

*pr*  
A desigualdade das rendas:  
alguns aspectos do problema

Montek S. Ahluwalia



O artigo seguinte é tirado do Capítulo 1 de **Redistribution with Growth\***, obra consagrada ao exame das medidas capazes de melhorar a distribuição da renda nos países em desenvolvimento dentro do contexto do crescimento econômico. O estudo foi realizado conjuntamente pelo Centro de Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial e pelo Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento da Universidade de Sussex, Inglaterra. Os autores do estudo são Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Duloy e Richard Jolly.

As discussões recentes sobre o desenvolvimento econômico refletem uma preocupação crescente com a difusão da pobreza nos países em desenvolvimento. A existência da pobreza não é um fenômeno novo: ela foi sempre evidente por si mesma para quem esteja familiarizado com as realidades econômicas. O que constitui novidade é a suspeita de que o crescimento econômico em si não possa resolver ou pelo menos aliviar o problema dentro de qualquer prazo "razoável". Na verdade, alega-se muitas vezes que os mecanismos que promovem o desenvolvimento econômico favorecem também a concentração econômica e um agravamento da posição relativa e talvez mesmo da posição absoluta dos grupos de renda mais baixa. Esta visão pessimista tem conduzido a certas dúvidas quanto às estratégias de desenvolvimento voltadas para o crescimento orientado, que parte da suposição de que o problema da pobreza seria resolvido sem muita dificuldade se o crescimento pudesse ser acelerado.

A evidência empírica em que se baseia o novo pessimismo é limitada, porém persuasiva. Estudos minuciosos sobre a natureza e extensão da pobreza em determinados países mostram que o problema é de proporções verdadeiramente gigantescas. Um estudo da pobreza na Índia estimava que, em 1960, cerca de 38 por cento da população rural e 50 por cento da população urbana viviam abaixo de um nível de pobreza definido pelo consumo que gera 2.250 calorias. Um estudo recente no Brasil mostrou que, também em 1960, cerca de 30 por cento da população total vivia abaixo de um nível de pobreza definido pelo salário-mínimo para o nordeste do Brasil (a mais pobre região do país). O que é mais importante: ambos os estudos provaram que a situação havia piorado na década de

60, pelo menos em termos de igualdade relativa...

Estes estudos sugerem importantes questões no que se refere ao traçado de uma política. Qual é a extensão da pobreza relativa e absoluta nos países em desenvolvimento? Varia sistematicamente com o nível de desenvolvimento? Que evidência existe na relação entre crescimento e igualdade e até que ponto esta relação pode ser afetada por medidas políticas? Quais são as características econômicas do pobre e quais são as suas conseqüências para as estratégias de distribuição?

### Desigualdade relativa

A atitude convencional face à desigualdade da renda consiste em definir o problema em termos puramente relativos. Uma técnica muito conhecida para esse fim consiste em determinarmos a desigualdade pela extensão em que a participação na renda por grupos de indivíduos ou proprietários difere da participação pelo povo em geral. Neste capítulo examinaremos o problema em termos das participações na renda pela percentagem mais baixa com 40 por cento, da percentagem média com 40 por cento e da percentagem mais elevada dos proprietários com 20 por cento, usualmente classificados pela renda...

A Tabela 1 apresenta os dados da participação na renda em sessenta e seis países classificados em função dos diferentes níveis de desigualdade da renda total e dos níveis da renda per capita. Essa tabela faz distinção entre três níveis de desigualdade, definidos como alto, moderado e baixo (de acordo com os níveis de participação mais baixa com 40 por cento) e três grupos de renda definidos como elevado, médio e baixo (de acordo com os níveis especificados do PNB per capita). A amplitude da desigualdade varia grandemente entre os países, porém as variações de grande vulto que citamos a seguir podem ser identificadas.

Os países socialistas apresentam o mais alto grau de igualdade total na distribuição da renda. Isto era de se esperar, considerando que a posse do capital não é transferível ao indivíduo em forma de lucro sobre a renda. A desigualdade observada nesses países é atribuível principalmente à desigualdade dos salários entre as esferas de atividade e as classes especializadas. Visto que os fatores estruturais que atuam visando à igualdade são fortíssimos nesses países, sua participação na renda média, a mais baixa de todas, com 40 por cento — importando em 25 por cento da renda total — pode ser tomada como o limite superior da participação na renda prevista a que podem aspirar os organismos de planejamento dos países em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento estão equitativamente distribuídos entre as categorias de desigualdade baixa e moderada. Neles, a participação na renda média da camada inferior dos 40 por cento importa em 16 por cento, que é mais baixa que a média para os países socialistas, porém melhor que a da maioria dos países em desenvolvimento... A maioria dos países subdesenvolvidos apresenta uma desigualdade relativa consideravelmente superior à dos países desenvolvidos. Cerca de metade dos países subdesenvolvidos situa-se na faixa da desigualdade mais elevada, com outro terço apresentando uma desigualdade moderada... Aqueles dentre os países em desenvolvimento classificados na categoria da baixa desigualdade, têm participação na renda para os 40 por cento da mais baixa de todas em torno da média de 18 por cento, como ocorre com os mais igualitários dos países desenvolvidos. Contrastando com isso, entretanto, metade dos países em desenvolvimento apresenta participações na renda da faixa mais baixa dos 40 por cento, alcançando apenas nove por cento.

