A iniqüidade na América Latina: um tema-chave para o desenvolvimento e o perfil ético da sociedade*

Bernardo Kliksberg**

SUMÁRIO: 1. Uma grande "ausência"; 2. Novos rumos na análise da iniqüidade; 3. A eqüidade dá resultados; 4. Desagregando a iniqüidade; 5. América Latina: o caso "antiexemplar"; 6. Algumas dinâmicas da iniqüidade; 7. Em busca de respostas.

PALAVRAS-CHAVE: iniqüidade; desenvolvimento; América Latina; ética.

Atribui-se à iniqüidade um papel crucial nas altas taxas de pobreza que a América Latina segue apresentando nos anos 90. Não obstante, as discussões sobre eqüidade e desenvolvimento não fizeram parte da corrente central do debate sobre políticas econômicas da América Latina das últimas décadas. Este artigo propõe-se a trazer alguns elementos para essa discussão inadiável, que possam sobretudo estimular esforços coletivos para seu aprofundamento. Para isso, aborda diversos momentos de análise sucessivos. Em primeiro lugar, reconstroem-se linhas gerais da discussão internacional atual sobre iniqüidade e crescimento. São revistos diferentes efeitos "virtuosos" da melhora da eqüidade sobre o desenvolvimento. Em seguida, desagrega-se a iniqüidade, explorando algumas de suas áreas de apresentação básicas. Examina-se o quadro que mostra a América Latina em matéria de desigualdade. Posteriormente, é feita referência a algumas dinâmicas de funciona-

* Artigo recebido em maio e aceito em ago. 1998. O autor agradece a Pedro Auger por sua valiosa assistência de pesquisa. Os pontos de vista expostos neste artigo são os do autor e não representam necessariamente os das organizações onde ele atua.

** Assessor da ONU, do BID, da Unesco, do Unicef e da OIT, diretor do Programa Regional da ONU de Modernização Estatal e Gerência Social para a América Latina, relator geral da Conferência Mundial de Ciências Administrativas, professor honorário da Universidade de Buenos Aires e coordenador do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes/BID), Washington. Suas obras mais recentes são: *Repensando o Estado para o desenvolvimento social* (Cortez/Unesco, 1998), *Social management* (ONU, 1997) e *O desafio da exclusão* (Fundap, 1997).

mento da iniqüidade na região. Por fim, são examinadas algumas respostas possíveis ante a problemática delineada.

Inequality in Latin America: a key theme for development and society's ethical profile

Inequality has a crucial role in the high poverty rates that Latin America still shows in the 90's. Nevertheless, discussions about inequality and development have not been part of the central trend of the debate about economic policies in Latin America in the last decades. This paper intends to bring some elements to this unpostponable debate, which may, most of all, stimulate collective efforts for a deeper discussion. Therefore it takes into account several successive moments for analysis. First, it rebuilds the general framework of the current international discussion about inequity and growth. Different virtuous effects of equity improvement on development are reviewed. Then, inequity is disaggregated and some of its basic areas of occurrence are explored. The paper then examines the Latin American inequality scenario, making reference of inequality's modus operandi in that region. Finally, the article examines a few possible answers to the problem.

1. Uma grande "ausência"

Como alcançar o tão esquivo desenvolvimento econômico e social na América Latina? Como avançar até soluções estruturais que possibilitem um desenvolvimento sustentado? Como enfrentar a fundo as agudas carências expressas em altas taxas de pobreza que abalam a região? Como se explica a disparidade entre as potencialidades desse continente de enormes possibilidades em termos, entre outros, de recursos naturais, matérias-primas estratégicas, fontes de energia baratas e capacidade de produção agropecuária, e as graves penúrias que afetam, em aspectos básicos, amplos setores de sua população?

