresenta a evolução do PIB per capita nos dois países. A renda per capita de Taiwan era praticamente o dobro da Índia no início dos anos sessenta; e por volta do início dos anos noventa a renda de Taiwan era mais de seis vezes superior à renda da Índia. Só para comparar, a desigualdade no Brasil é praticamente o dobro da desigualdade da Índia e de Taiwan (com um coeficiente de Gini de cerca de 60) e a renda per capita situa-se em algum ponto entre esses dois.

Observadas em conjunto, essas figuras sugerem (embora não provem) a segunda hipótese; quer dizer, deve haver algo que possamos fazer para melhorar o crescimento, mas é muito mais difícil combater a desigualdade. Por outro lado, mesmo que essa afirmação seja verdadeira, deve ainda haver algo que possamos fazer para aliviar a pobreza.



Figura 5 - Crescimento

o Índia + Taiwan



O Conjunto de dados NSS da Índia

Estamos tentando conduzir esta análise de dados longitudinais para tantos países quanto possível. Isto nos permitirá efetuar o exame dessas questões com mais rigor e controlar para diferenças não observadas entre os países. Para exemplificar esse tipo de pesquisa, nós utilizamos um conjunto diferente de dados, o *National Sample Survey* (Levantamento de Amostragem Nacional) da Índia. Essa base de dados compreende uma série de levantamentos efetuados em intervalos irregulares, desde os anos cinquenta. A experiência da Índia tem importância especial para o Brasil, já que tanto a Índia quanto o Brasil são sistemas federativos onde os estados detêm um alto grau de independência e autoridade para determinar políticas.

A Tabela 3 descreve a amostra e revela as mudanças na desigualdade da Índia ao longo das décadas, desde os anos cinquenta (medidas pelos dados NSS, que diferem dos dados da Figura 4). Os dados que temos em mãos cobrem 16 estados e contêm mais de 300 observações. Contudo,



esta base de dados também apresenta alguns problemas, a saber: (1) há mais observações feitas para a década de 1960 do que para as demais décadas; (2) os levantamentos não são uniformemente espaçados no tempo, o que impõe um viés ao cálculo das simples tendências; (3) os levantamentos são efetuados de acordo com o ano agrícola e os outros dados são apresentados em bases anuais comuns. Estes talvez não imponham um viés grave e, de qualquer forma, estão consistentes entre os estados.

Tabela 2 - Coeficiente de Gini, por década, Modelo de Deininger-Squire

	Gini médio	Número de observações	Número de países	Tendência Anual (percentual)
Antes de 1960	35.2	36	14	0.63 *
1960-1969	33.4	91	37	-0.05
1970-1979	36.0	183	61	0.02
1980-1989	32.9	278	90	0.04
Depois de 1990	36.7	157	100	1.15 **
Todos	34.5	745	125	0.05

Fonte: Elaborado a partir do banco de dados de Deininger-Squire.
Tendência: regressão $\ln(\text{Gini})$ em ano variável, país "dummies"

** significante para $\alpha < .01$; * significante para $\alpha < .1$

Tabela 3 - Coeficiente de Gini, por década, Modelo NSS da Índia

	Gini médio	Número de observações	Número de países	Tendência Anual (percentual)
Antes de 1970	31.1	165	16	-0.84 *
1970-1979	29.5	64	16	0.31
1980-1989	30.0	45	16	-0.52
Depois de 1990	28.7	62	16	-0.50
Todos	30.1	336	16	-0.30 *

Fonte: Elaborado a partir do banco de dados de Ozler, Datt, Ravallion.

Tendência: regressão $\ln(\text{Gini})$ em anos variáveis, estados "dummies"

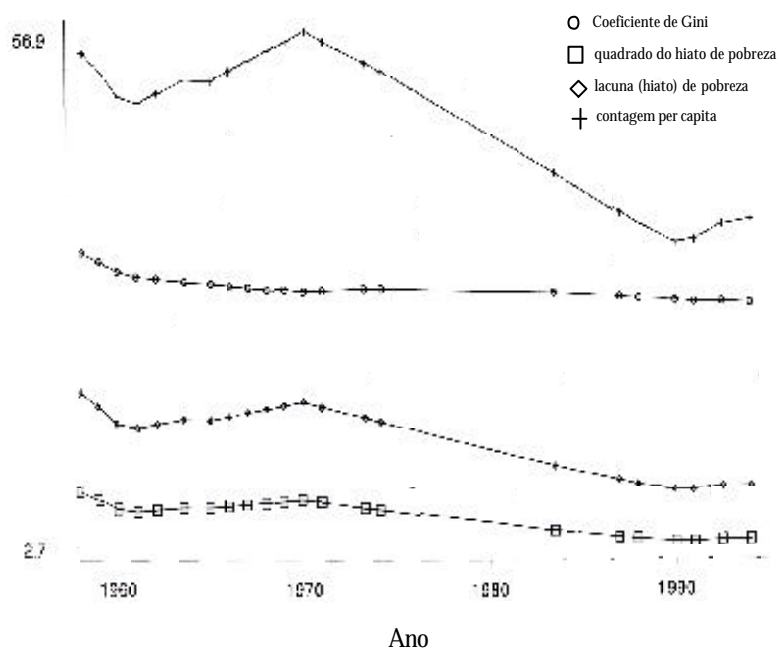
* significante para $\alpha < .01$



Este conjunto de dados também contém medidas de pobreza. As medidas de pobreza são (1) a contagem por cabeça, quer dizer, o número de indivíduos abaixo da linha de pobreza; (2) a lacuna da pobreza, quer dizer, o número de indivíduos abaixo da linha de pobreza multiplicado pela sua distância da linha de pobreza; isto revela não apenas quantos indivíduos pobres existem, mas o quanto eles são pobres; e (3) a lacuna de pobreza ao quadrado, que dá maior peso aos mais pobres.

A Figura 6 compara a evolução da desigualdade e as três medidas de pobreza ao longo do período. Aparentemente, a desigualdade mudou muito menos do que a pobreza. Na média, a desigualdade mediana declinou cerca de 8%, de 31 para 29, ao longo do período. As medidas de pobreza, contudo, declinaram de forma muito mais dramática; o número de pessoas na faixa de pobreza (a contagem por cabeça) caiu em cerca de um terço; a lacuna de pobreza caiu pela metade, e a lacuna de pobreza ao quadrado caiu em cerca de dois terços entre os anos sessenta e noventa. Da mesma forma,

Figura 6 - Pobreza e Desigualdade na Índia (a partir da NSS)



o PIB per capita praticamente dobrou, o que sugere que o crescimento, e não as mudanças na distribuição da renda, foi o responsável pela redução da pobreza.

Todas essas estatísticas descritivas nos levam a levantar a seguinte questão: (1) existe alguma política que possa influenciar a pobreza e a desigualdade? e (2), se houver, qual será o impacto dessa política sobre o crescimento? Ao mesmo tempo podemos inverter a indagação, ou seja, quais políticas influenciam o crescimento e, tais políticas afetam a pobreza e a desigualdade? Isto nos permitirá testar se existe uma política, ou conjunto de políticas que possam vir a ter efeito positivo tanto sobre a pobreza quanto sobre a desigualdade? O modelo a ser testado resume-se simplesmente às duas equações a seguir, para cada estado:

Igualdade = $e(\text{variáveis de "crescimento", variáveis de "igualdade"})$

Crescimento = $g(\text{variáveis de "crescimento", variáveis de "igualdade"})$

Então poderemos observar se qualquer uma das variáveis de “crescimento” afeta a igualdade, e se qualquer uma das variáveis de “igualdade” afeta o crescimento.

Especificação do Modelo

A literatura sugere inúmeras variáveis que influenciam o crescimento, tais como o investimento, as medidas de desempenho do mercado, os termos de comércio exterior, a inflação, a educação, etc. Para a desigualdade e pobreza existem poucas sugestões de variáveis. Nós seguimos a trilha de Datt e Ravallion (1996) e incluímos as variáveis que descrevem a situação educacional e de saúde de cada estado. Também incluímos uma medida de distribuição de terras dentro do estado. Alain de Janvry e outros argumentaram vigorosamente que o acesso e o controle insuficientes dos ativos produtivos são uns dos determinantes chave da pobreza, especialmente nas áreas rurais; isto pode ser também a chave do crescimento.



Nós temos dados sobre a distribuição de terras para 1961 e 1971. A partir desses dados nós calculamos uma estatística distributiva resumida (coeficiente de Gini), e usamos esse resultado para testar se a mudança na distribuição de terras daquele período fez alguma diferença para o crescimento e para a desigualdade ao longo do período completo, de 1958 a 1994. Existem alguns problemas com relação a esse indicador de distribuição de terras: (1) ele mede os domínios operacionais e não a posse; (2) ele é medido a nível de família e não a nível de indivíduo; (3) não é feito nenhum ajuste para a qualidade da terra.

Nem todos os estados implementaram reformas agrárias, e nem todos os programas de reformas tiveram igualmente êxito. Ao se limitar a amostra a apenas os estados e anos incluídos nas regressões, as mudanças percentuais de distribuição de terras variam de uma melhoria de 7% em Kerala até uma deterioração de 2,6% em Rajasthan, com uma média simples de um quarto de um por cento de melhorias.

As outras variáveis de “igualdade” foram incluídas primordialmente como controles. Nós utilizamos os níveis iniciais de escolaridade feminina e a mortalidade infantil para controlar para o capital humano. Nós não utilizamos os valores equivalentes dessas variáveis, em parte porque a série de dados está incompleta, mas também porque eles podem ser endógenos, especialmente para a regressão do crescimento.

Resultados

Os resultados são apresentados na Tabela 4. A primeira coluna apresenta o modelo limitado, das variáveis de igualdade sobre a igualdade de renda, medidas pelo coeficiente de Gini. De início, os resultados causam um certo desapontamento: as reformas agrárias da década de 1960 tiveram pouco impacto sobre a igualdade. Por outro lado, o nível inicial de desigualdade de terras é um determinante significativo da desigualdade de renda. Esses resultados também nos remetem à história sugerida pelas figuras descritivas: a de que a desigualdade mudou pouco ao longo do período. A terceira coluna apresenta o



Tabela 4 - Desigualdade e Crescimento na Índia

	<i>Coefficiente de Gini</i>		<i>Consumo per capita</i>
<u>Variáveis de Equidade</u>			
Analfabetismo feminino 1960	-0.00051 (1.490)	0.00002 (0.067)	-0.00087 (2.469) **
Mortalidade infantil 1960	0.00094 (2.274) **	0.00010 (0.322)	0.00140 (3.677)***
Famílias de sem-terra 1960	0.00599 (2.034)**	0.00246 (1.059)	0.00201 (0.680)
Distribuição de terras-Gini 1961	0.65653 (5.153) ***	0.50377 (5.022) ---	-0.11084 (0.880)
Percentual de crescimento na distribuição de terras-Gini 1961-1971	-0.00086 (0.134)	-0.00114 (0.236)	0.02771 (4.611)***
<u>Variáveis de Crescimento</u>			
Tendência do produto agrícola per hectare	-0.14980 (4.033) ***	-0.03743 (0.978)	0.02742 (0.542)
Tendência do produto não-agrícola per capita	0.00353 (0.139)	0.09158 (2.448) **	0.14966 (3.999) ***
Corrente + desvio de retardo a partir da tendência do produto agrícola	0.00273 (0.259)	0.01945 (0.877)	0.00927 (0.506)
Corrente + desvio do retardo a partir da tendência do produto não-agrícola	0.01099 (0.577)	0.06295 (1.617)	0.02696 (0.825)
Desenvolvimento tardio gasto per capita	0.02680 (0.940)	0.09952 (2.763)***	0.04301 (1.049)
Desvio a partir do retardo estado dev. exp. /capita	0.00304 (0.265)	-0.08484 (4.072) ***	-0.03286 (1.703)*
movimento da média agrícola índice de preço	-0.00211 (1.247)	-0.00562 (1.567)	-0.00360 (1.215)
movimento da média industrial índice de preço	0.00193 (0.811)	0.00346 (0.684)	0.00281 (0.677)
Percentual de estradas pavimentadas 1960	0.00397 (3.524)***	-0.00065 (0.469)	-0.00255 (1.672)*
Percentual de terras agrícolas irrigadas 1960	0.00422 (4.747)***	0.00426 (4.403)***	-0.00024 (0.206)
Interceção	0.654 (1.310)	1.362 (3.182)***	4.803 (8.827)***
<i>rho</i> estimada	0.905	0.857	0.776
<i>n</i> (observações)	158	158	158
<i>i</i> (grupos)	14	14	14
<i>t</i> (períodos)	12	12	12
Chi2 (variáveis de equidade)	46.580	85.450	47.390
Chi2 (variáveis de crescimento)		88.950	336.630
Chi2 (variáveis aliatórias)		198.450	479.670

Fonte: calculado a partir dos dados de Ozler, Datt, Ravallion dataset.



Tabela 4 (cont.)