### Pobreza absoluta

A extensão da desigualdade relativa nos países em desenvolvimento é uma dimensão importante do problema da distribuição da renda, mas nos diz pouca coisa sobre a extensão da pobreza absoluta. Entretanto, grande parte do interesse atual na distribuição da renda não decorre simplesmente de um interesse pela desigualdade relativa. Trata-se, muitas vezes, de uma preocupação com os padrões de vida básicos, em termos de absorção de calorias,

\* O livro está sendo publicado pela Oxford University Press (copyright do Banco Mundial) Preço nos Estados Unidos 16 dólares encadernado e 4.50 dólares em brochura. Preço no Reino Unido £ 1.40 em brochura.

Tabela 1

## Classificação de dupla entrada dos países em função do nível e da igualdade dos rendimentos (1)

Alta desigualdade					Desigualdade moderada					Baixa Desigualdade				
Participação do nível mais baixo com 40% inferior a 12%					Participação do nível mais baixo com 40% entre 12% a 17%					Participação do nível mais baixo com 40%, 17% e acima				
País (ano)	PNB Per capita US\$	40% inferior	40% médio	20% superior	País (ano)	PNB Per capita US\$	40% inferior	40% médio	20% superior	País (ano)	PNB Per capita US\$	40% inferior	40% médio	20% superior
Quênia (1969)	136	10.0	22.0	68.0	Birmânia (1958)	82	16.5	38.7	44.8	Chad (1958)	78	18.0	39.0	43.0
Serra Leoa (1968)	159	9.6	22.4	68.0	Diomê (1959)	87	15.3	34.5	50.0	Sri Lanka (1969)	95	17.0	37.0	46.0
Índia (1964)	200	6.8	25.2	68.0	Tanzânia (1967)	89	13.0	26.0	61.0	Nigéria (1960)	97	18.0	40.0	42.0
Filipinas (1971)	239	11.6	34.6	53.8	Índia (1964)	99	16.0	32.0	52.0	Paquistão (1964)	100	17.5	37.5	45.0
Senegal (1960)	245	10.0	26.0	64.0	Madagascar (1960)	120	13.5	25.5	61.0	Uganda (1970)	126	17.1	35.8	47.1
Costa do Marfim (1970)	247	10.8	32.1	57.1	Zâmbia (1959)	230	14.5	28.5	57.0	Tailândia (1970)	180	17.0	37.5	45.5
Rodésia (1968)	252	8.2	22.8	69.0						Coreia (1970)	235	18.0	37.0	45.0
Tunísia (1970)	255	11.4	33.6	55.0						Formosa (1964)	241	20.4	39.5	40.1
Honduras (1968)	265	6.5	28.5	65.0										
Equador (1970)	277	6.5	20.0	73.5										
El Salvador (1969)	295	11.2	36.4	52.4										
Turquia (1969)	282	9.3	29.9	60.8										
Malásia (1970)	330	11.6	32.4	56.0	República Dominicana (1968)	323	12.2	30.3	57.5	Sirriã (1962)	394	21.7	35.7	42.6
Colômbia (1970)	358	9.0	20.0	61.0	Índia (1968)	332	12.5	33.0	54.5	Grécia (1957)	500	21.0	29.5	49.5
Brasil (1970)	390	10.0	28.4	61.5	Gâmbia (1969)	550	14.0	40.3	45.7	Iugoslávia (1968)	529	18.5	40.0	41.5
Peru (1970)	480	6.5	33.5	60.0	Líbano (1960)	508	13.0	26.0	61.0	Bulgária (1962)	530	26.8	40.0	33.2
Gabão (1968)	497	8.8	23.7	67.5	Uruguai (1968)	618	16.5	35.5	48.0	Espanha (1965)	750	17.8	36.7	45.7
Jamaica (1958)	510	8.2	30.3	61.5	Chile (1968)	744	13.0	30.2	56.8					
Costa Rica (1971)	521	11.5	30.0	58.5										
México (1969)	645	10.5	25.5	64.0										
África do Sul (1965)	669	8.2	35.8	58.0										
Panamá (1969)	692	9.4	31.2	59.4										
Venezuela (1970)	1004	7.9	27.1	65.0	Argentina (1970)	1079	16.5	36.1	47.4	Polónia (1964)	850	23.4	40.6	36.0
Finlândia (1962)	1599	11.1	39.6	49.3	Porto Rico (1968)	1100	13.7	35.7	50.6	Japão (1963)	950	20.7	39.3	40.0
França (1962)	1913	9.5	36.8	53.7	Países Baixos (1967)	1990	13.8	37.9	48.5	Reino Unido (1968)	2015	18.8	42.2	39.0
					Noruega (1968)	2010	16.6	42.9	40.5	Hungria (1969)	1140	24.0	42.5	33.5
					Rep. Fed. Alemã (1964)	2144	15.4	31.7	52.9	Tchecoslováquia (1964)	1150	27.6	41.4	31.0
					Dinamarca (1968)	2563	13.6	38.8	47.6	Austrália (1968)	2509	20.0	41.2	38.8
					Nova Zelândia (1969)	2859	15.5	42.5	42.0	Canadá (1965)	2920	20.0	39.8	40.2
					Suécia (1963)	2949	14.0	42.0	44.0	Estados Unidos (1970)	4850	19.7	41.5	38.8

□ Renda até US\$300

□ Renda US\$300 - \$750

□ Renda acima US\$750

Nota: As participações na renda para cada grupo percentual foram deduzidas de uma curva de Lorenz traçada a mão e ajustada aos pontos observados na distribuição cumulativa. Essas distribuições se referem à renda, não incluídos os impostos. Os dados do PNB per capita foram extraídos dos arquivos de dados do Banco Mundial e referem-se ao PNB ao custo dos fatores para o ano indicado em dólares norte-americanos fixos para 1971.