Os modelos convencionais de análise dos problemas da região e de produção de políticas para superá-los apresentaram sérias limitações. Seus prognósticos básicos demonstraram alta falibilidade. Não levaram aos cenários esperados. A realidade os desmente com alta freqüência. Aos erros repetidamente observados nos modelos predominantes nos anos 60, soma-se agora uma extensa lista de erros e desacertos dos modelos difundidos desde os anos 80. Vozes altamente respeitadas dizem que a explicação do desenvolvimento e seus caminhos, que tanto pesaram na região nos últimos anos, deveria ser profundamente reexaminada. Assim o indica Joseph Stiglitz (1998), ex-presidente do Conselho de Assessores Econômicos do atual presidente dos EUA: "Eu argumentaria que a experiência latino-americana sugere que deveríamos reexaminar, refazer e ampliar os conhecimentos acerca da economia de desenvolvimento que são tomados como verdade". Sugere-se que é hora de voltar a pensar. Se os modelos não funcionam, não

se pode atribuir as culpas à realidade e dela se queixar. Os modelos devem sofrer revisões integrais.

Foi reaberto o debate sobre o desenvolvimento no âmbito internacional nos últimos anos, sob orientações não-tradicionais. Os supostos consensos estão deixando de sê-lo, sob o peso de suas dificuldades nos fatos concretos. Temas como a crise das economias do Sudeste asiático e a persistência e tendência ao agravamento dos problemas sociais da América Latina puseram em dúvida a validade efetiva dos ditos consensos e foram submetidos atualmente a impugnações a partir de múltiplas direções. Francis Stewart (1998) ressalta: "A idéia de que se haja conseguido um consenso é inaceitável, porque sugere que sabemos e estamos de acordo em qual é o melhor caminho. E o certo é que não sabemos nem estamos de acordo".

No novo debate aberto sobre o desenvolvimento, apareceu como um tema central: o do papel da eqüidade. Há uma verdadeira explosão de pesquisas a respeito no mundo desenvolvido, constituíram-se importantes bases de dados e há um questionamento ativo das visões sobre o tema que dominavam o pensamento econômico nos anos 80. Chegou a hora de colocar essa discussão no lugar onde deve estar o debate latino-americano. Se em algum lugar do planeta a discussão tem a mais alta relevância, é numa região como essa, que todas as fontes especializadas concordam em identificar como a mais ineqüitativa do mundo e com intensos processos de piora contínua da iniqüidade. Os impactos negativos que são atribuídos a essa situação são de grande magnitude e profundidade. Entre eles, atribui-se à iniqüidade um papel crucial na continuidade das altas dimensões de pobreza que a América Latina segue apresentando nos anos 90. Estimou-se que o número de pobres na América Latina, aproximando-se de 50% da população, deveria ser a metade se a distribuição de renda fosse a que normalmente corresponderia ao nível de desenvolvimento da região (Lodoño & Szekely, 1997). Como isso não é assim e o coeficiente de Gini que mede a desigualdade na distribuição de renda piorou fortemente desde os anos 80, há o que se denomina um "excesso de pobreza" na região, de amplíssima dimensão.

Não obstante, as discussões sobre eqüidade e desenvolvimento não fizeram parte da corrente central do debate sobre políticas econômicas da América Latina das últimas décadas. Com fecundas exceções, as pesquisas a respeito foram limitadas, a produção de trabalhos científicos sobre o tema reduzida e o debate público não aprofundou a temática. Na terra mais desigual do mundo, a eqüidade parece não importar especialmente na busca de soluções para os difíceis problemas econômicos e sociais. É, inclusive, possível advertir que alguns dos trabalhos recentes mais profundos sobre as dificuldades da região nesse campo foram produzidos fora dela, no mundo desenvolvido, onde a América Latina é vista com freqüência como o caso "antiexemplar" mais relevante em matéria de efeitos regressivos da alta iniqüidade.

Onde buscar as causas da marginalização de um tema sem o qual não é possível entender as dificuldades da região para o desenvolvimento nem chegar a formular propostas realmente efetivas? Isso requererá esforços de pesquisa em si mesmos. Os efeitos dessa marginalização são visíveis. A agenda pública de discussão carece de uma análise contínua e ativa de uma problemática que internacionalmente é percebida unanimemente como uma chave imprescindível para entender os problemas da América Latina. Por outro lado, para além dessa visão externa, o real é que essa pauperização da agenda limitou fortemente a possibilidade de gerar políticas alternativas que atuem sobre algumas das causas centrais dos referidos problemas.