	<i>Contagem Individual</i>		<i>Hiato de Pobreza</i>		<i>Hiato de Pobreza ao quadrado</i>	
<u>Variáveis de Equidade</u>						
Analfabetismo feminino 1960	0.00149 (1.330)	0.00144 (2.250)**	0.00201 (1.097)	0.00272 (2.753)***	0.00232 (0.937)	0.00363 (2.881)***
Mortalidade infantil 1960	0.00111 (0.815)	-0.00073 (1.048)	0.00202 (0.906)	-0.00165 (1.540)	0.00300 (0.994)	-0.00216 (1.587)
Famílias de sem-terra 1960	-0.00004 (0.004)	0.00133 (0.247)	0.00227 (0.143)	-0.00103 (0.124)	0.00538 (0.251)	-0.00145 (0.136)
Gini da distribuição de terras 1961	1.31296 (3.120)***	0.68328 (2.959)***	2.44346 (3.541)***	1.27365 (3.608)***	3.44315 (3.697)***	1.78360 (3.968)***
Crescimento percentual da distribuição de terras- Gini 1961-1971	-0.08683 (4.117)***	-0.05652 (5.127)***	-0.12768 (3.692)***	-0.08172 (4.850)***	-0.16284 (3.489)***	-0.10186 (4.745)***
<u>Variáveis de crescimento</u>						
Tendência do produto agrícola por hectare		-0.11479 (1.259)		-0.38700 (2.721)***		-0.59841 (3.271)***
Tendência do produto não agrícola per capita		-0.29769 (4.501)***		-0.45780 (4.345)***		-0.58787 (4.287)***
Corrente+ desvio de retardo a partir da tendência do produto agrícola		-0.00423 (0.137)		-0.00569 (0.110)		-0.00544 (0.078)
Corrente+ desvio de retardo a partir do produto não-agrícola		-0.02452 (0.443)		-0.03743 (0.405)		-0.04250 (0.344)
Desenvolvimento tardio gasto per capita		-0.02504 (0.344)		0.02518 (0.218)		0.04706 (0.314)
Desvio a partir do retardo do estado dev. exp./capita		0.02549 (0.775)		0.06938 (1.271)		0.10089 (1.389)
movimento da média agrícola índice de preço		0.00270 (0.541)		0.00679 (0.809)		0.01054 (0.935)
movimento da média industrial índice de preço		-0.00171 (0.245)		-0.00604 (0.513)		-0.01024 (0.647)
Percentual de estradas pavimentadas 1960		0.00430 (1.565)		0.01150 (2.684)***		0.01643 (2.984)***
Percentual de terras agrícolas irrigadas 1960		0.00095 (0.448)		0.00707 (2.154)**		0.01167 (2.769)***
Interceção	-1.567 (0.951)	0.789 (0.793)	-7.484 (2.769)***	-2.862 (1.875)*	-12.582 (3.449)***	-5.952 (3.057)***
<i>rho</i> estimado	0.863	0.800	0.867	0.773	0.870	0.757
<i>n</i> (obs)	158	158	158	158	158	158
<i>i</i> (grupos)	14	14	14	14	14	14
<i>t</i> (periodos)	12	12	12	12	12	12
Chi2 (variáveis de equidade)	29.950	59.760	31.320	85.250	31.730	101.080
Chi2 (variáveis de crescimento)		386.620		380.900		397.120
Chi2 (variáveis aliatórias)		535.220		560.630		601.200



modelo restrito de crescimento, medido pelos gastos per capita. Os resultados chave aqui são de que o gasto médio per capita aumenta com o crescimento nos setores não agrícolas.

A segunda e a quarta colunas apresentam o modelo sem restrições, incluindo ambas as variáveis de igualdade e de crescimento nas regressões de igualdade e crescimento. Mais uma vez a redistribuição de terras não aparece na igualdade e, das variáveis de crescimento o Gini global da renda tem melhor reação ao crescimento mais rápido da agricultura. Este resultado não surpreende, dadas as diferenças na renda rural e urbana na Índia.

Os resultados das regressões de crescimento sem restrições revelam que os estados que efetuaram programas mais amplos de redistribuição de terras, medidos pelo maior percentual de melhoria do coeficiente de Gini para distribuição de terras, também cresceram mais rapidamente. Isto quando se mantém constante a distribuição inicial de terras e o número de agricultores sem terra no início do período. Independente da falta de simetria da distribuição de terras no período anterior às reformas agrárias, *qualquer* melhoria resulta em maior crescimento. E a contribuição da reforma agrária para o crescimento permanece significativa até mesmo quando as variáveis de crescimento são incluídas na regressão. Acrescentando-se as variáveis de igualdade à regressão de crescimento, reduz-se a significância de algumas das variáveis de crescimento, especialmente o gasto estadual com desenvolvimento.

Esses resultados apresentam também algumas evidências otimistas sobre as mudanças na pobreza. A reforma agrária conduz ao aumento do crescimento e também resulta em crescimento *mais equânime*: quer dizer, os benefícios advindos do aumento do crescimento são distribuídos entre todos, até os mais pobres. Isto está demonstrado nas duas páginas seguintes. Estas são regressões das mesmas variáveis de igualdade e crescimento sobre três medidas de pobreza, em vez de desigualdade. Esses resultados revelam que as reformas agrárias dos anos sessenta tiveram um impacto significativo sobre a pobreza. O impacto é maior, quanto maiores forem as melhorias de distribuição de terras, e é maior para as medidas de pobreza mais progressivamente ponderadas.



CONCLUSÕES

Nós tentamos apresentar algumas evidências em apoio às ligações entre o combate à desigualdade e à pobreza e o incentivo ao crescimento. Especialmente nas áreas rurais, a pobreza é uma função do controle insuficiente sobre os ativos produtivos e das instituições que funcionam mal. Os recursos, incluindo a terra, a água, a educação, e a saúde provêm os meios para se gerar renda, e as instituições que funcionam razoavelmente bem reduzem os custos de transação e criam condições para que as famílias recebam, por inteiro, os frutos de seu trabalho.

Uma reforma agrária bem sucedida exige não apenas a redistribuição de direitos ao uso da terra, mas também os direitos de auferir lucros dos investimentos e melhorias na produtividade da terra. Isto requer a manutenção de titulação segura e livremente negociável e a eliminação dos benefícios dirigidos aos ricos, tais como o acesso privilegiado ao crédito e à água.

Por outro lado, a história está repleta de tentativas fracassadas de reforma agrária, ou de programas que foram frustrados pelos grupos de elite. Ocasionalmente, as reformas se restringem às terras da pior qualidade, em cujo caso se tornam inúteis. Na Índia o êxito e o impacto das reformas agrárias variou entre os estados.

Por último, embora este documento sugira que a reforma agrária impôs um impacto sobre o crescimento e a pobreza da Índia, ele pode vir a se tornar igualmente importante na promoção da distribuição de um capital humano mais aperfeiçoado – saúde e educação, e no acesso seguro aos mercados que funcionam.

Este documento é parte de um projeto de pesquisa em andamento. Os resultados que apresentamos, a nível de estado para a Índia, dão um exemplo da pesquisa que estamos realizando, usando dados entre países: quer dizer, examinando as mudanças internas nos países ao longo do tempo, a comparando-os esses resultados internos entre estes, para analisar as vinculações entre a pobreza, a desigualdade e o crescimento.



Bibliografia

- Datt, G. e M. Ravallion, 1996. “*Why have some Indian States done better in reducing rural poverty*” (Por que alguns estados indianos foram mais bem sucedidos em reduzir a pobreza rural?) Washington DC: Banco Mundial, Departamento de Pesquisas Políticas, Divisão de Pobreza e Recursos Humanos, Working Paper No. 1594.
- Deininge, K. e L. Squire, 1996. “*A new dataset measuring income inequality*” (Uma nova base de dados para medir a desigualdade de renda). *World Bank Economic Review*, 10:2:565-591.
- Kuznets, S. 1955. “*Economic growth and Income Inequality*” (Crescimento Econômico e Desigualdade de Renda), *The American Economic Review*, 45: 1-28.
- Ozler, B., G. Datt, e M. Ravallion, 1996, “*A database on poverty and growth in India*”(Uma base de dados sobre o crescimento da Índia), Washington DC Banco Mundial, Departamento de Pesquisas Políticas, Divisão de Pobreza e Recursos Humanos, mimeo.



Os Determinantes Fundamentais da Desigualdade e o Papel do Governo

Vito Tanzi

Diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do
Fundo Monetário Internacional.

Introdução

Amartya Sen enfatizou a tese de que a desigualdade possui muitas faces e que, dependendo das circunstâncias, algumas delas tornam-se motivos particularmente importantes de inquietação e atenção para os formuladores de políticas (ver Sen, 1998). Portanto, o foco da atenção pública pode ser dirigido, em determinados períodos, ao aspecto da desigualdade que mais se apresenta como prejudicial ou ofensivo à concepção de justiça em voga. Este pode ser a pobreza extrema, a riqueza exagerada, o *status* de determinados grupos, ou simplesmente uma distribuição de renda muito desequilibrada.

Independente da forma que adquire, a desigualdade é geralmente deter-



minada pela interrelação de diversos fatores. Deixando de lado os impactos, geralmente temporários de catástrofes naturais ou causadas pelo homem sobre os indivíduos ou sobre grupos específicos, os principais fatores *sistêmicos* que determinam as desigualdades são as instituições e normas sociais, as grandes transformações econômicas e o papel do governo. Em determinados períodos, cada um desses fatores podem vir a desempenhar o papel principal que determina um aspecto da desigualdade, ou que dá forma à distribuição da renda e da riqueza de um país.

Nas sociedades tradicionais, relativamente fechadas e estáveis, o impacto das normas sociais certamente será um determinante de particular importância da desigualdade ou, numa visão mais ampla, da iniquidade. Nessas sociedades, as normas sociais tendem a ser relativamente estáveis, por longos períodos de tempo; elas são diferentes entre os países, e impõem efeitos marcantes, sejam negativos ou positivos, sobre a desigualdade. Nessas sociedades, o papel do governo pode ser também relativamente pequeno e estável e, medidas econômicas de amplo alcance, porém lentas, não imporão um impacto facilmente mensurável sobre a desigualdade. Atualmente, existe pouco apoio à pretensa hipótese de Kuznet, que previu primeiro uma deterioração, com posterior melhoria da distribuição de renda, no decorrer do processo de desenvolvimento econômico (ver Kuznet, 1955).

Nas sociedades mais abertas dos dias atuais, o papel do governo tende a ser mais amplo, enquanto que as normas sociais tornam-se gradativamente menos importantes, à medida que os países se desenvolvem. Ao mesmo tempo, as importantes transformações econômicas, como o desenvolvimento tecnológico, a globalização, a privatização, a liberalização do comércio e as grandes políticas estruturais, passam a desempenhar um papel de mais destaque. A interação desses fatores afeta, inevitavelmente, a desigualdade, em geral, e a distribuição de renda e de riqueza, em particular. No entanto, esses efeitos, embora significativos, não são óbvios.

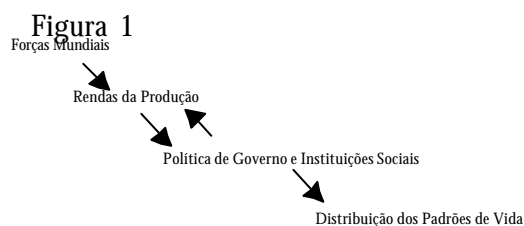


No restante deste documento, serão discutidas algumas dessas questões, começando com as normas e instituições sociais, um tópico que ainda não recebeu a merecida atenção.

Forças Mundiais, Normas Sociais e Desigualdade

Os economistas vêm dando pouca atenção ao fato de que os diversos arranjos sociais que surgiram ao longo de duradouros períodos de tempo (e que freqüentemente não são codificados em lei) podem exercer efeitos importantes na determinação da iniquidade ou na distribuição de renda de determinados países. Alguns desses arranjos podem refletir a existência de instituições formais, como, por exemplo, foi a instituição da escravatura; outros podem refletir os costumes, a religião ou características culturais, como é o exemplo do sistema de castas, ou o *status* da mulher em alguns países.

Atkinson formulou um esquema muito útil que será utilizado como base dessa discussão (ver Figura 1).



Como pode ser observado pelo esquema acima, o mercado ou as forças mundiais afetam as rendas que os indivíduos auferem da produção. Para a maioria dos países, que perfazem uma pequena parte do planeta, a influência ocorre apenas em uma direção – a das forças mundiais em direção à renda de um país. Portanto, a tradicional pressuposição de um país pequeno é realista. Para



alguns poucos países muito grandes, e especialmente os Estados Unidos, a influência pode tráfegar em ambas as direções. O que acontece nos Estados Unidos terá impacto no resto do mundo. As rendas auferidas da produção irão, por sua vez, influenciar a política de governo e poderão mudar as instituições sociais. Essas, em seu turno, afetarão as rendas da produção. As políticas de governo e as instituições sociais determinariam a distribuição dos padrões de vida, já que essa distribuição não depende apenas da renda da produção.

As forças de mercado incluem forças, tais como o crescimento do resto do mundo, a composição desse crescimento, a taxa de juros mundial, o preço dos principais produtos básicos, os termos de comércio, o crescimento do comércio mundial, o desenvolvimento tecnológico etc. Essas forças afetarão, inevitavelmente, os níveis de renda da produção e terão efeitos diferentes sobre diferentes grupos.

Existe atualmente uma literatura cada vez maior dedicada à discussão do impacto da globalização sobre os salários relativos de trabalhadores qualificados e não-qualificados nos países industrializados, e sobre a distribuição de renda em geral (ver, entre outros, o recente livro de Rodrik, 1997). No entanto, em razão dos arranjos institucionais e das normas sociais, os impactos diretos das forças de mercado sobre as rendas auferidas por determinados grupos, digamos os trabalhadores não-qualificados, não resultarão em valores precisos e bem definidos para essas rendas. Em vez disso, eles produzirão uma gama de valores.¹ O que se destaca aqui é que as forças da demanda e da oferta determinarão uma gama de valores em vez de um único valor. Dentro desse espectro, os arranjos sociais existentes determinarão um valor único.

Embora a discussão de Atkinson esteja relacionada mais fortemente ao impacto exercido pelas forças mundiais sobre os salários relativos, neste trabalho nós generalizamos a teoria para *todas* as rendas, inclusive aquelas que, estritamente falando, não derivam da produção. Desta forma, nós precisamos nos aprofundar um pouco mais detidamente nas normas sociais, ou seja, nos arran-



jos que influenciam a maneira pela qual o bolo social é eventualmente repartido. Esses arranjos são muitos e variam de país a país. ² Assim, nós fornecemos apenas evidências não comprovadas cientificamente de alguns dos arranjos que temos em mente.