1. Os dados usados nas tabelas do presente artigo foram em grande parte extraídos da obra de Jain, S. y Tiernmann, A., 1973. Size Distribution of Income: A Compilation of Data, Development Research Center Discussion Paper n. 4, World Bank, Washington, D. C.

qualidade da nutrição, vestuário, condições sanitárias, educação, e assim por diante . . . A incidência da pobreza nos países em desenvolvimento, definida em termos absolutos, é altamente chocante ao dramatizar a necessidade da intervenção do Estado, tanto na esfera nacional como na internacional. Estimativas desse tipo têm sido cogitadas para alguns países, partindo-se de níveis arbitrários de pobreza para cada país para o cálculo da massa da população que se encontra abaixo desses níveis. Na Tabela 1, pode-se deduzir estimativas semelhantes para os países em desenvolvimento, combinando os dados de participação na renda com as estimativas de renda total obtidas do tesouro nacional. Para cada país fizemos a estimativa (ver Tabela 2) da população que vive abaixo de dois "níveis de pobreza" arbitrários da renda anual per capita fixados em US\$ 50 e US\$ 75 (preços em 1971) . . .

Os países incluídos na Tabela 2 representam cerca de 60 por cento da população total dos países desenvolvidos, excluindo a China. Cerca de um terço desta população encontra-se

abaixo do nível de pobreza definido por US\$ 50 per capita e cerca da metade acha-se abaixo de US\$ 75 per capita. Isto é devido, em grande parte, mais aos baixos níveis da renda per capita de muitos países do que aos padrões altamente distorcidos da distribuição da renda. A Índia, o Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka, com 55 por cento da população total reunida, representam cerca de 75 por cento da população que vive abaixo do nível de US\$ 50. Estes países são todos caracte-

rizados por uma desigualdade de baixa a moderada. Mais interessante ainda é que a tabela nos mostra que uma alta renda per capita não constitui garantia de que não haja o problema da "pobreza absoluta". As diferenças nos padrões de distribuição de renda entre os países indicam que o problema da pobreza pode ser igualmente sério em países com níveis de renda per capita muito diferentes. Tanto o Equador como Sri Lanka têm cerca de um terço de sua população abaixo do nível de



Montek Singh Ahluwalia

de nacionalidade hindu é Chefe da Divisão de Distribuição da Renda do Centro de Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial. Ingressou no Banco em 1968 após receber seu diploma de B. Phil., na Universidade de Oxford.

pobreza de US\$ 50, muito embora a renda **per capita** do Equador seja três vezes tão elevada. . . Estas estimativas fornecem alguma indicação da escala de pobreza absoluta nos países em desenvolvimento e suas relações com o PNB **per capita** e a distribuição da renda. Grande parte do problema da pobreza é um reflexo direto dos baixos níveis da renda **per capita**, porém os padrões assimétricos da distribuição da renda são também importantes neste caso. As diferenças observadas no grau de desigualdade são suficientes para anular as rendas **per capita** que são duas ou três vezes mais elevadas. Do exposto se conclui que as estratégias de desenvolvimento que conseguem elevar o nível de renda **per capita** podem não produzir grande impacto sobre o problema da pobreza se não forem seguidos de uma deterioração nas participações da renda relativa.

### O crescimento e o índice mais baixo de 40 por cento

A discussão que acabamos de fazer sobre as modalidades de distribuição . . . tem se limitado a uma exposição das condições em vigor. Deixamos de considerar se estas condições estão melhorando ou piorando ao sabor do tempo. Entretanto, são estas, precisamente, as questões muitas vezes surgidas na adoção de uma política e avaliação de sua execução.

A determinação das modificações nas condições distributivas pode ser feita em termos das participações na renda relativa ou nas rendas absolutas. As limitações de um critério puramente relativo são bem claras: as variações na igualdade relativa nos esclarecem muito pouco quanto às modificações nos níveis de renda da camada pobre, a menos que também conhecêssemos a evolução da renda global. Uma solução alternativa que dá grande ênfase sobre os níveis de renda absolutos do pobre consiste em averiguar se os níveis de vida dos pobres elevaram-se de fato com o tempo.

Para um exame sistemático dessas tendências, necessitamos dispor dos dados de séries cronológicas, tanto sobre a distribuição da renda, como sobre o crescimento dessa renda. Infelizmente não há divulgação desse tipo de dados, nem mesmo para os países desenvolvidos. Quando muito, dispomos de uma relação de países para os quais existem dados disponíveis sobre