É hora de terminar com essa "grande ausência" e recolocar a questão da iniqüidade no centro dos esforços pelo desenvolvimento.

Isso não significará automaticamente respostas claras para o problema. É de grande complexidade e, de certo modo, resume muitos dos processos relevantes de todo o acontecer histórico. Mas colocá-lo em foco permitirá formular questões cruciais sobre sua estrutura e evolução e construir um crescente fundo coletivo de idéias sobre como enfrentá-lo.

Este artigo propõe-se a trazer alguns elementos para essa discussão inadiável, os quais possam sobretudo estimular esforços coletivos para seu aprofundamento. Para isso, aborda diversos momentos de análise sucessivos. Em primeiro lugar, reconstroem-se linhas gerais da discussão internacional atual sobre iniqüidade e crescimento. São revistos diferentes efeitos "virtuosos" da melhora da eqüidade sobre o desenvolvimento. Em seguida, desagrega-se a iniqüidade, explorando algumas de suas áreas de apresentação básicas. Com base nos elementos conceituais anteriores, examina-se o quadro que mostra a América Latina em matéria de desigualdade. Posteriormente, é feita referência a algumas dinâmicas de funcionamento da iniqüidade na região. Por fim, são examinadas algumas respostas possíveis ante a problemática delineada.

2. Novos rumos na análise da iniqüidade

A ciência econômica convencional de alta difusão e peso na América Latina levantou a hipótese de que a desigualdade constitui um traço característico dos processos de modernização e crescimento e, em algumas de suas versões, que os impulsiona e favorece, ao possibilitar a acumulação de poupança que se transformará em investimento. Desse modo, sugeriu que as desigualdades, funcionais para o desenvolvimento, logo tenderiam a se corrigir.

Para Kaldor (1978), é imprescindível para o crescimento uma acumulação prévia significativa da poupança. Se a renda se concentrar num segmento limitado da população com alta propensão a consumir, que seriam os ricos, isso favorecerá essa acumulação e o crescimento. Kaldor supõe que os

rendimentos são uma fonte importante de geração de poupança, e os salários, em troca, uma fonte muito limitada. Kuznets (1970) indica que haveria uma tendência secular, nas sociedades desenvolvidas, a que a população emigrasse do setor agrícola, caracterizado por baixa desigualdade e baixa renda média, para o setor industrial, onde a renda média é mais alta, mas a desigualdade também o é. Nos estágios iniciais do desenvolvimento, ascenderiam, portanto, a renda e a desigualdade. Em estágios posteriores, o crescimento continuaria ascendendo, mas se reduziria a desigualdade. Robinson (1976) observou que essa afirmação adquiriu a força de uma "lei econômica".

Todavia, no caso de Kuznets, não há essa aspiração à "lei econômica". Esse autor aponta as sérias restrições das bases de dados de que parte e das possíveis generalizações desses enunciados. Seus trabalhos basearam-se em informação histórica de apenas três países — EUA, Inglaterra e Alemanha —, informação essa que compreendia a primeira metade do século XIX, para as etapas iniciais, e dados anteriores e posteriores à Primeira Guerra Mundial para as etapas seguintes. A esse respeito, ele disse: "Ao concluir este estudo, estamos perfeitamente conscientes da pouca informação fidedigna contida no mesmo. Talvez só uns 5% de seu conteúdo se fundem na experiência, o resto sendo mera especulação". E previne: "É perigoso utilizar simples analogias; não podemos afirmar que, uma vez que a distribuição desigual da renda conduziu, no passado, na Europa ocidental, à acumulação de poupança necessária para formar os primeiros capitais, para assegurar o mesmo resultado nos países subdesenvolvidos, é preciso, portanto, manter e, inclusive, acentuar a desigualdade na distribuição da renda". E a esse respeito assinala, entre outras reservas: "É muito possível que os grupos que percebem rendas superiores em alguns dos países hoje subdesenvolvidos apresentem uma propensão ao consumo muito maior e uma propensão à poupança muito menor do que apresentavam os mesmos grupos de renda nos países hoje desenvolvidos, durante suas primeiras fases de crescimento". Apesar dessas reservas, a denominada curva de Kuznets, o *U* invertido, onde nas primeiras etapas há desigualdade, que logo vai desaparecendo, vem sendo utilizada amplamente como base dos raciocínios nesse campo.