Tomemos, por exemplo os arranjos de aluguel. Bem distante dos controles institucionais sobre os rendimentos, que são impostos pelo governo e que ainda existem em muitos países, a tradição continua a desempenhar um papel de destaque na determinação dos aluguéis. Por exemplo, em algumas regiões da Itália, uma instituição que remonta à Roma antiga, chamada *mezzadria* ainda determina, hoje, a maneira pela qual a produção das terras agrícolas é dividida entre o dono da terra e o arrendatário, quer dizer, metade para cada um. Portanto, não há um aluguel fixo pago pelo usuário da terra. ³

Agora vejamos a atitude dos empregadores com relação aos empregados. Em muitos países asiáticos (Coréia, Japão etc.), uma atitude paternalista por parte do empregador criou um tipo de rede de proteção não-governamental, pela qual os empregados são contratados pelas empresas em caráter vitalício e foram, portanto, mantidos no emprego, até mesmo durante os períodos de desaquecimento da economia, quando seus serviços não eram mais necessários. Nesses países, a recessão dá origem a altas flutuações nos lucros e a flutuações bem inferiores na taxa de desemprego. No Japão, por exemplo, a taxa de desemprego permaneceu baixa e relativamente constante durante longos períodos. A atual crise do Sudeste Asiático está impondo uma pressão muito forte sobre esta norma social, que terá conseqüências óbvias sobre a distribuição de renda.

As instituições e normas sobre o casamento podem também ser importantes neste contexto. Os costumes que influenciam o tamanho do dote, a escolha do cônjuge, o custo dos casamentos, a idade com a qual as pessoas se casam, os presentes associados ao casamento, e assim por diante, todos são aspectos que têm implicações significativas para a distribuição da renda e da riqueza. Quan-



do os filhos dos ricos se casam apenas com filhos de ricos, o resultado, em termos de desigualdade é bem diferente das sociedades onde esse tipo de consideração tem importância bem menor, e onde há mais liberdade de escolha dos parceiros de matrimônio. A modernização, a mobilidade e a globalização deverão ter grande impacto sobre esses costumes e, conseqüentemente sobre a desigualdade.

Os costumes e as regras sobre heranças também são muito importantes. Nas sociedades onde a riqueza real é mais importante do que o capital humano para a determinação da renda, a maneira pela qual essa riqueza é transferida entre as gerações é um determinante significativo da desigualdade. Como se divide uma propriedade? Em muitas sociedades tradicionais o primogênito em geral fica com a melhor parte. Em outras sociedades, as mulheres ou são privilegiadas ou discriminadas. De qualquer forma, as regras ou os costumes sobre as heranças desempenham um papel que, às vezes se torna um papel importante. Nas situações onde os padrões de vida dependem significativamente do capital real *que pode ser herdado*, as leis de sucessão e os costumes de herança são importantes. Quando o capital humano se torna o determinante mais importante da renda, como ocorre nas sociedades mais avançadas, então a maneira pela qual o capital real é transferido entre as gerações torna-se menos importante, embora ela permaneça relevante, à medida que o capital real é um ingrediente necessário para a obtenção do capital humano.

Em muitas sociedades, os herdeiros recebem por herança não apenas ativos reais, mas também posições especiais na sociedade. Assim, há um tipo de “capital social” que é também transferido, juntamente com os ativos reais. Esse capital social é formado pelo nome da família e pelo prestígio desse nome, pelas conexões da família, bem como por direitos adquiridos sobre determinadas atividades da sociedade. Por exemplo, em alguns países os filhos de farmacêuticos, tabeliães, contadores e outras profissões podem legitimamente receber como legado a atividade exercida por seus pais. Devido às restrições de ingresso nessas atividades, elas transformam-se essencialmente em pequenos monopólios,



com altos valores de mercado. Assim, os indivíduos que recebem por herança o direito de exercer essas atividades, conseguem manter um alto padrão de vida. Esses rendimentos, que poderiam ser definidos como “rendimentos posicionais” são muito importantes na definição da distribuição de renda e de privilégios em muitos países.

Os “rendimentos posicionais” também são derivados das regras de promoção (regras de antigüidade?) e das contratações que dão prioridade a indivíduos com determinadas características (órfãos, viúvas, veteranos de guerra, os indivíduos com determinadas características étnicas ou políticas etc.). Também estão ligados aos costumes que determinam as “comissões” que indivíduos que exercem determinadas atividades (arquitetos, corretores de imóveis, corretores das bolsas de valores, advogados) obtêm, relativas a certas transações ou atividades.⁴

As normas sociais tendem a ser estáveis, especialmente nas sociedades tradicionais. Como tal, elas exercem uma forte influência na manutenção da distribuição de renda e de riqueza em vigor. Talvez seja este o motivo pelo qual alguns autores descobriram que os coeficientes de Gini permanecem relativamente inalterados em muitas sociedades. (Ver Bruno, Ravallion e Squire, 1998). Entretanto, durante os períodos de grandes tumultos internos, como as guerras, grandes depressões, ocupação estrangeira, revoluções etc., as normas sociais tendem a mudar. Elas também mudarão quando ocorrer um grande desenvolvimento econômico.

A globalização e as grandes transformações econômicas provavelmente irão modificar as normas sociais, afetando assim as desigualdades existentes.⁵ Por exemplo, a modernização em geral acarreta o aumento da mobilidade. A crescente mobilidade modifica as instituições e normas relativas ao casamento. Os indivíduos que se mudam para outras regiões livram-se de algumas das restrições impostas, em termos de escolha do cônjuge. Os casamentos entre diferentes classes tornam-se mais comuns. Os dotes perdem a importância, so-



bretudo quando o capital humano, sob a forma de um nível de escolaridade mais elevado, substitui o capital real, como fator de geração de renda. No entanto, com o tempo, o capital humano, em lugar da riqueza real poderá vir a se tornar um fator determinante para a escolha do cônjuge. As pessoas com educação sólida tenderão a contrair matrimônio com pessoas altamente escolarizadas.

As normas que regem as heranças e sucessões também mudam com o desenvolvimento econômico, e o objetivo de se manter todas as posses da família em mãos de um só indivíduo, que justificava o costume de deixar a herança para o primogênito, torna-se menos importante. Esse costume tinha relevância especial na época em que a maior parte da riqueza de uma família vinha sob a forma de ativos relativamente indivisíveis, como edifícios ou extensas glebas individuais de terra.

A modernização e a mobilidade também reduzem progressivamente a importância dos rendimentos posicionais, que desempenham um papel de destaque nas sociedades tradicionais e que ainda detêm alguma influência nas sociedades modernas. Alguns desses rendimentos se perdem quando seu beneficiário se muda para outra região. O nome de família também torna-se um ativo menos importante, à exceção de alguns casos especiais (é o caso dos Kennedy?) e as conexões familiares também perdem valor de mercado. Um indivíduo que se mudar do Nordeste brasileiro para São Paulo, provavelmente descobrirá que as suas conexões familiares não têm muito valor no novo ambiente. Por outro lado, o capital humano genuíno tem muito mais mobilidade.⁶

Antes de prosseguir para a próxima seção, gostaríamos de formalizar a estrutura um tanto implícita do nosso raciocínio até agora.

Nós presumimos implicitamente que nas sociedades mais tradicionais as rendas dos indivíduos dependem, em grande parte, da riqueza real e dos rendimentos posicionais. Portanto, a distribuição de renda e a desigualdade em geral, são fortemente influenciadas pelos rendimentos posicionais e pela riqueza real. Nesse estágio de desenvolvimento, o capital humano desempenha um pa-



pel relativamente modesto. Boa parte da renda vai para a riqueza real. Assim, os fatores que modificam a distribuição do capital real (reforma agrária ou impostos sobre propriedades) e dos rendimentos posicionais (reformas sociais e estruturais), terão impacto sobre a desigualdade. Em seu papel fiscal, o governo pode ter mais condições de influenciar a distribuição de riqueza do que a distribuição de rendimentos posicionais, embora, em ambos os casos a sua influência seja, provavelmente limitada.

Nas sociedades mais avançadas a distribuição de capital humano adquire importância bem maior, à medida que a participação da renda total auferida pelo capital humano aumentar dramaticamente. Ao mesmo tempo, os rendimentos posicionais tornam-se menos importantes à medida que as forças de mercado, principalmente as que surgem do resto do mundo, passam a exercer impactos progressivamente mais poderosos. Neste estágio, o governo pode mudar a desigualdade, principalmente mediante a influência que ele exerce sobre a geração e distribuição de capital humano. Obviamente, a extensão pela qual o governo permite que as forças de mercado influenciem a atividade econômica e determinem a alocação dos recursos também determinará o grau de desigualdade de uma sociedade.

Dois diagramas simples podem auxiliar a defesa do argumento principal (ver Figuras 2 e 3).

A renda é, obviamente o retorno da riqueza total. A riqueza total é a soma da riqueza real e do capital humano. A importância relativa da riqueza real em gerar renda decai com o desenvolvimento econômico, ao passo que o capital humano cresce com o desenvolvimento econômico. As duas curvas da Figura 2 mostram essas tendências. Em níveis altos de desenvolvimento a importância relativa da riqueza real, de determinar a renda, fica muito baixa, ao passo que a importância relativa do capital humano torna-se muito alta. Estes resultados são consistentes com as estatísticas disponíveis de muitos países. Uma outra maneira de argumentar sobre o mesmo ponto é que a participação do trabalho



na renda total tende a crescer com o desenvolvimento econômico. Os ganhos do trabalho podem ser presumidos como sendo amplamente um retorno do capital humano. Assim, a maneira pela qual a renda do trabalho é compartilhada e a maneira pela qual o capital humano é dividido entre a população adquirem muito mais importância do que nos estágios iniciais de desenvolvimento.

Figura 2

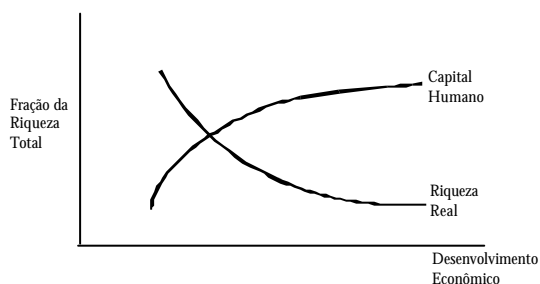
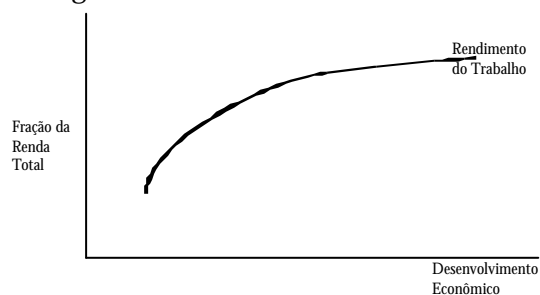


Figura 3



O Papel do Governo

O papel do governo está condicionado ao nível de desenvolvimento econômico e institucional. Há um círculo vicioso, no sentido de que quando mais se necessita do governo (porque o mercado precisa de correções, ou quando a distribuição de renda e de riqueza são consideradas social e politicamente inaceitáveis), é freqüentemente quando o governo é mais incapaz de realizar, de modo eficiente, as medidas corretivas necessárias. Os países industriais avança-



dos, com bons mercados, tendem a ter governos muito maiores, se medidos pela participação do gasto público em relação ao PIB, do que os países em desenvolvimento, não porque os países desenvolvidos precisem de uma presença maior do governo, mas porque eles podem recolher mais impostos. Sem condições de aumentar os impostos, os governos dos países mais pobres tendem a promover os seus objetivos por meio de instrumentos menos eficientes, como as regulações e atividades semifiscais. No processo, o papel do governo torna-se mais distorcido (ver Tanzi, 1998 a). Os governos desses países pobres encontram muito mais dificuldades em promover políticas dirigidas à redução das desigualdades, à exceção, talvez de uma reforma agrária.

Até mesmo um governo altamente preocupado com a desigualdade deverá promover, antes de tudo, a estabilidade macroeconômica, que é um requisito necessário para o crescimento. E o crescimento não é apenas um bom gerador de empregos, mas também um forte provedor dos recursos públicos que são necessários para financiar os programas sociais que podem vir a reduzir a pobreza e a desigualdade (ver Aninat, 1998). Aninat mostra que a estabilidade e o crescimento geraram um volume crescente de recursos para o governo chileno, permitindo a implementação de seus objetivos sociais.

A experiência do Brasil demonstra que uma redução da taxa de inflação é um importante gerador de crescimento da renda dos indivíduos situados na porção inferior extrema da distribuição de renda (ver Clement, 1997).⁷ As pessoas pobres têm muito menos capacidade do que os ricos, de se protegerem contra os efeitos da inflação. Se a estabilidade produz ao mesmo tempo crescimento e preços estáveis, os seus efeitos positivos sobre os grupos mais pobres podem ser potencialmente importantes. Permanece duvidoso, todavia, o fato de se isto também reduzirá a desigualdade global, isto é, se isto produzirá coeficientes de Gini mais baixos (ver Tanzi, 1998b).