**Tabela 2**  
Estimativa da população abaixo do nível de pobreza em 1969

País	PNB per capita 1969	População 1969 (Milhões)	Pop.abaixo de US\$50		Pop.abaixo de US\$75	
			Milhões	% da população total	Milhões	% da população total
<b>AMÉRICA LATINA</b>						
Equador	264	5.9	2.2	37.0	3.5	58.5
Honduras	265	2.5	.7	28.0	1.0	38.0
El Salvador	295	3.4	.5	13.5	.6	18.4
<b>República Dominicana</b>						
	323	4.2	.5	11.0	.7	15.9
Colômbia	347	20.6	3.2	15.4	5.6	27.0
Brasil	347	90.8	12.7	14.0	18.2	20.0
Jamaica	640	2.0	.2	10.0	.3	15.4
Güiana	390	.7	.1	9.0	.1	15.1
Peru	480	13.1	2.5	18.9	3.3	25.5
Costa Rica	512	1.7	. .	2.3	.1	8.5
México	645	48.9	3.8	7.8	8.7	17.8
Uruguai	649	2.9	.1	2.5	.2	5.5
Panamá	692	1.4	.1	3.5	.2	11.0
Chile	751	9.6	. .	. .	. .	. .
Venezuela	974	10.0	. .	. .	. .	. .
Argentina	1054	24.0	. .	. .	. .	. .
Porto Rico	1600	2.8	. .	. .	. .	. .
Média e Total	545	244.5	26.6	10.8	42.5	17.4
<b>ÁSIA</b>						
Burma	72	27.0	14.5	53.6	19.2	71.0
Sri Lanka	95	12.2	4.0	33.0	7.8	63.5
Índia	100	537.0	239.0	44.5	359.3	66.9
<b>Paquistão (or. e ocidental)</b>						
	100	111.8	36.3	32.5	64.7	57.9
Tailândia	173	34.7	9.3	26.8	15.4	44.3
Coréia	224	13.3	.7	5.5	2.3	17.0
Filipinas	233	37.2	4.8	13.0	11.2	30.0
Turquia	290	34.5	4.1	12.0	8.2	23.7
Iraque	316	9.4	2.3	24.0	3.1	33.3
Formosa	317	13.8	1.5	10.7	2.0	14.3
Malásia	323	10.6	1.2	11.0	1.6	15.5
Irã	350	27.9	2.3	8.5	4.2	15.0
Líbano	570	2.6	. .	1.0	.1	5.0
Média e Total	132	872.0	320.0	36.7	499.1	57.2
<b>ÁFRICA</b>						
Chad	75	3.5	1.5	43.1	2.7	77.5
Daomé	90	2.6	1.1	41.6	2.3	90.1
Tanzânia	92	12.8	7.4	57.9	9.3	72.9
Nigéria	94	3.9	1.3	33.0	2.3	59.9
Madagascar	119	6.7	3.6	53.8	4.7	69.6
Uganda	128	8.3	1.8	21.3	4.1	49.8
Serra Leoa	165	2.5	1.1	43.5	1.5	61.5
Senegal	229	3.8	.9	22.3	1.3	35.3
<b>Costa do Marfim</b>						
	237	4.8	.3	7.0	1.4	28.5
Tunísia	241	4.9	1.1	22.5	1.6	32.1
Rodésia	274	5.1	.9	17.4	1.9	37.4
Zâmbia	340	4.2	.3	6.3	.3	7.5
Gabão	547	.5	.1	15.7	.1	23.0
<b>África do Sul</b>						
	729	20.2	2.4	12.0	3.1	15.5
Média e Total	303	83.8	23.8	28.4	36.6	43.6
<b>Média e Total Geral</b>						
	228	1200.3	370.4	30.9	578.2	48.2

a distribuição cobrindo dois pontos no tempo. Estes dados podem ser combinados com os dados fornecidos pelo Tesouro Nacional para nos fornecer estimativas aproximadas da renda para os 40 por cento do nível mais baixo em dois pontos no tempo. A Figura 1 fornece uma estimativa da taxa de crescimento anual da renda auferida pelo mais baixo nível de 40 por cento em comparação com a taxa de crescimento do PNB para 18 países . . . Os

países situados acima da linha de 45 graus são países nos quais a participação na renda pelos 40 por cento do nível mais baixo aumentou durante o período considerado, de modo que a estimativa da taxa de aumento da renda para esse grupo é mais elevada do que para a economia como um todo. Os países abaixo da linha de 45 graus são países nos quais as participações na renda relativa dos 40 por cento do nível mais baixo acusaram declínio.

Esta dispersão sugere uma considerável diversidade da experiência no país em termos de variações na igualdade relativa... Tanto o Peru como Sri Lanka, por exemplo, experimentaram a mesma taxa de crescimento do PNB cobrindo os respectivos períodos relatados, mas a renda dos 40 por cento do nível mais baixo cresceu acima de 8 por cento ao ano em Sri Lanka — em compensação, apenas 3 por cento no Peru — atribuível a melhoramentos das participações na renda relativa. Em outros casos, uma elevada taxa de crescimento do PNB compensa uma deterioração nas participações na renda relativa para produzir aumentos substanciais na renda dos pobres. O México e o Brasil, por exemplo, experimentaram um aumento na desigualdade em termos de participação na renda relativa, mas a renda dos 40 por cento mais baixos cresceu em cerca de

6 por cento ao ano em ambos os casos. Considerando que as observações individuais estão sujeitas a erros substanciais, talvez seja mais importante buscarmos as correlações que possam existir entre os dados. A evidência indica que não existe qualquer tendência acentuada que relacione as variações na distribuição da renda com a taxa de crescimento do PNB. Tanto nos países de elevado crescimento como nos países de baixo crescimento, há alguns nos quais se observaram melhoramentos e outros onde ocorreu deterioração na igualdade relativa. A ausência de qualquer relação acentuada entre o crescimento da renda e as variações das participações na renda é fator importante para o delineamento de uma política. Ela indica que existe uma base empírica pouco segura para nos esclarecer que as taxas mais elevadas de crescimento geram inevitavelmente maior desigualdade. Isto pode ter

ocorrido em casos particulares, mas a explicação disso teria de ser buscada nas circunstâncias de cada caso particular, e não em termos de um relacionamento generalizado.