No entanto, a estabilidade pode chegar com uma presença mínima do governo, ou com uma atuação mais ambiciosa. Alguns autores vêm argumentando



que o papel do governo, medido através de níveis de gasto e de impostos, pode ser muito fraco ou muito forte. (Ver Tanzi e Zee, 1997, e Alesina, 1998 a). Um nível de tributação muito baixo não dará condições para que o governo realize algumas de suas funções essenciais. Um nível muito alto pode tornar-se uma carga muito pesada para a economia e produzir gastos improdutivos e desperdiçados. Portanto, a estabilidade deve ser mantida a um nível de gasto governamental que melhor permita que o governo desempenhe as suas funções essenciais ou centrais. Quanto mais eficiente for o governo no desempenho de suas funções, menor deverá ser o nível de gasto público. Portanto, a eficiência deve ser um objetivo importante de qualquer governo.

Na literatura que trata do papel desempenhado pelo governo na distribuição da renda, tem se conferido muita ênfase à tributação e ao gasto, mesmo embora, como é claro, o papel regulador também seja muito importante. Por meio de suas inúmeras regulações e mediante outras políticas, como a reforma agrária, o governo pode vir a imprimir efeitos significativos sobre a distribuição de renda e de riqueza.

Atualmente, é bastante reconhecido o fato de que o papel da tributação na distribuição da renda é um pouco limitado. (Ver Tanzi, 1974, e Harberger, 1998). Em razão da importância que a riqueza tangível tem sobre a distribuição da renda dos países mais pobres, um objetivo redistribuidor poderia ser perseguido, mediante a tributação da terra e da propriedade. Infelizmente os países e, especialmente os países mais pobres, nunca tiveram condições de tributar a propriedade com eficiência. Então eles se voltam para a cobrança de impostos sobre a renda. No passado, quando foram instituídos altos impostos marginais, eles vieram acompanhados de tantas brechas e de uma administração tão ruim, que a sua progressividade efetiva foi neutralizada, em grande parte, ao mesmo tempo em que as altas taxas produziram muitas ineficiências na economia. O raciocínio atual é o de que a principal contribuição que pode ser dada por um sistema tributário, para que o governo desempenhe um papel eficaz na redução



da desigualdade é, em primeiro lugar, prover as receitas necessárias para os programas essenciais e, em segundo lugar eliminar as iniquidades horizontais que ocorrem quando contribuintes com receitas semelhantes terminam pagando taxas de impostos efetivos bem diferentes. Os sistemas tributários com amplas bases, limitadas isenções e tratamento especial limitado, satisfazem melhor os dois objetivos.

Ainda se acredita muito na capacidade dos governos de reduzir a desigualdade mediante o uso do gasto público. Existem evidências, embora limitadas, de que os países industrializados com altos níveis de gastos públicos apresentam uma distribuição de renda mais uniforme e desigualdades extremas mais baixas do que os países que gastam menos. Entretanto, este resultado pode ser produzido às custas de altas taxas de desemprego e de taxas de crescimento mais baixas. Muitas políticas ruins têm sido justificadas, ao longo dos anos, em nome da distribuição de renda. Às vezes o gasto público, justificado em nome da equidade, pouco contribui para o aumento da equidade e contribui muito para a instabilidade econômica.

Dois problemas importantes acompanham, em geral o gasto público e reduzem a sua contribuição potencial para a equidade.

Em primeiro lugar está a apropriação do controle dos programas de dispêndios por determinados grupos de interesse. As pressões políticas freqüentemente empurram o gasto para longe dos alvos pretendidos ou desejados, redirecionando-o para a população em geral, ou para destinações menos desejáveis. Desta forma, os subsídios podem vir a se tornar gerais, em vez de dirigidos; pode-se destinar um gasto excessivo para a educação secundária ou superior e alocar recursos insuficientes para o ensino fundamental.⁸ Os altos gastos com saúde podem ser destinados para os hospitais modernos das grandes cidades em detrimento da atenção básica à saúde; pode-se alocar muito dinheiro em novos projetos e não ter recursos suficientes para a operação e manutenção, etc.⁹ Este problema já vem sendo reconhecido há bastante tempo. Ver, por



exemplo, Tanzi (1074) e Alesina (1998). A existência desse problema implica em que o nível do gasto social pode não prover menos informação sobre o impacto exercido pelo gasto social sobre a distribuição de renda do que em geral se crê. Por exemplo, uma rápida análise da participação do gasto público com saúde e educação pode não revelar muito sobre o impacto das intervenções governamentais nessas duas áreas. É preciso também saber quem são os verdadeiros beneficiários.

Um segundo problema, que atraiu bem menos atenção, é a significativa probabilidade de que a tomada de controle do gasto não ocorrerá politicamente, mas administrativamente, pelos provedores do serviço. Para determinadas funções públicas, como a educação e a saúde, o papel dos provedores, tais como os professores, os administradores das escolas, os médicos e os enfermeiros etc., é fundamental. Ao contrário das transferências em dinheiro, tais como os pagamentos das aposentadorias, onde uma boa parte do gasto real é recebido pelos benfeitores legais dos serviços, para atividades como a educação e a saúde, boa parte do gasto real vai para os provedores (empregados do setor público), na forma de salários, remunerações ou outras formas. Esses provedores têm a obrigação de produzir um resultado ou um serviço (educação melhor, boa saúde) que beneficie os usuários daquele produto ou serviço.

A educação e a saúde em geral absorvem uma proporção muito alta da mão-de-obra do setor público. Essa mão-de-obra pode ser produtiva ou não; ademais, por meio de salários e outras despesas, ela absorve uma boa parte do gasto total. Quando essa mão-de-obra é altamente improdutiva, ou quando o gasto é absorvido, em sua maior parte, pelos altos salários, é possível que o gasto elevado venha a gerar poucos benefícios, reais ou concretos, para estudantes ou pacientes. Isto pode ocorrer até mesmo em países relativamente bem administrados. Por exemplo, Aninat (1998) aponta para o caso do Chile, onde se triplicou o gasto com saúde, mas não se observou nenhum aumento quantificável ou visível da quantidade e da qualidade dos serviços prestados aos



cidadãos que utilizam o sistema público de saúde. Para assegurar que esse tipo de *seqüestro através da ineficiência* não ocorrerá, são necessárias reformas administrativas e legais complexas e profundas. Um exemplo desse tipo de reforma é a que está sendo introduzida no setor educação do Chile.

Concluindo, o impacto da ação governamental sobre a desigualdade não pode ser medido apenas por meio do volume do gasto nas categorias sociais, embora é claro, esse volume tenha significado. O insumo (o gasto) não é tão relevante para a equidade quanto o resultado. O resultado (o serviço efetivamente recebido pelo cidadão) é o que determina o impacto que o governo está exercendo sobre o capital humano e sobre a distribuição de renda.

A Distribuição de Ativos e de Capital Humano

As estatísticas disponíveis revelam que a participação dos salários na renda nacional aumenta com o desenvolvimento econômico.¹⁰ Sabemos também que o capital humano cresce com o desenvolvimento econômico. (Ver Barro e Sala-i-Martin, 1995). Isto implica que, para a determinação da desigualdade, a distribuição de ativos reais deve ser mais importante nos níveis mais baixos de desenvolvimento, ao passo que a distribuição de capital humano deverá tornar-se mais importante nos altos níveis de desenvolvimento. Essa conclusão traz uma mensagem importante para as políticas.

Para os países pobres, a distribuição de ativos reais (terras, edifícios, fábricas) é muito importante, não apenas para a determinação das rendas, como também para o acesso aos escassos recursos. Por exemplo, como foi apontado em diversos estudos, o acesso ao crédito em geral exige garantias, na forma de ativos reais. Nesses países, as famílias detentoras de ativos reais possuem também mais “capital social”, como foi definido no início deste trabalho. O capital social provê os contatos e as conexões que facilitam a uma determinada pessoa obter informações importantes, bem como ter acesso aos escassos recursos, como o crédito, câmbio externo, rendimentos posicionais etc. Nesses países existem

clubes e associações de indivíduos cuja característica comum é a riqueza real.

Nos mercados imperfeitos e ineficientes que caracterizam os países em desenvolvimento, a informação não circula facilmente e não está prontamente disponível. Boa parte da informação é obtida por meio de uma rede de contatos pessoais. As pessoas ricas, isto é, aqueles que possuem os ativos reais, certamente têm bons contatos e melhores conexões do que aqueles que não detêm o capital real. Nos países com níveis mais altos de desenvolvimento, a informação torna-se mais facilmente disponível, e a rede criada em torno do *capital humano* torna-se mais importante do que a rede formada em torno dos *ativos reais*. Da mesma forma, a renda esperada do emprego, a qual depende do capital humano de uma pessoa, transforma-se em garantia importante, no caso de obtenção de crédito. O estabelecimento de um mercado baseado mais em relações impessoais e em regras legais, do que em relações pessoais, reduz a importância das conexões pessoais e o valor do “capital social”, como foi definido acima.

Nos países em desenvolvimento, o capital humano adquire uma importância fundamental. Ele contribui fortemente para a geração e para a *distribuição* da renda. Quanto mais disseminada for a educação e o capital humano entre a população, menos desigualdade existirá dentro da sociedade. Também, até certo ponto, o capital social baseado nas famílias e nos ativos reais é substituído pelo capital social baseado em conexões de escolaridade, ou em contatos profissionais e de trabalho. As associações profissionais substituirão os clubes de classe. Isto aponta para o papel fundamental a ser desempenhado pelo governo nessa área.

Chegamos, portanto, a uma conclusão que não é surpreendente para os economistas modernos. É a conclusão de que o capital humano é o fator fundamental, não apenas para a promoção do crescimento e, contanto que ele seja amplamente distribuído entre a população, ele pode tornar-se o fator mais importante para a promoção de uma sociedade mais justa e equânime.¹¹ No entanto, não devemos cair na armadilha de acreditar que a mudança de política



fundamental resume-se simplesmente à alocação de um volume maior de recursos do orçamento em educação e saúde. Tal política pode muito bem reforçar um padrão comum em muitos países, inclusive o Brasil, onde os resultados do gasto destinam-se, principalmente, às classes média e alta, ao passo que boa parte dos insumos (isto é, o dinheiro do orçamento) vai para os servidores públicos que prestam os serviços e que não são pobres.

Assim, os países precisam alocar muito mais cérebros e também, embora não necessariamente, mais dinheiro para promover as reformas da educação e da saúde, que transformarão a natureza desses programas de maneira fundamental, com o objetivo de produzir um capital humano mais capacitado, distribuído entre o maior número possível de pessoas. Isto pode exigir a reforma do currículo escolar, o treinamento de professores e médicos, atenção especial para os grupos mais pobres e, obviamente, grandes transformações legais e administrativas. Esta é uma tarefa muito difícil, a qual, pelos motivos apontados anteriormente, fracassou no passado.

Sumário e Conclusões

A desigualdade é muito influenciada por fatores sistêmicos, como as normas sociais, amplas transformações econômicas e atividade governamental. Nas sociedades fechadas e tradicionais, onde a intervenção do setor público é limitada, as normas sociais têm muita importância. Elas são diferentes entre os países, mas permanecem imutáveis ao longo do tempo, produzindo assim, coeficientes de Gini relativamente estáveis internamente ao país, mas que variam de país a país. Nas sociedades mais abertas e mais desenvolvidas, o papel do governo e o impacto das grandes forças econômicas são mais importantes.

Este trabalho expôs uma análise de alguns desses aspectos, destacando, em particular, o papel das normas sociais de determinar a desigualdade. Ele mostra que, nas sociedades tradicionais ou mais pobres, a interligação entre a riqueza real e as normas em vigor tem um papel importante na determinação



da amplitude da desigualdade existente num país. As normas sociais e a distribuição de ativos também contribuem para o surgimento dos “rendimentos posicionais” que são fatores importantes para a manutenção, e mesmo para a geração de desigualdades.

A abertura dos mercados e as grandes transformações econômicas, motivadas pelas reformas estruturais e pela globalização, podem vir a exercer efeitos poderosos sobre as normas sociais. Quando essas transformações conduzem ao desenvolvimento econômico, o resultado será uma substituição gradativa da riqueza tangível (ativos) pelo capital humano, como o principal determinante da renda. Assim, à medida que os países se desenvolvem, a distribuição do capital humano torna-se gradualmente mais importante do que a distribuição dos ativos reais, na determinação da desigualdade.

O governo desempenha um papel de destaque nesse processo, em razão do papel que ele pode desempenhar na formação do capital humano. Primeiro o governo deve manter a estabilidade econômica e promover o crescimento. A estabilidade e o crescimento são fatores cruciais para a redução da pobreza (embora não necessariamente da desigualdade). Em segundo lugar, o governo também tem a atribuição de gerar um determinado nível de receitas públicas para financiar o gasto público. Quanto mais eficiente for o governo na condução de seus gastos, menor será a necessidade de uma maior carga tributária.

Não há muito o que a tributação possa fazer no sentido de reduzir diretamente a desigualdade. Sua atribuição principal é financiar o gasto público. No entanto, a imposição de impostos deve minimizar as iniquidades horizontais entre os contribuintes. Portanto, o gasto público dirigido à geração de capital humano é um instrumento essencial para a promoção de uma sociedade mais equânime. O documento chama a atenção para dois problemas, que são importantes e bem comuns.

O primeiro, é a apropriação dos benefícios potenciais, por poderosos grupos de interesse da população. Esses grupos tentarão redirecionar o gasto para



destinações que diminuem os benefícios potenciais desse gasto. Por exemplo, o gasto com a aposentadoria pode ser demasiadamente alto, ao passo que o gasto com o ensino fundamental pode ser muito baixo. O segundo, é uma forma de *seqüestro* que é empreendida pelos provedores dos serviços públicos. Por meio de custos mais altos, ineficiência, e às vezes corrupção, essa forma de apropriação pode reduzir significativamente o valor do resultado, reduzindo assim o ritmo de geração do capital humano.