### Fatores determinantes da desigualdade

O ideal na determinação da participação na renda relativa seria analisá-la dentro do contexto de uma teoria amplamente elaborada sobre a distribuição quantitativa da renda. Semelhante teoria deveria levar em conta não somente os fatores econômicos que afetam a distribuição da renda, mas também o contexto político e institucional onde estes fatores atuam. É necessário dizer que estamos ainda longe de possuir uma teoria geral a respeito. Há, entretanto, várias hipóteses parciais sobre os fatores particulares que influenciam a distribuição da renda, os quais proporcionam alguns dos elementos de uma teoria geral. Como primeiro passo na análise, é necessário estudar a validade experimental dessas hipóteses, usando os dados disponíveis.

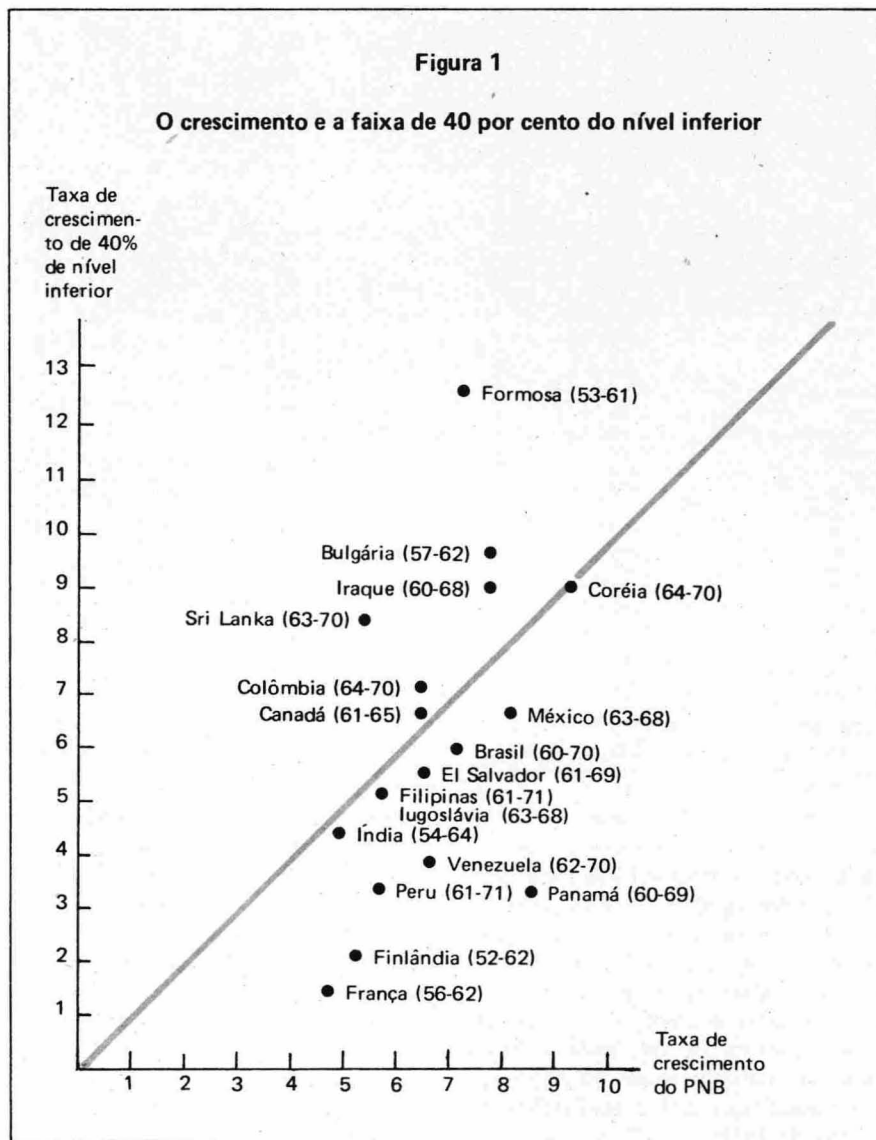
Na falta de dados de séries cronológicas, esses estudos deverão apoiar-se em dados estimativos para o país do tipo discutido linhas atrás. As diferenças encontradas nesses dados que refletem a desigualdade de renda podem ser explicados em termos de "variações esclarecedoras", refletindo diferentes influências sobre as modalidades da distribuição. Relações associativas desse tipo não podem, certamente, ser apresentadas como prova de causalidade, mas servem para indicar relações que merecem estudo posterior mais acurado... No presente capítulo apresentamos resultados preliminares (obtidos pelo Centro de Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial), usando a regressão múltipla para uma estimativa das equações esclarecedoras das variações na participação na renda pelos 20 por cento do nível mais elevado, pelos 40 por cento do nível de participação média e pelos 40 por cento do nível mais baixo.

O resultado de nossa análise por amostragem representativa (cross section) pode ser resumido da maneira seguinte:

- As variáveis explanatórias (esclarecedoras) usadas incluíram, tanto as variáveis estruturais, tais como o nível

Figura 1

#### O crescimento e a faixa de 40 por cento do nível inferior



da renda **per capita** e a participação da agricultura no PNB, como também outras variáveis que podem ser influenciadas pela política, como, por exemplo, a taxa de crescimento da economia, as taxas de matrículas nas escolas primárias e secundária, e a taxa de crescimento da população. Essas variáveis explicam cerca de metade da variação observada nas participações na renda em todos os países. A grande proporção da variação inexplicada não é de surpreender. Não temos tomado em consideração um número de variáveis explanatórias potenciais que podem ser identificadas *a priori*. A mais importantes dessas é a concentração da riqueza (incluindo terras cultiváveis) e os organismos que perpetuam esse tipo de concentração. Outros fatores econômicos que podem ser relevantes são os vários mecanismos institucionais e de mercado que estabelecem discriminações contra os grupos de baixa rentabilidade. A influência desses fatores não poderia ser explicada devido à falta de dados e à dificuldade na especificação de uma variável explanatória apropriada.