O documento conclui que, a longo prazo, o capital humano se tornará o fator mais importante de determinação da distribuição da renda. O governo pode fazer muito para aumentar a quantidade e melhorar a qualidade do capital humano e de garantir que todos os setores e, especialmente os indivíduos situados no extremo final da distribuição de renda, tenham acesso a uma educação eficiente e de alta qualidade.

Notas

¹ De acordo com Atkinson (1998), essa “teoria da gama de valores” dos diferenciais de salários estava implícita no trabalho de Hicks e foi desenvolvida por Lester (1952).

² Devido ao fato de que eles estavam descrevendo experiências dos países industrializados, as normas sociais que Hicks e Atkinson tinham em mente eram relacionadas a questões de organização do trabalho, existência de sindicatos etc. Neste documento eu introduzo as normas que são mais importantes para os países em desenvolvimento.

³ Por acaso, esse arranjo é semelhante ao arranjo utilizado para as transações em dinheiro nos países muçulmanos, onde o pagamento de um juro fixo é proibido.

⁴ Mesmo nas sociedades avançadas, como os Estados Unidos, esses rendimentos posicionais podem vir a ser importantes, em determinadas atividades (dentistas, médicos, advogados) onde os filhos dos profissionais bem estabelecidos têm mais facilidade de seguir os passos de seus pais.

⁵ Um dos motivos pelos quais são exigidas redes de proteção nas economias modernas, é que a modernização tende a destruir as redes de proteção tradicionais. No Japão e na Coreia, a distribuição de renda, medida pelos coeficientes de Gini, permaneceu relativamente boa (cerca de 0,34) em parte por causa das redes de proteção tradicionais, que asseguravam emprego vitalício e que obrigavam os membros da família a prestar apoio financeiro aos parentes que se encontrassem em dificuldades. A crise atual provavelmente destruirá essa tradição, especialmente o emprego vitalício, o que levará a uma piora na



distribuição de renda e forçará o governo a estabelecer redes de proteção mais formais e mais explícitas.

⁶ No entanto, até mesmo o capital humano pode perder valor na movimentação entre lugares diferentes, onde determinados certificados, ou outros requisitos de residência criaram alguns rendimentos posicionais para aquelas pessoas já estabelecidas no lugar. Lembre-se do grande número de médicos e outros profissionais que emigraram para Israel e foram impedidos de exercer a atividade para a qual foram treinados.

⁷ Ver também Guitian (1998) para obter evidências de que a estabilidade dos preços produz uma melhor distribuição de renda.

⁸ Clements (1997) afirma que isto ocorreu no Brasil.

⁹ Alguns tipos de redirecionamento de gastos podem também refletir o poder político regional. Algumas regiões terminam ganhando uma participação desproporcional do gasto.

¹⁰ Infelizmente os dados estão disponíveis para apenas um número limitado de países em desenvolvimento. Mesmo assim, eles indicam que a participação dos salários na renda nacional é muito mais alta nos países industrializados.

¹¹ Os altos níveis de escolaridade foram apontados como o motivo principal que levou os países do Sudeste Asiático a crescerem rapidamente com uma boa distribuição de renda.



Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira

José Eli da Veiga

Professor Titular do Departamento de Economia da
Universidade de São Paulo
zeeli@usp.br

Introdução

Este texto propõe que o foco de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil seja a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar. Para tanto, procura cotejar as desvantagens do atual padrão de crescimento agrícola, cujo principal subproduto é a expulsão prematura de trabalho, com as vantagens do padrão oposto, redutor de pobreza, adotado pelas nações semiperiféricas bem sucedidas, além de todas as nações que hoje fazem parte do Primeiro Mundo.

A exposição dos argumentos está organizada em três partes. A primeira procura mostrar a forte ligação que existe entre pobreza rural e padrão de crescimento agrícola, chamando a atenção para o excessivo acanhamento dos programas governamentais dirigidos à questão. A segunda procura mostrar que o maior obstáculo para um efetivo combate à pobreza rural está na forte crença



da elite intelectual brasileira em uma idéia negada pela pesquisa econômica internacional: de que o crescimento nada tem a ver com a desigualdade; o que leva a pensar que a redistribuição de ativos fundiários não teria sentido econômico, sendo aceitável apenas como política de cunho social. A terceira parte procura comparar alguns fatos do processo de desenvolvimento dos países do Primeiro Mundo com outros equívocos muito comuns no debate brasileiro a respeito do setor agropecuário e do destino do espaço rural, para realçar o impacto do padrão de crescimento agrícola sobre o desemprego urbano.

1. Pobreza Rural

A pobreza é proporcionalmente maior no meio rural de todas as regiões brasileiras. Mas é na proa que essa distorção está mais acentuada. Enquanto na porção mais miserável do país - o Nordeste - as diferenças espaciais são tênues, na sua ponta mais exuberante - o Sudeste/Sul - a proporção de pobres no meio rural chega a ser quase duas vezes superior à proporção de pobres no meio urbano (tabela 1).

Esta singela constatação impõe pelo menos duas observações sobre os rumos de desenvolvimento até aqui seguidos pela sociedade brasileira. Por um lado, parece intrigante o fato da pobreza ser proporcionalmente mais alta no meio rural, justamente no país que teve uma das mais drásticas experiências históricas de êxodo em direção às cidades.² Por outro, isso indica que a manutenção do mesmo padrão de crescimento econômico, mesmo que venha a reduzir bastante a pobreza urbana do Nordeste, poderá não ter efeito equivalente sobre sua pobreza rural, a qual representa, sozinha, dois terços da pobreza rural brasileira e um quinto de sua pobreza total (tabela 2).

Quando se examina as características da pobreza rural da parte mais desenvolvida do país, o que mais chama a atenção é sua fortíssima ligação com a agropecuária. Os segmentos rurais ocupados em outras atividades sempre têm uma renda média maior que a dos trabalhadores agrícolas. Como demonstra o



economista José Graziano da Silva (1997:85), às vezes ela chega a ser 4 a 5 vezes maior, como no caso dos ocupados em serviços auxiliares da produção e na administração pública da região Sul.

Não pode haver dúvida, portanto, de que qualquer discussão sobre o teimoso fenômeno da pobreza rural brasileira passa necessariamente pela consideração das próprias características do setor agropecuário. E uma das mais marcantes é seu contraste com a estrutura ocupacional desse setor em todos os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano. Em todos esses países, a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal.³ Três quartos da área utilizada pelo setor agropecuário brasileiro pertencem a meio milhão de fazendeiros que empregam quase cinco milhões de peões, cabendo apenas um quarto dessa área a outros treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto está em situação de autoconsumo.⁴

É muito heterogêneo o conjunto dos estabelecimentos sem pessoal contratado, nos quais estão ocupados (e/ou subocupados) esses treze milhões de pessoas (nos quais também moram muitos dos quase cinco milhões de empregados agrícolas). Apenas um quarto desses estabelecimentos é tocado por agricultores familiares que conseguem uma razoável renda monetária bruta anual, que varia de uma média de 25 salários mínimos no Nordeste a uma média de 120 no Sudeste. Essa renda média é irrisória em três quartos dos estabelecimentos não-patronais nordestinos, e em mais da metade desses estabelecimentos nas outras quatro regiões (tabela 4).

Tamanha distorção resulta evidentemente de uma herança histórica cuja marca essencial foi o desprezo e a intolerância das elites pelas formas familiares de propriedade e uso da terra. Com a exceção do fluxo colonizador que, partindo do extremo sul, permitiu uma certa afirmação da agricultura familiar até o sudoeste do Paraná, o padrão agrário das demais regiões foi semelhante ao que predominou no Leste europeu, onde as elites preferiram impedir que suas po-



pulações rurais tivessem acesso à propriedade da terra.

A maneira como as oligarquias brasileiras aboliram a escravidão e importaram colonos para as lavouras de café teve o mesmo sentido histórico da “segunda servidão” do Leste europeu. Houve um sombrio pacto para impedir que os negros e os imigrantes europeus e japoneses tivessem acesso à terra. Foi preciso esperar o *crash* de 1929, e a longa depressão subsequente, para que uma parte do colonato pudesse comprar os lotes postos à venda por fazendeiros arruinados. Paralelamente, formara-se um imenso excedente populacional que logo passou a exercer forte pressão para ter acesso à propriedade da terra. E, no início da década de 1960, as ligas camponesas nordestinas, junto com os movimentos de sem-terra sulistas, quase levaram o governo João Goulart a optar pela democratização do acesso à terra, isto é, pelo padrão que predominou no Oeste europeu e na América do Norte.

Durante os 20 anos de ditadura militar, a saída encontrada pelos excedentes da população agrícola foi o movimento migratório, principalmente para as regiões de fronteira, onde procuravam se fixar como posseiros. Mas a política de ocupação do oeste, por meio de incentivos fiscais, reduziu o alcance dessa válvula de escape.⁵ E a escolha da cana-de-açúcar como única cultura do Proálcool ainda ajudou os grandes fazendeiros a avançarem cada vez mais sobre as terras da jovem agricultura familiar do Sudeste. Foi por isso que, em meados dos anos 80, quando se encerrava a longa noite ditatorial, o sistema agropecuário brasileiro tinha um perfil essencialmente patronal, em flagrante contraste com o de todos os países que conseguiram se desenvolver durante o século 20 (Veiga, 1990,1991; Abramovay, 1992).

Com a redemocratização, aumentou bastante a possibilidade de um trabalhador rural ter acesso a um lote de terra que lhe garanta a subsistência básica (casa e comida), e bem mais que isso se também tiver acesso a bens públicos essenciais (como educação e assistência técnica) e a linhas adequadas de crédito. Entre 1985 e 1994, quadruplicou a possibilidade de uma família sem-terra ser



assentada, desempenho que deu um grande salto no atual governo (tabela 5). A combatividade do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e, sobretudo, a simpatia que chegou a conquistar nas camadas médias urbanas fizeram com que o assentamento de famílias rurais sem-terra fosse fortemente acelerado em meados dos anos 90. Mas o verdadeiro impacto dessa aceleração só pode ser estimado pela comparação dos dados de assentamento com os dados disponíveis sobre a estrutura agrária. E, antes de tudo, pela comparação do número de famílias que têm conseguido terra com o número das que têm se retirado da atividade agrícola.

Entre 1992 e 1995, ficaram sem ocupações agrícolas assalariadas ou por conta própria cerca de 120 a 150 mil famílias (tabela 6). Nesse período, as estatísticas indicam que deixaram essas atividades 280 mil empregados, 12 mil agricultores por conta própria e 24 mil não-remunerados, totalizando 316 mil ocupados — ou seja, entre 126 mil e 158 mil famílias, supondo, em estimativa otimista, 2 a 2,5 ocupados em cada família. Esse número indica que estariam saindo da agricultura 40 a 50 mil famílias por ano.

Ao assentar 70 mil famílias por ano, o atual governo está mais que compensando a desocupação estimada. Mas cabe perguntar o que significa esse saldo positivo de 20 ou 30 mil famílias por ano em um universo da ordem de 5 ou 6 milhões. O que significa esse saldo positivo de 20 ou 30 mil lotes familiares de alguns poucos hectares em uma estrutura agrária na qual os 500 mil empregados concentram mais de 75% das terras agrícolas? O saldo positivo de 20 a 30 mil lotes, com área média em torno de 7 ha, retiraria de 150 mil a 200 mil ha por ano dos quase 300 milhões de ha detidos por 500 mil fazendeiros e os acrescentaria aos 90 milhões de ha em posse das 3,5 milhões de famílias que trabalham por conta própria. Ainda é uma gota no oceano.

Ao mesmo tempo, é muito importante ter presente que, pela primeira vez na história do Brasil, uma política governamental inteiramente voltada à agricultura familiar começou a emergir com o Decreto 1.946, de 28 de junho de



1996, que criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Não é mais uma simples diferenciação do crédito para 'pequenos agricultores'. Além de nova concepção para o financiamento da produção de agricultores familiares e suas organizações, trata-se de uma estratégia de parceria entre eles, governos (municipais, estaduais e federal) e iniciativa privada na aplicação dos recursos destinados também à melhoria da qualidade de vida, ao aprimoramento profissional, à adoção de tecnologia, à adequação e implantação de infra-estrutura e outros objetivos.

O Pronaf está conseguindo produzir o novo ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais. É verdade que as conseqüências práticas deste novo ambiente são ainda tímidas e parciais: o crédito de investimento atinge parcela reduzida de agricultores (102 mil) e boa parte dos que tomaram crédito de custeio (388 mil) já estava incluída no sistema (sobretudo, mediante integração agroindustrial). O mais importante, entretanto, é que a relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar ganhou uma dimensão pública inteiramente inédita na história do país. Começam a aparecer experiências em que a sociedade civil cria as condições necessárias a que o sistema bancário possa realizar suas funções de intermediação financeira de maneira segura e onde a organização coletiva substitui parcialmente os parâmetros individuais no estabelecimento dos custos das operações. A intermediação bancária entre as verbas públicas e os agricultores familiares sofre influência de um conjunto variado de organizações sociais cuja conseqüência, em alguns casos, é o alargamento da quantidade de agricultores com acesso ao crédito, sem que isso signifique prejuízo para os bancos. Simultaneamente, a segunda grande linha de ação do Pronaf, que financia infra-estrutura municipal, já desencadeou um inédito e frutífero processo de discussão coletiva local sobre os rumos do desenvolvimento rural, apesar dos critérios de seleção dos primeiros mil municípios não terem sido os melhores. (Abramovay & Veiga, 1998)



São, portanto, ainda acanhados os programas voltados à distribuição de terra que podem expandir a agricultura familiar (como os assentamentos), e a distribuição de renda via crédito barato para agricultores e investimentos em municípios selecionados (como o Pronaf). Na verdade, esses programas só avançaram porque o processo democrático tem engendrado um gradual, mas vagaroso, aumento da pressão social exercida pelos trabalhadores agrícolas. Principalmente a do MST por mais assentamentos e do movimento sindical, liderado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), pela ampliação do Pronaf. Todavia, percebe-se que no âmbito governamental esses dois programas têm sido apenas tolerados como necessárias ações de resgate da chamada “dívida social”. Na visão dominante, eles não teriam qualquer importância estratégica em termos de crescimento econômico e desenvolvimento. Ou seja, são programas mais legitimados por compromissos assumidos durante o período eleitoral do que pelas convicções de seus intelectuais orgânicos.

2. Distribuição de terra e crescimento econômico

Trata-se, então, de um segundo contraste: desta vez entre as convicções dos intelectuais brasileiros (preponderantes entre os que estão no governo) e as conclusões de sistemáticas comparações internacionais, como, por exemplo, as reunidas por Binswanger & Deininger (1997).⁶ A idéia de que a desigualdade não dificulta o crescimento econômico, podendo às vezes até ajudá-lo é uma crença que permanece dominante entre os economistas brasileiros, mas que só pode ser considerada anômala, e até extravagante, no debate internacional. Há quase dez anos, o modelo proposto por Murphy, Shleifer & Vishny (1989) mostrou que o crescimento alavancado por um determinado setor da economia só pode ser durável se os benefícios do surto inicial forem distribuídos de maneira suficientemente igualitária que permitam a expansão e o aprofundamento dos mercados. Ou seja, numa rejeição indireta da hipótese de Kuznets (1955), esses autores concluíram que tanto mais favorável ao crescimento será o perfil da



demanda quanto menos desigual for a distribuição de renda. E a conclusão desse modelo foi amplamente confirmada pelo sofisticado teste empírico de Anand & Kanbur (1993).

Nos anos 90, estudos sobre o impacto da distribuição da riqueza e da renda no crescimento econômico passaram a considerar também a influência exercida nessa relação pela variável política, particularmente pelos processos eleitorais. Foi assim que, tanto Persson & Tambellini (1992, 1994), quanto Alesina & Rodrick (1994), chegaram a duas conclusões essenciais: i) a desigualdade na distribuição da propriedade da terra sempre apresenta correlação negativa com o crescimento subsequente; ii) quanto maior a desigualdade de riqueza e de renda, menor o crescimento, principalmente nas democracias. Conclusões recentemente confirmadas e ampliadas tanto por Deininger & Squire (1996), quanto por Li, Squire & Zou (1998).

Essas contribuições são certamente desconhecidas pelos quadros intelectuais cuja influência poderia alterar o pensamento governamental sobre o assunto. Provavelmente porque durante o processo de redemocratização o debate brasileiro sobre o problema agrário tenha se concentrado em outros aspectos, como se verá a seguir.

Uma das teses mais aceitas pelos intelectuais brasileiros é de que existe um profundo dilema entre as dimensões econômica e social da estrutura fundiária; ou seja, de que um mesmo padrão de distribuição da terra não pode atender simultaneamente aos objetivos de eficiência e equidade. Por isso, tendem a aconselhar a

“necessidade de uma estratégia seqüencial que, em primeiro lugar, maximize o produto da terra e que, em segundo lugar, distribua, como desejado, o seu produto. Isto ocorreria ou pela via de preços mais baixos que a maior eficiência possibilitaria, ou então por mecanismos de redistribuição de renda por vias fiscais.” (Albuquerque, 1987:101)

Seguindo essa linha de raciocínio, os intelectuais brasileiros com posições políticas mais à direita alegam que dois dos principais argumentos a favor da



visão distributivista da reforma agrária não teriam sido confirmados pela pesquisa econômica. Esses dois argumentos seriam, segundo eles, o da existência de deseconomias de escala na produção agropecuária e o da maior eficiência de estabelecimentos de pequeno e médio porte. Ou seja, ao afirmarem que tais argumentos não teriam sido confirmados pela pesquisa econômica, só revelam ignorar os resultados das mais relevantes pesquisas sobre esses assuntos, entre as quais devem ser destacadas pelo menos as de Binswanger *et al.* (1974,1986,1987,1988,1994,1995,1997), Britton & Hill (1975) e Boussard (1987).

Ao mesmo tempo, seria um ledô engano achar que a visão de dilema entre as dimensões econômica e social da redistribuição fundiária seja um monopólio de intelectuais de direita. Ela é compartilhada por muitos dos que têm posições políticas até antagônicas. Estes dizem que a reforma agrária não é mais necessária, do ponto de vista econômico, permanecendo, todavia, como uma possibilidade para um desenvolvimento que incorpore a dimensão social como um parâmetro importante das políticas públicas. A diferença, segundo esses intelectuais de esquerda, é que, ao enfatizarem apenas a dimensão social, não estão querendo diminuir o papel que os trabalhadores agrícolas podem vir a ter no futuro.

“Numa outra correlação - pelo menos mais democrática - de forças da sociedade brasileira, acreditamos que será possível aos grupos sociais hoje menos favorecidos, embora majoritários (como, por exemplo, os camponeses pobres e os bóias-frias), se fazerem ouvir na formulação das políticas agrícola e agrária do país. Mas, por ora e já, é fundamental que se evite a ‘lumpenização’ desses grupos menos favorecidos,...” (Graziano da Silva, 1987:56)

Se essa radical separação entre as dimensões econômica e social, na forma de um grande dilema, é um denominador comum de pensadores de direita e de esquerda, não se poderia esperar que fosse diferente entre os que procuram se equilibrar no centro ideológico da dinâmica política. De fato, são eles os que

melhor exprimem a visão dominante no atual governo, quando dizem que a bandeira da reforma agrária não desapareceu, mas mudou de ênfase, pois já não combina objetivos econômicos e sociais, como ocorreu até meados dos anos 60.

“Após a implantação do regime militar, a industrialização cresceu consideravelmente, prescindindo da reforma agrária. (...) Essa opção e as transformações ocorridas no campo tornaram o aspecto econômico da reforma agrária relativamente secundário nos dias de hoje. Tem-se insistido também no fato de que a produtividade de novos assentamentos rurais depende de investimentos e da assistência de um Estado em crise. Desse modo, a reforma agrária se converteu, sobretudo, em uma questão de justiça social para com a massa dos chamados ‘sem-terra’.” (Fausto, 1994:538-9)

Esse vasto consenso sobre o caráter apenas social, mas não econômico, da promoção da agricultura familiar faz com que as raras vozes que remam contra a maré sejam vistas como excêntricas aberrações. O pior, contudo, é que a negação da natureza econômica dos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar retira-lhes qualquer caráter estratégico, condenando-os a uma duvidosa comparação entre custos e benefícios. Despida de qualquer sentido econômico de longo prazo, a promoção da agricultura familiar tende a parecer menos eficaz do que muitas outras formas de combate à pobreza. Nessa perspectiva, acanhadas políticas voltadas à promoção da agricultura familiar podem até ser bem acolhidas no âmbito do Comunidade Solidária. Mas a ampliação e o aprofundamento desses programas são rejeitados como políticas cruciais de uma agenda de desenvolvimento rural que exija a articulação das diversas agências governamentais implicadas.

O mais irônico é que ao empurrar o fomento da agricultura familiar para o âmbito dos programas de assistência social, principalmente por não se dar conta de sua importância econômica, o governo acaba sendo acusado pelos representantes do patronato agrícola de estar incentivando uma anti-histórica retenção de população no meio rural. Dizem que o governo está indo contra a realidade do Primeiro Mundo.



Os porta-vozes dos grandes fazendeiros adoram repetir uma ladainha que começa com duas idéias sobre os países desenvolvidos. Primeiro dizem que por lá dois terços dos agricultores abandonaram definitivamente a atividade rural nos últimos trinta anos. Em seguida afirmam que essas sociedades não conseguiram manter mais do que 5% da população em condições civilizadas de existência no campo. Daí concluem que fatalmente 15% da população brasileira deverá sair do campo nas próximas décadas para, de alguma forma, ser “incluída” no meio urbano. (Jank,1997)

Apesar de conter grotescas confusões sobre o que é população rural, população agrícola, população ocupada no espaço rural e população ocupada na agropecuária, há uma verdade atrás desse discurso: o crescimento econômico sempre tenderá a reduzir o número de ocupados no setor agropecuário. É por isso que os intelectuais orgânicos do patronato agropecuário consideram errado combater a pobreza com ações de assentamento e de apoio aos agricultores familiares com terra. E também é por isso que parte significativa da intelectualidade dá um respaldo vacilante e sem convicção aos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar.

Não há como mudar a atitude dos que têm uma preferência ideológica por grandes fazendas cercadas de favelas cheias de peões. Mas os que não têm preconceitos ou discriminações contra os agricultores familiares certamente evitarão brigar com os fatos do processo de desenvolvimento rural dos países do Primeiro Mundo que serão expostos a seguir.

3. Desenvolvimento rural

Em primeiro lugar, é fundamental saber que em países bem desenvolvidos a importância relativa da população rural é muito maior do que se imagina. Basta dizer que tanto nos Estados Unidos, como no Canadá, mais de 23% dos habitantes residem no meio rural, enquanto no Brasil essa taxa está em torno de 21%. Nos países desenvolvidos há inclusive tendência à estabilização, ou até ao



aumento do peso relativo da população rural. Para a surpresa de muitos analistas, no núcleo orgânico da economia mundial desapareceu o principal gatilho da longa história de êxodo rural. Há um alto nível de satisfação entre os que vivem no campo.

Cerca de 70% dos que residem em vilarejos franceses declaram não querer mudar de domicílio, por apreciarem muito o seu modo de vida e os serviços à sua disposição. Os mais contentes são os aposentados e os idosos em geral, pois sua presença nesses vilarejos resulta de opção. Os mais descontentes são os que não tiveram escolha, como os jovens de 15 a 24 anos e as mulheres de 25 a 40 anos. Prefeririam o anonimato e a agitação cultural da vida urbana. Mas, em geral, os rurais gostam de viver onde estão.

Paralelamente, um quinto dos urbanos declaram que gostariam de viver no campo. Só que as estratégias residenciais continuam fortemente ligadas à localização dos empregos, por mais que as facilidades de deslocamento tenham reduzido restrições à moradia rural. Ainda no caso francês, entre 1982 e 1990, passaram de 47% para 56% os empregados que deixam seus municípios para ir ao trabalho. Essa proporção é ainda maior nas zonas rurais 'periurbanas', mas menor nas 'profundas', onde o *agribusiness* dá um terço dos empregos rurais.

Ao lado dos idosos, também desempenha um papel de fundamental importância no ambiente rural a estadia temporária em residências secundárias, como as chácaras de recreio. É algo que aumenta com a redução da jornada semanal de trabalho, favorecendo o comércio, o artesanato e, principalmente, o mercado de produtos agropecuários diferenciados (ou de qualidade), que envolve um grande número de agricultores que não querem, ou não podem, inserir-se nas cadeias dos grandes complexos agroindustriais.

Esse peso crescente dos aposentados, habitantes temporários e turistas faz com que a dinâmica da economia rural já não seja mais determinada por veneradas "riquezas naturais", como solo fértil, madeira ou minérios. Essas vantagens comparativas não desapareceram, mas já haviam sido superadas por ou-



tros fatores de produção, como mão-de-obra barata, frouxa regulamentação e debilidade sindical. Combinadas aos fortes investimentos públicos em transportes, chegaram até a incentivar uma certa interiorização industrial. Nos Estados Unidos, por exemplo, a fatia rural do emprego fabril passou de um quinto para mais de um quarto entre 1960 e 1980.

Mas, a principal novidade é que o Primeiro Mundo já entrou numa terceira onda desse processo, com uma volta às “riquezas naturais”, mas de outro tipo. São os encantos da vida rural – beleza, tranqüilidade e segurança - muito valorizados principalmente por aposentados, turistas e alguns tipos de empresários, que se tornaram a principal fonte de vantagens comparativas. E, apesar dos agricultores já serem uma pequena minoria da população rural dos países mais desenvolvidos – um décimo no caso dos EUA –, é principalmente deles que depende o maior trunfo de seu meio: a qualidade do ambiente natural.

Isso tudo mostra que o processo de desenvolvimento acaba por deslocar a base da economia rural da exportação de produtos primários e manufaturados para a importação de pessoas e de dinheiro público. Nos EUA, são as microrregiões rurais que mais atraem turistas, aposentados e serviços governamentais as que têm obtido maior sucesso socioeconômico. Não as que apostaram apenas no *agribusiness* e nas empresas industriais ou comerciais.

Explicações detalhadas sobre essas tendências podem ser encontradas tanto no livro *Rural Development in the United States*, cujo principal autor é o assessor de política doméstica do presidente Clinton, o economista William Galston (1995), quanto no relatório *Pour une Ruralité Choisie*, que resultou de um trabalho de quatro anos realizado por uma equipe prospectiva sobre o futuro dos espaços rurais, composta por dezessete pesquisadores franceses de primeira linha, e coordenada pelo geógrafo Bernard Kayser (1994). São dois estudos que contrariam uma idéia muito repetida no Brasil, inclusive por responsáveis pela política de desenvolvimento rural do governo federal: que as atividades não-agrícolas no campo estariam induzindo uma “desterritorialização do espaço urbano-rural”.