- Existe certa confirmação da hipótese de que a desigualdade da renda cresce primeiro e depois decresce com o desenvolvimento . . .

- A educação está, positivamente, relacionada com a igualdade em termos de participações na renda dos grupos do nível mais baixo e do médio . . .

- O crescimento da população está, positivamente, relacionado com a desigualdade conforme sua determinação pela participação na renda dos 40 por cento do nível mais baixo . . .

- A evidência demonstrada pela amostragem representativa (**cross-section**) não confirma a opinião de que uma elevada taxa de crescimento econômico produz um efeito adverso sobre a igualdade relativa. Muito pelo contrário, a taxa de crescimento do PNB em nossa amostragem tinha correlação positiva com a participação dos 40 por cento do nível mais baixo, sugerindo que os objetivos de crescimento e igualdade não podem ser conflitantes.

As implicações políticas desses resultados são difíceis de avaliar dadas as limitações tanto dos dados como da metodologia. Provavelmente o mais importante achado é que as participações na renda estejam relacionadas

**Tabela 3**  
Distribuição setorial dos grupos de renda  
(As cifras de cada fila são distribuições percentuais nos setores)

Grupos percentagem	Agricultura	Indústria extrativa e indústria	Construção	Transporte e comércio	Serviços	Outros	Total
<b>I. México (1963)</b>							
Mais ricos	6	19.0	23.0	2.0	19	37.0	100.0
	17	30.0	19.0	2.0	18	30.0	100.0
	30	29.0	24.0	5.0	16	25.0	100.0
Mais pobres	47	63.0	9.0	6.0	8	14.0	100.0
Total	100	45.0	16.0	5.0	18	21.0	100.0
<b>II. Malásia (1970)</b>							
Mais ricos	5	9.0	14.0	3.0	25	47.0	100.0
	46	33.0	13.0	4.1	24	24.0	100.0
Mais pobres	49	71.0	7.0	2.0	12	7.0	100.0
Total	100	50.0	10.0	3.0	18	17.0	100.0
<b>III. Chile (1968)</b>							
Mais ricos	5	33.0	16.0	9.0	18	19.0	100.0
	19	51.0	13.0	5.0	13	14.0	100.0
	37	57.0	14.0	8.0	8	6.0	100.0
Mais pobres	39	70.0	7.0	5.0	5	2.0	100.0
Total	100	56.0	10.0	6.0	10	8.0	100.0

não só com os fatores estruturais, tais como os níveis da renda **per capita**, mas também com as variáveis que podem ser influenciadas pela política financeira. O nível da educação e a taxa de crescimento da população são particularmente importantes neste contexto, pois indicam áreas nas quais a ação dos governos pode melhorar os moldes da distribuição . . .

Os dados de participação na renda fornecem um quadro sucinto do grau de desigualdade num país, mas não nos informam sobre as estruturas econômicas fundamentais que causam essa desigualdade. Essas estruturas podem variar amplamente entre os países e produzir, entretanto, o mesmo grau de desigualdade global. Visto que o impacto de fatores particulares sobre a distribuição da renda dependerá da natureza dessas estruturas fundamentais, não há uma relação simples entre as participações na renda e os vários fatores determinantes da desigualdade que sejam válidos para todos os países. O impacto da educação sobre a desigualdade da renda, por exemplo, não pode ser determinado independentemente se as características estruturais da economia são de molde a encorajar a absorção da mão-de-obra especializada em empregos de elevada remuneração. As comparações entre as estimativas amplas dificilmente podem captar

a natureza complexa dessas interações.

Em virtude dessas limitações, talvez seja mais útil adotarmos um critério de dispersão na análise dos fatores determinantes da distribuição da renda. Ao invés de buscarmos relações diretas entre medidas globais da distribuição da renda (tais como a participação na renda dos grupos percentuais) e os vários fatores econômicos, podemos tratar o problema em duas etapas. A primeira consiste em identificar a composição da população de baixa renda — os 40 por cento do nível mais baixo, por exemplo —, em termos de grupos sócio-econômicos homogêneos, com características econômicas particulares . . .

### Grupos de pobreza

A necessidade de identificar com detalhes os “perfis de pobreza” esclarecedores das características econômicas dos grupos de pobreza, tem sido amplamente enfatizada na literatura atual. Na verdade, pode-se argumentar que a necessidade premente de dados sobre a distribuição da renda não se restringe à necessidade de dados seguros sobre a participação na renda, mas também a dados fidedignos sobre a distribuição dos pobres por setores, suas características ocupacionais e níveis de educação, suas posses em

bens de produção e seus acessos às matérias-primas essenciais. Essas características determinam o processo da formação da renda nos grupos pobres e as restrições nesses processos. Neste capítulo... admitimos que os grupos de pobreza podem ser definidos em termos relativos como o nível mais baixo dos 40 por cento da população.

### Equilíbrio urbano-rural

O setor no qual estão localizados os grupos de pobreza é um elemento-chave no perfil da pobreza, pois os governos freqüentemente intervêm de várias maneiras para influir no equilíbrio da

Dada a magnitude do problema e a limitada capacidade de outros setores de expandir o emprego da mão-de-obra produtiva, conclui-se que uma estratégia viável para elevar a renda dos 40 por cento da camada mais baixa da população deve necessariamente ser focalizada sobre o setor agrícola. Mas é importante reconhecer que uma simples mudança de ênfase de um setor para outro visando a beneficiar a agricultura e destacando recursos para o desenvolvimento rural não é bastante. O efeito das políticas governamentais sobre a população em geral dependerá também da incidência paralela dessas políticas no setor agrícola. Os esque-

nos mesmos moldes. A Tabela 4 apresenta dados sobre o grau de desigualdade no setor urbano. Na maioria dos países o setor rural é mais igual que o setor urbano, mas o grau de desigualdade é, não obstante, considerável. Mesmo tendo definido os beneficiários escolhidos como os 80 por cento do nível mais baixo da população rural, este grupo recebe apenas 50 por cento da renda total; o restante é absorvido pelos 20 por cento que não constituem a parte contemplada da população.

As políticas de apoio geral a um setor particular estão, portanto, propensas a envolver um substancial escoamento de benefícios além do estabelecido para os beneficiários previstos. Dados os elevados custos de recursos da maioria das estratégias de promoção por setor, surge uma necessidade clara de estabelecer estas políticas para nos assegurarmos de que esses escoamentos sejam reduzidos ao mínimo. Esses planejamentos devem estar baseados nas características sócio-econômicas específicas dos grupos de pobreza.

### Emprego

Em aditamento às características de setores discutidas acima, necessitamos melhores informações sobre as condições de emprego dos grupos de pobreza em termos de categorias bem definidas, como "empregador", "empregado," "autônomo," "desempregado," e assim por diante. A diferenciação segundo este critério é útil para o estabelecimento de uma política, porque os fatores determinantes da geração da renda em cada grupo são diferentes, e a intervenção política necessária para auxiliar cada grupo será, portanto, diferente.

Particularmente relevante no planejamento das políticas adequadas é a importância relativa do trabalho remunerado como a fonte primária de renda da classe pobre. A discussão sobre os problemas de distribuição nos países em desenvolvimento é freqüentemente conduzida em termos de fatores que afetam os níveis de emprego e a participação do trabalho... Entretanto, os dados disponíveis indicam que esta classificação pode não ser muito esclarecedora nos países em desenvolvimento. Uma proporção substancial dos pobres nesses países não exerce trabalho remunerado, nem pode ser descrita como desempregados permanentes ou a procura de emprego. Figuram nos se-

economia. Essas intervenções produzem uma repercussão direta sobre a distribuição da renda e podem ser destinadas a alcançar objetivos de distribuição. O fato básico de que as camadas pobres estão desproporcionalmente localizadas nas áreas rurais e empregadas em ocupações agrícolas, ou afins, é por demais conhecido no saber convencional e de fácil verificação. A Tabela 3 apresenta os dados para três países, mostrando a distribuição dos recebedores de renda em diferentes grupos percentuais através dos setores econômicos claramente definidos. Ao passo que a queda da percentagem é diferente para diferentes países, em todos os casos o grupo mais pobre corresponde ao nível mais baixo dos 40 a 50 por cento da população. Cerca de dois terços desse grupo extraem da agricultura seus meios de subsistência e podem ser identificados como pequenos fazendeiros e trabalhadores braçais da lavoura...

mas gerais de apoio (que podem envolver despesas significativas com os recursos diretos e indiretos) podem vir a ser ineficazes para nossos fins se a incidência de seus benefícios for distorcida em favor dos grupos de mais elevada renda nos meios rurais.

Este problema é muitas vezes considerado na formulação de uma política, mas sua importância pode ser apreciada ao examinarmos a desigualdade de renda no setor rural e ao inferirmos, do grau da desigualdade existente, a incidência distributiva das políticas gerais que visam ao setor agrícola. O pressuposto de que os aumentos na renda setorial serão distribuídos da mesma maneira que a renda é arbitrário, porém altamente convincente. A distribuição da renda na agricultura é determinada em grande parte por fatores estruturais, tais como a distribuição das terras, e é razoável supor que a distribuição da renda adicional gerada será determinada

**Tabela 4**  
**Desigualdade rural e urbana**

País	Part. dos mais elevados com 20%		Part. dos mais baixos com 80%	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
1 Chile (1968)	48.3	50.2	51.7	49.8
2 Colômbia (1970)	50.7	58.2	49.3	41.8
3 Honduras (1968)	55.0	55.8	45.0	44.2
4 Índia (1964)	43.0	57.0	57.0	43.9
5 México (1963)	54.0	56.2	46.0	43.8
6 Paquistão (or. e ocid.) (1964)	42.5	52.0	57.0	49.0
7 Panamá (1968)	46.0	45.3	54.0	54.7
8 Tailândia (1970)	51.0	45.5	49.0	54.5
9 Tunísia (1961)	50.0	50.0	50.0	50.0
10 Venezuela (1962)	50.0	50.0	50.0	50.0

tores de trabalho como operários "independentes", isto é, são elementos autônomos, porém seus níveis de renda são muito baixos.