É verdade que mudaram radicalmente as relações cidade-campo. Mas não foram mudanças que reduziram o contraste entre ambas, por mais que a estrutura ocupacional da economia rural tenha se tornado semelhante à da economia urbana. Nos EUA, os serviços garantem mais da metade dos empregos rurais e a indústria quase um quinto. Mas o valor do espaço rural está cada vez mais ligado a tudo o que se opõe à cidade: paisagens silvestres ou cultivadas, água limpa e ar puro. Tudo o que os americanos chamam com muita razão de “*amenity values*”.⁷

Fica claro, então, que a grande diferença entre os espaços rurais de países desenvolvidos e de países subdesenvolvidos está na estrutura ocupacional, particularmente no peso relativo da ocupação agrícola. Enquanto os ocupados agrícolas são apenas um décimo dos ocupados no meio rural americano, continuam a ser cerca de quatro quintos no meio rural brasileiro. É preciso saber, entretanto, que o peso relativo da ocupação agrícola sobre a ocupação total - que no Brasil é de 22% - varia bastante nos países desenvolvidos. No Estados Unidos e no Reino Unido ele é pouco superior a 2%, mas chega a 10% na Áustria, a 7,5% na Itália e a 6,4% no Japão.⁸ (tabela 7)

Esses números indicam é que a atual superfície agrícola útil (SAU) do Brasil, que deve estar em torno de 350 milhões de ha, pode comportar um razoável aumento do número absoluto de ocupados em atividades agropecuárias. Tomando-se como parâmetro de referência o valor médio dos quinze países que formam a União Européia, a atual SAU brasileira poderia suportar hipoteticamente um número de ocupados na agropecuária 20% superior ao atual. Em outras palavras, quando o peso relativo da ocupação agrícola brasileira tiver despencado dos atuais 22% para apenas uns 5%, o número absoluto dos ocupados no setor agropecuário brasileiro poderá ter aumentado 20%, sem qualquer expansão da superfície agrícola útil.

A questão que se coloca, portanto, é a de saber qual será a opção estratégica da sociedade brasileira em relação a seu espaço rural. Se optar preferencial-



mente pelo modelo defendido pelo patronato agrícola, de grandes fazendas que há muito não ampliam a oferta de trabalho (nas quais a maior parte da área é consagrada à pecuária extensiva⁹), o número de ocupados por 100 ha de SAU certamente cairá dos atuais 5 para menos de 3. Se optar preferencialmente pela agricultura familiar, haverá margem para que essa relação se mantenha, ou até aumente. Em ambos os casos haverá queda proporcional da ocupação agrícola, mas a pressão sobre o mercado de trabalho urbano será muito diferente conforme a opção.

Em resumo, se as perspectivas de geração de emprego urbano forem bem favoráveis, a preferência pela agricultura patronal continuará a ser perfeitamente viável, mesmo que desastrosa em termos de distribuição de riqueza e de renda (e de seus impactos sobre o crescimento). Mas se essas perspectivas não forem tão favoráveis, manter a preferência pela agricultura patronal será uma atitude não só desastrosa, como cada vez menos viável. Afinal, ninguém ignora que essas perspectivas não são nada favoráveis, justamente para o segmento dos trabalhadores não-qualificados. As projeções do Ipea indicam que a única maneira de evitar o aumento do desemprego urbano, mantendo o atual padrão agrícola, seria a escolha reacionária de pisar no freio do progresso tecnológico.

Duas variáveis devem ser consideradas em qualquer tentativa de previsão sobre emprego: as taxas de crescimento do PIB e a intensidade do progresso tecnológico. As estimativas do Ipea (1997), que estão no segundo volume de *O Brasil na Virada do Milênio*, revelam uma elevada sensibilidade do mercado de trabalho brasileiro a essas duas variáveis. Mostram, sobretudo, que a clivagem entre trabalhadores qualificados e não-qualificados não poderá ser evitada. As projeções para 2005 indicam que a taxa de desocupação dos qualificados não chegará a ser preocupante, podendo variar entre 2% e 5%. Todavia, no que se refere aos não-qualificados, a situação é bem diferente. Neste caso há um risco de desemprego próximo dos 10%. As projeções mostram que a taxa de desocupação dos não-qualificados só poderá ser baixa na hipótese de um lento proces-

so de inovações. Se o progresso tecnológico for apenas médio, a taxa de desocupação dos não-qualificados já ultrapassará a barreira dos 5%.

Os países que hoje fazem parte do Primeiro Mundo optaram por não frear o progresso tecnológico e, por isso mesmo, adotaram no início deste século uma série de políticas que permitiram a regulação do êxodo rural e, sobretudo, um certo monitoramento do processo de transformação de atividades exclusivamente agrícolas na chamada “pluriatividade”, isto é, a simbiose familiar de ocupações agrícolas e não-agrícolas.¹⁰ (Veiga,1990,1991,1994-a). Isto quer dizer que não é apenas a necessidade de combater a pobreza rural que legitima as ações que redistribuem riqueza e renda, como o programa de assentamentos e o Pronaf. O que é importante perceber é que a ampliação e o aprofundamento dessas políticas serão cruciais para que a economia brasileira possa ter rápida modernização sem que isso traga ainda mais desemprego urbano.

Trata-se, portanto, de saber se ainda pode ser uma alternativa viável e realista o abandono do padrão agrícola em vigor, de expulsão prematura de trabalho, em favor da expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Os dados disponíveis sugerem que sim (Veiga,1997-b). Indicam que a base para um crescimento agrícola com redução da pobreza está presente em todas as regiões, mesmo que em situações muito diversas. Apesar de numerosos no noroeste riograndense, no oeste catarinense e nos sudoeste e oeste paranaenses, os agricultores familiares encontram nessas mesorregiões condições de progresso material menos favoráveis do que as existentes no nordeste riograndense e no Vale do Itajaí catarinense.

Apesar dos canaviais e laranjais do Sudeste terem asfixiado um grande número de agricultores familiares, eles ainda mostram sinais de vida em muitas microrregiões paulistas, inclusive no centro-norte formado pelas divisões de Campinas e Ribeirão Preto. Continuam com muito fôlego na mancha formada pelo sul e partes do centro e centro-oeste mineiros, o mesmo acontecendo no corredor produtivo capixaba denominado “cinturão verde/turismo” e nas regiões serrana e centro-sul fluminenses.



Malgrado as imensas dificuldades prevalecentes no Nordeste, os agricultores familiares continuam no páreo, principalmente nas regiões dos agrestes, serras do Ceará, subcosteiras e hortigranjeiras. E, dada a recente ocupação dos imensos espaços regionais do Centro-Oeste e do Norte, a precariedade de suas infra-estruturas e o marasmo de seus serviços, as possibilidades de afirmação e consolidação dos agricultores familiares parecem amplas, mas de avaliação e delimitação muito mais difíceis.

Ou seja, os 34 anos de preferência pelo padrão de expulsão prematura de trabalho não extinguiram a possibilidade de uma transição para o padrão redutor de pobreza, mesmo que os estragos tenham sido imensos. A maior incógnita passa a ser, então, como criar condições propícias para essa transição em um contexto desfavorável, dominado pela inércia do modelo patronal.

Conclusão

A principal conclusão deste trabalho refere-se à própria consistência de uma nova agenda de desenvolvimento para o Brasil. Para que não piorem as taxas de desemprego urbano, principalmente entre os trabalhadores não-qualificados, a manutenção do atual padrão de crescimento agrícola, apoiado na agricultura patronal, exigirá um lento progresso tecnológico nos outros setores. Ao contrário, a opção por um rápido processo de modernização na indústria e nos serviços, sem piora das taxas de desemprego urbano, exigirá a adoção de uma estratégia de desenvolvimento rural baseada na expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Ou seja, não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as ações que redistribuam riqueza e renda, como o programa de assentamentos e o Pronaf. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para que a economia brasileira possa ter crescimento durável sem que isso traga ainda mais desemprego urbano.

Entretanto, para que uma nova agenda de desenvolvimento possa ser consistente no que se refere à relação cidade-campo, será necessário superar pelo



menos três carências comuns entre os intelectuais brasileiros, a começar pelos economistas. A primeira é achar que o crescimento nada tem a ver com a desigualdade, e, particularmente, com a desigualdade na distribuição dos ativos fundiários. A segunda é enxergar na eficiência econômica apenas sua dimensão alocativa, como se a eficiência distributiva fosse extra-econômica, isto é, apenas social. E a terceira é ignorar o processo histórico de desenvolvimento rural das nações mais avançadas. Será necessário superar pelo menos essas três carências para que a importância estratégica dos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar deixe de ser ofuscada.

Tabelas

Tabela 1 - Proporção de pobres no meio rural, Brasil e regiões, 1990

(porcentagens)

Regiões	Metropolitana %	Urbana %	RURAL %
Sul	17,6	16,8	28,9
Sudeste	26,9	17,7	27,1
Nordeste	43,4	43,8	49,1
Centro-Oeste	22,4	23,2	31,8
Norte	43,4	43,2	-
BRASIL	28,9	26,8	39,2

Fonte: Rocha (1995), a partir de dados do IBGE/Pnad 1990

Nota: Meio rural do Norte não investigado pela Pnad e Estado de Tocantins incluído em Goiás.



Tabela 2 - Participação do meio rural na pobreza brasileira, 1990

Regiões	Metropolitano (%)	Urbano (%)	RURAL (%)
Sul	2,0	4,5	3,9
Sudeste	17,8	10,8	4,7
Nordeste	7,6	18,5	19,0
Centro-Oeste	0,8	3,6	1,5
Norte	0,9	4,4	-
BRASIL = 100,0	29,2	41,7	29,1

Fonte: Rocha (1995), a partir de dados do IBGE/Pnad 1990

Nota: Meio rural do Norte não investigado pela Pnad e Estado de Tocantins incluído em Goiás.

Tabela 3 – Número de propriedades rurais e área total de propriedades rurais, pela forma de gerenciamento, Brasil e Itália, 1995

	Número (%)	Área da prop. (%)
Brasil		
Funciona com trabalhadores contratados	9	75
Fazendas familiares (apenas ou principalmente)	64	24
Outras	27	1
Total	100	100
Itália		
Funciona com trabalhadores contratados	7	31
Fazendas familiares (apenas ou principalmente)	93	69
Outras	-	-
Total	100	100

Fonte: MPA/Inea (1997) & Veiga (1998-a)



Tabela 4 - Renda Monetária Bruta Média (RMBm), em salários mínimos por ano (sm/a), dos estratos de estabelecimentos não-patronais segundo as grandes regiões, Brasil, 1985

REGIÕES	RMBm			
	A (acima da média)	B (entre a média e a mediana)	C (abaixo da mediana)	Todos
Norte	55	17	4	22
Nordeste	25	5	0	8
Sudeste	119	17	-3	30
Sul	91	22	2	31
Centro-Oeste	68	13	-6	19

Fonte: Veiga (1995-a)

Tabela 5 - Agricultores sem-terra assentados pelo governo brasileiro 1964-1998 (em milhares)

Período	Nº de famílias	Média anual
1964-1984 - ditadura militar	115.000	5.500
1985-1989 - governo Sarney	90.000	18.000
1990-1992 - governo Collor	-	-
1993-1994 - governo Itamar	12.600	6.300
1995-1998 - governo FHC	280.000	70.000

Fonte: MDA/Incra



**Tabela 6 - Evolução da ocupação agrícola no Brasil, 1992-1995
(em milhares)**

Tipo de Ocupação	1992	1995	Variação (%)
Empregadores	574	530	-7,7
Empregados	5.064	4.784	-5,5
Conta própria	4.526	4.514	-0,3
Não-remunerados	5.122	5.098	-0,5
Autoconsumo	3.211	3.223	+ 0,4
OCUPADOS	18.497	18.149	-1,9

Fonte: Graziano da Silva (1997) com dados do IBGE/Pnad

**Tabela 7 - Peso relativo da ocupação agrícola e densidade populacional
Europa, EUA e Japão, 1995**

Países	Ocupação Agrícola(%)	Número de ocupados por 100ha de SAU	População Total por 100ha de SAU
Grécia	20,4	16,1	215
Áustria	10,0	7,7	233
Espanha	9,3	4,4	156
Finlândia	7,7	6,0	-
Itália	7,5	9,0	346
Japão (1992)	6,4	-	-
Europa 15	5,3	5,9	278
França	4,9	3,6	192
Holanda	3,7	12,3	-
Alemanha	3,3	6,9	471
Suécia	3,0	3,6	-
EUA	2,3	-	-
Reino Unido	2,1	3,4	369
Bélgica	-	7,5	743
Dinamarca	-	4,2	192
Irlanda	-	3,3	-
Portugal	-	12,7	-
Luxemburgo	-	4,7	-

Nota: SAU = Superfície Agrícola Útil

Fonte: Ministério para a Política Agrícola, Instituto Nacional de Economia Agrária (1997) *Italian Agriculture in Figures 1997*, 125 p.



APÊNDICE SOBRE OS DADOS ESTATÍSTICOS DO IBGE

Mudanças de conceituação e de datas de referência obrigam um uso muito cauteloso das mais recentes estatísticas do IBGE. No que se refere às PNADs, é fundamental ter em conta as ponderações que vêm sendo feitas pela equipe coordenada pelo economista José Graziano da Silva, da Unicamp. Quanto ao Censo Agropecuário de 1995-1996, ainda inconcluso, só se pode dizer que todo cuidado será pouco. O próprio IBGE reconhece que a mudança do período de referência para o ano-agrícola (antes era o ano civil) fez com que os resultados do Censo de 1995-1996 não sejam comparáveis aos dos censos agropecuários anteriores. Por isso, pode ser bem ilustrativa a comparação dos dados censitários sobre o Estado de São Paulo com os dados obtidos pelo Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agrícola (Lupa), realizado pela Secretaria de Agricultura daquele Estado também no período 1995/96.

São Paulo: Comparação dos Censos Agropecuários 1995/96

IBGE x LUPA

IBGE	LUPA	Diferença
a) N° Estabelecimentos: 218.016	a) n° de UPAs: 277.124	- 21%
		ou
		+ 27%
b) Pessoal Ocupado: 914.954	b) Pessoal Ocupado: 1.100.303	- 17%
Só Resp. e Fam. 301.890	Fam. do Prop. Trab. na UPA: 394.410	ou
Com P. Contratado 613.064	Trabalhadores Permanentes: 425.893	+ 20%
	Volantes: 280.000	
c) Áreas (em 1.000 ha)	c) Áreas (em 1.000 ha)	- 13%
Dos estabelecimentos: 17.369	Das UPAs: 19.999	ou
		+ 15%



**População residente e PEA ocupada 15 horas e mais,
Brasil e São Paulo, 1995 (1000 pessoas)**

POPULAÇÃO	BRASIL	SÃO PAULO
a) Residente	152.375	33.820
Urbana	120.351	31.450
Rural	32.024	2.370
b) PEA ocupada	65.559	14.866
Não-Agrícola	51.014	13.760
(urbana)	47.144	13.242
(rural)	3.870	518
Agrícola	14.545	1.105
(urbana)	3.705	561
(rural)	10.840	544
Urbana	50.847	13.803
Rural	14.709	1.062

Fonte: IBGE/Pnad *apud* José Graziano da Silva (1996) "O Novo Rural Brasileiro", mimeo, 28p.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo (1992) *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*, São Paulo: Hucitec/Anpocs/Unicamp
- ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA José Eli da (1998) "Análise (Diagnóstico) da Inserção do Pronaf na Política Agrícola", Relatório Final do *Convênio Ipea/Fipe 07/97*, versão provisória, São Paulo, maio, 43p.
- ALBUQUERQUE, Marcos C.C. de (1987) "Estrutura fundiária e reforma agrária no Brasil", *Revista de Economia Política*, vol. 7, n. 3, julho/setembro 1987, pp. 99-134



- ALESINA, Alberto & RODRIK Dani (1994) "Distributive politics and economic growth", ***The Quarterly Journal of Economics***, May, 1994, 109(2): 465-90
- ANAND, Sudhir & KANBUR S.M.R. (1993) "Inequality and development; A critique", ***Journal of Development Economics***, June 1993, 41(1): 19-43
- BINSWANGER, Hans P. (1974) "A Microeconomic Approach to Induced Innovation." ***Economic Journal*** 84 (336): 940-58
- BINSWANGER, Hans P. (1994) "Agricultural and Rural Development: Painful Lessons", revised version of the Simon Brandt Address, September 21, 1994 at the ***32nd annual meeting of the Agricultural Economics Association of South Africa*** in Pretoria, South Africa. (mimeo)
- BINSWANGER, Hans P. & ROSENZWEIG Mark R. (1986) "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture", ***Journal of Development Studies*** 22 (3): 503-39
- BINSWANGER, Hans P. & McINTIRE John (1987) "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture" ***Economic Development and Cultural Change***, 36 (1): 73-99
- BINSWANGER, Hans P. & ELGIN M. (1988) "What are the prospects for land reform." in: Allen Maunder & Alberto Valdés (eds.) ***Agriculture and Governments in an Interdependent World***. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists, August 24-31. Dartmouth: Aldershot
- BINSWANGER, Hans P., DEININGER Klaus & FEDER Gershon (1995) "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations" in: Jere Behrman & T.N. Srinivasan (eds.) ***Handbook of Development Economics***. Volume III. Amsterdam: Elsevier
- BINSWANGER, Hans P. & DEININGER Klaus (1997) "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries", ***Journal of Economic Literature***, December
- BOUSSARD, Jean-Marc (1987) ***Économie de l'Agriculture***. Paris: Economica
- BRITTON, D.K. & HILL B. (1975) ***Size and Efficiency in Farming***. London: Saxon House
- DEININGER, Klaus & SQUIRE Lyn (1996) "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *World Bank*, Washington DC, mimeo.
- FAUSTO, Boris (1994) ***História do Brasil***, São Paulo: Edusp
- GALSTON, William A. & BAEHLER Karen J. (1995) ***Rural Development in the United States; Connecting Theory, Practice, and Possibilities***, Washington D.C.: Island Press



-
- GRAZIANO DA SILVA, José (1997) "O Novo Rural Brasileiro" in: Shigeo Shiki, José Graziano da Silva e Antonio César Ortega (orgs.) **Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro**, Uberlândia: CNPq-FAPemig, 1997, pp. 75-100
- GRAZIANO DA SILVA, José (1987) "Mas, qual Reforma Agrária?" **Reforma Agrária**, ano 17, n.1, abril/julho 1987, pp.11-56
- IPEA (1997) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, **O Brasil na Virada do Milênio; Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento**, Brasília: Ipea, 2 volumes.
- JANK, Marcos Sawaya (1997) "A questão agrária e o *agribusiness*"; "Fetiche agrário", "Modernidade como substantivo" **O Estado de S. Paulo**, (caderno Economia & Negócios), p. B2: 07/05/97, 02/07/97 e 10/09/97.
- KAYSER, Bernard, BRUN André, CAVAILHÉS Jean & LACOMBE Philippe (eds.) (1994) **Pour Une Ruralité Choisie**, Paris: Datar/Éditions de l' Aube
- KUZNETS, Simon (1955) "Economic growth and income inequality", **The American Economic Review**, march 1955, 45(1): 1-28
- LEE, E. (1979) "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea", **World Development** (7): 493-517
- LI, Hongyi, SQUIRE Lyn & ZOU Heng-fu (1998) "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality", **The Economic Journal**, 108 (January): 1-18.
- MARTINE, George (1995) "A Evolução Espacial da População Brasileira" in Rui de Britto Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva (orgs.) **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**, São Paulo:Fundap: Editora da Unesp, 1995, pp. 61-91
- MPA/INEA (1997) Ministero per le Politiche Agricole, Istituto Nazionale di Economia Agraria, **Italian Agriculture in Figures 1997**, 125 p.
- MURPHY, Kevin M., SHLEIFER Andrei & VISHNY Robert (1989) "Income distribution, market size and industrialization", **The Quarterly Journal of Economics**, augus, 104(3):537-64
- ROCHA, Sônia (1995) "Diferenças Locacionais da Pobreza e seus Rebatimentos para a Política Social" *apud* PNUD/Ipea (1996) **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1997**, p.23
- PERSSON, Torsten & TAMBELLINI Guido (1992) "Growth, distribution and politics", **European Economic Review** 36 (1992): 593-602
- PERSSON, Torsten & TAMBELLINI Guido (1994) "Is inequality harmful for growth?" **The American Economic Review**, june 1994, 84(3): 600-21



- STIGLITZ, Joseph E. (1998) "O pós-Consenso de Washington", *Folha de S. Paulo*, 12/07/98:5-4,5-5
- STIGLITZ, Joseph E. (1996) "Some lessons from the East Asian Miracle", *Research Observer*. The World Bank, agosto 1996, *apud* Bernardo Kliksberg (1998) *Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social; Superando dogmas e convencionalismos*, S.P.: Cortez
- VEIGA, José Eli da (1990) *A Reforma que Virou Suco; Uma introdução ao dilema agrário brasileiro*. Petrópolis: Vozes
- _____ (1991) *O Desenvolvimento Agrícola; Uma visão histórica*, São Paulo: Edusp/Hucitec
- _____ (1992) "Uma Linha Estratégica de Desenvolvimento Agrícola", *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 2, tomo 46, abril/junho 1992, pp. 88-105
- _____ (1994-a) *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*, São Paulo: Annablume/Fapesp
- _____ (1994-b) "A Opção pela Agricultura Familiar: Propostas de Políticas Públicas", Primeiro relatório para o *Convênio FAO/Incrá UTF/BRA/036*, junho de 1994 (mimeo)
- _____ (1995-a) "Delimitando a Agricultura Familiar", *Anais do 23º. Encontro Nacional de Economia* (Anpec), Salvador, BA. 12-25 dezembro 1995, volume 2, pp. 41-59
- _____ (1995-b) "Agribusiness" in: MMA/PNMA/Scama, *The Brazilian Ecosystems and the Main Development Macro-Vectors*. Brasília: MMA, pp. 25-36
- _____ (1996-a) "Agricultura familiar e sustentabilidade" *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Embrapa, vol. 13, n. 3, set/dez 1996, pp. 383-404
- _____ (1996-b) "Política Agrícola Diferenciada", in: Erly c. Teixeira & Wilson C. Vieira, *Reforma da Política Agrícola e Abertura Econômica*, Viçosa: IFV-Fapemig, 1996, pp. 31-47
- _____ (1997-a) "Perspectivas Nacionais do Desenvolvimento Rural", in: Shigeo Shiki, José Graziano da Silva e Antonio César Ortega (orgs.) *Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro*, Uberlândia: CNPq-Fapemig, 1997, pp.101-118
- _____ (1997-b) "Um estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil", *21º Encontro Nacional da Anpocs*, Caxambu, 21-25/10/97 (mimeo)
- _____ (1997-c) "A transição agroambiental nos Estados Unidos", in: Jalcione Almeida e Zander Navarro (orgs.) *Reconstruindo a agricultura: Idéias na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável*, Porto Alegre: Editora da Universidade, pp. 123-143



_____ (1998-a) “A incipiente política agrária” *Ciência Hoje*, agosto (no prelo)

_____ (1998-b) “Desenvolvimento Rural: O Brasil Precisa de um Projeto” texto para a reunião anual da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, **Sober, Poços de Caldas, MG**: 10-14 de agosto de 1998.

Notas

1 Com agradecimentos a todos os que participaram do projeto “*Distribuição da riqueza, pobreza e crescimento econômico: teoria, evidências empíricas e implicações para as políticas públicas*”, apoiado pelo Nead (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, do Ministério do Desenvolvimento Agrário), pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial e pelo Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento do Banco Mundial.

2 A estimativa do demógrafo George Martine (1995), de que cerca de 28,4 milhões de pessoas deixaram a área rural entre 1960 e 1980 sugere que o êxodo envolveu, nas três últimas décadas, algo próximo a 300 mil famílias por ano. Mas há fortes indicações de que o processo começa a se esgotar nos anos 90. Segundo o Ipea (1997), os 16 milhões que deixaram o meio rural na década de 60, correspondiam a 38% dos residentes. Na década de 80, os 12,4 milhões que saíram correspondiam a cerca de 32% da população rural de 1990. O economista José Francisco Graziano da Silva (1997) destacou que a redução da população rural, de -0,6% ao ano nos anos 80, caiu para apenas -0,1% ao ano entre 1992 e 1995. A população rural com 10 anos ou mais, que diminuía a uma taxa de -0,1% ao ano nos anos 80, aumentou 0,4% ao ano entre 1992 e 1995. Ao mesmo tempo, os ocupados em atividades agrícolas, que cresciam 1,1% ao ano nos anos 80, passaram a diminuir -0,9% ao ano entre 1992 e 1995. Em suas projeções, o Ipea (1997) assume uma diminuição da taxa de êxodo rural que indica que a população rural brasileira poderia ser de 20% no ano 2000, 18% em 2005, e em torno de 14% em 2020.

3 Esse contraste está detalhadamente caracterizado em Veiga (1991) e Abramovay (1992). Apenas para ilustrá-lo foi incluída a tabela 3 que compara o Brasil com a Itália.

4 Esses números decorrem de estimativas feitas com base em dados do IBGE. Principalmente das Pnad, mas também do Censo Agropecuário de 1995/96, ainda inconcluso. Ver apêndice sobre as dificuldades de utilização dessas estatísticas.

5 Quantos conseguiram ninguém sabe. Só é possível dizer que os programas oficiais de ‘colonização’ atingiram, nos 20 anos de ditadura, apenas 115 mil famílias (média de 5,5 mil famílias por ano). Número equivalente de famílias foi assentado só por governos estaduais nos primeiros 10 anos de redemocratização, enquanto o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) atendeu pouco mais.

6 Esses autores mostram, aliás, que o real impacto de uma eventual ampla redistribuição fundiária costuma não ser percebido por governos e até por beneficiários, devido às suas limitadas capacidades de análise. Além disso, é um impacto que também pode ser facilmente ofuscado. “...distortionary agricultural and agrarian policies are often fully consistent with underlying material conditions and the prevailing features of the political environment. (...) ... overall agrarian reform would benefit groups who have poor potential for collective action and who are hard to include in postreform coalitions, such as peasants, the landless, or dispersed consumers. Both governments and beneficiaries have limited analytical capacity to evaluate the economic impact of reform. And the real impact of policies is easy to obfuscate.” (Binswanger & Deininger, 1997)



7 Na verdade, o desenvolvimento leva à revalorização do ambiente natural, e não à “urbanização do campo” visualizada por Marx em rascunhos de 1857-8. Aliás, foi-se o tempo em que a virtude das enormes cidades era “arrancar grande parte da população do embrutecimento da vida do campo”, como ele também escreveu com Engels, há exatos 150 anos, no fascinante Manifesto Comunista.

8 Também varia muito a relação entre o pessoal ocupado na agricultura e a superfície agrícola útil (SAU), que no Brasil está em torno de 5 ocupados por 100 ha de SAU. Essa relação situa-se entre 3 e 4 no Reino Unido, na França e na Suécia. Mas chega a 9 na Itália e a mais de 12 na Holanda. E o mesmo acontece com a relação entre a população total e a superfície agrícola útil, que no Brasil é de apenas 50 habitantes por 100 ha de SAU. Enquanto na França e na Dinamarca essa relação está próxima de 200, na Alemanha ela chega a 471 e na Bélgica a 743. (tabela 7)

9 As pastagens ocupam 85% da área das grandes fazendas e 38% da área dos estabelecimentos de porte familiar (cf. Veiga, 1994-b).

10 Exatamente o que não ocorre onde predomina a agricultura patronal. Basta observar o que está acontecendo em qualquer região brasileira onde predomine a agricultura patronal para perceber as vantagens do processo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar.