A existência do trabalho autônomo no grupo de pobreza tem implicações imediatas tanto para a análise teórica como para a formulação de uma política. Nos países onde o grupo de pobreza é essencialmente uma parte do mercado de trabalho as políticas de distribuição devem se apoiar decididamente no emprego em expansão para absorver os desempregados e elevar a estrutura da procura de trabalho, a fim de gerar empregos bem remunerados para aqueles que estejam no momento percebendo salários baixos. Mas se a maior parte do grupo de pobreza estiver trabalhando por conta própria, esta medida pode não ser suficiente. O mercado de trabalho em expansão é indubitavelmente um meio de absorver a população comprometida em atividades de baixa rentabilidade, mas também precisamos considerar a alternativa de elevar os níveis de produção nas ocupações existentes. Um plano de operações baseado nessas diretrizes requer uma identificação detalhada dos diferentes tipos de atividades autônomas nas quais os pobres estejam empregados, das restrições à produção nessas ocupações e da extensão em que essas restrições podem ser afrouxadas pela ação política.

## Posse do capital

Outra característica dos grupos de pobreza muito importante para o conhecimento do problema de distribuição é sua carência de capital. Não há dados gerais disponíveis sobre a distribuição da riqueza para qualquer país em desenvolvimento, mas resta muito pouca dúvida de que a distribuição dos bens de produção totais nessas economias seja mais desigual do que a distribuição da renda. A desigualdade é uma causa subjacente da desigualdade da renda, visto que a concentração dos bens de produção produz maior concentração da renda.

O mais importante dos bens de produção para nossos propósitos são as terras agrícolas, que constituem a condição básica para a renda dos pequenos fazendeiros. Os dados sobre a distribuição das glebas em função do tamanho das propriedades... indicam modalidades severas de concentração, onde o grosso das áreas produtivas são de ta-

manho muito reduzido e entram com uma proporção muito pequena no total da área cultivada. As estimativas baseadas no censo agrícola mundial de 1960 indicam que existem atualmente mais de 100 milhões de pequenos proprietários nos países em desenvolvimento explorando fazendas de menos de 5 hectares, e quase metade dessas glebas são de tamanho inferior a um hectare. O problema da pobreza neste grupo sócio-econômico está, portanto, estreitamente vinculado à disponibilidade de terra ou, pelo menos, à disponibilidade do capital necessário para aumentar a capacidade produtiva da terra. Argumentos desse tipo aplicam-se igualmente ao trabalhador autônomo da classe pobre das áreas urbanas sujeito a restrições em termos de crédito agrícola.

As distorções do critério na distribuição das terras — ou outros bens de produção — apresentam um quadro estático do problema da falta de capital nos grupos de pobreza. Por detrás desse impasse estão numerosas forças que tendem a gerar e perpetuar este esquema de concentração através dos tempos...

Primeiramente, as características demográficas dos grupos de pobreza operam sistematicamente em favor da concentração de capital. Se o crescimento da população nos grupos de pobreza é mais rápido que para o resto da economia, há sempre uma tendência para maior diluição do capital possuído por esses grupos. No caso da agricultura, isso conduziria a uma diminuição progressiva das propriedades, ou das famílias numerosas sustentadas pela mesma propriedade, como também intensificaria a migração, para a cidade, dos pobres desprovidos de terra...

Em segundo lugar, as diferenças nas taxas de poupança por classe de renda perpetuam no tempo essa modalidade de concentração do capital... Um grande número de estudos sobre orçamentos domésticos mostra que as taxas de poupança médias são muito mais baixas para os grupos de mais baixa renda... Há razões de sobra para a tendência de subestimar as taxas de poupança observadas nos grupos de baixa renda, pois as variações observadas nas taxas de poupança provavelmente exageram a variação verdadeira. Mesmo, porém, quando permitimos uma certa margem para esses fatores, é bem provável que diferentes classes de

renda (e também as classes sócio-econômicas) apresentem diferentes proporções de renda e apresentem assim disposição muito diferente para gerar internamente o suprimento do capital necessário para elevação das rendas.

Finalmente, há o problema de acesso ao capital. Os entraves à produção nos grupos de pobreza não são unicamente devidos à falta de geração interna de capital. São também o reflexo de um limitado acesso ao capital devido à fragmentação do mercado, à rigidez das instituições e a outras formas do mecanismo extracomercial de empréstimo. As limitações do acesso são muito amplas, incluindo direitos de posse, acesso aos mercados financeiros e acesso à infra-estrutura pública, os quais impõem restrições à capacidade dos grupos mais pobres de elevar sua produção. Essas limitações são provavelmente tão importante como a concentração observada na posse do capital.

Esses fatores que perpetuam a desigualdade estão todos relacionados com a disponibilidade de capital físico nos grupos de pobreza. Igualmente importante do ponto de vista da distribuição é a limitada disponibilidade de capital humano. Como era de esperar, as muitas desvantagens econômicas do pobre se refletem também na ausência de escolaridade. Os baixos níveis de educação e de outras qualificações para o trabalho podem constituir entrave importante na possibilidade de absorver a população de baixa renda num setor moderno em expansão.

As características econômicas discutidas acima não representam, obviamente, uma lista geral dos elementos para a análise dos problemas da renda nos países em desenvolvimento. Servem apenas para exemplificar o interesse geral pelos grupos de baixa rentabilidade — que são os 40 por cento do nível mais baixo — num interesse sobre grupos específicos com características sócio-econômicas definidas. Este, porém, é o primeiro estágio da análise dos problemas de distribuição. Estas características, juntamente com as características do restante da economia, se entrosam para determinar a distribuição da renda entre os grupos. O alcance da intervenção governamental é então determinado pela extensão em que podemos afetar essas interações por meio de política. (Os capítulos seguintes, sob o título "Redistribuição com o Crescimento", são dedicados a estas questões.)