Adelmann e Robinson (1988) assinalam a respeito, em uma revisão da literatura relativa ao tema: "Argumenta-se que a desigualdade é necessária para a acumulação e, por conseguinte, contém as raízes de eventuais aumentos na renda de cada um".

A visão da iniqüidade como necessária e constituinte cria fortes atitudes de base contrárias aos raciocínios que pudessem ser considerados de caráter "redistributivo". Eles estariam afetando a formação de capital, base da decolagem econômica, ao atribuir recursos a metas de produtividade inferior. Fields (1989) indica que as transferências dos ricos para os pobres reduziriam a acumulação de capital e diminuiriam o crescimento em alguns modelos.

Uma onda de pesquisas dos últimos anos deitou por terra a visão referida. Por um lado, ressaltou a forte vulnerabilidade dos dados que servem de sustentação. Assim, Deininger e Squire (1996b) assinalam: "Quase todas as pesquisas empíricas da curva de Kuznets, desde Ahluwalia (1976) até Anand e Kanbur (1993), estão baseadas em dados recolhidos por Jain (1975) que, apesar de um número relativamente grande de observações (405), contém apenas um modesto número (61) de pontos de informação que satisfaçam padrões mínimos".

Por outro lado, as novas investigações construíram amplas bases de dados que permitiram verificar, na realidade, funcionamentos muito diferentes daqueles hipotéticos. A desigualdade inicial não favorece, mas, ao contrário, trava o crescimento. Deininger e Squire, por exemplo, comprovaram que uma desigualdade inicial alta em um ativo crucial como a terra pode ser determinante para que se produzam crescimentos deficientes. Segundo seus estudos, observando a evolução entre 1960 e 1992, de 15 países em desenvolvimento com alta desigualdade inicial na distribuição da terra (um coeficiente de Gini superior a 70), 13 deles não conseguiram obter um crescimento maior que 2,5% no período. Desse modo, a persistência da desigualdade prejudica por múltiplas vias o crescimento.

Após revisarem detalhadas correlações econométricas, Birdsall, Ross e Sabot (1996) ressaltam: "Contrariamente à sabedoria convencional, as evidências sugerem que na América Latina a associação entre um crescimento lento e uma elevada desigualdade deve-se em parte ao fato de que essa elevada desigualdade possa constituir em si mesma um obstáculo para o crescimento". Na mesma direção, Benabou (1996) lista e analisa 23 estudos de campo realizados nos últimos anos (20 deles de 1992 em diante), com análises comparadas entre países que concluem de modo consistente que a desigualdade é nociva para o crescimento e identificam diversos efeitos negativos da mesma sobre o desenvolvimento. Persson e Tabellini, depois de desenvolverem um amplo modelo de simulação a respeito, indicam que sua descoberta central é "que a desigualdade está negativamente relacionada com o crescimento subseqüente". Clarke (1992) desenvolve outro modelo com vastos dados de campo, modelo esse que o leva a concluir que "as evidências empíricas fundamentam a afirmação de que a iniqüidade inicial está negativamente correlacionada ao crescimento a longo prazo".

Tampouco alcança qualquer verificação a hipótese do nivelamento em etapas posteriores. Em numerosas sociedades, a configuração de importantes desigualdades iniciais e sua persistência parecem atuar em direção oposta. Geram circuitos de aumento da desigualdade.

A pesquisa empírica recente tende, em troca, a indicar correlações de sentido inverso. Níveis significativos de eqüidade encontram-se na base de alguns dos processos econômicos de maior êxito e mais sustentados dos últimos 50 anos, como foi o caso de Japão, Canadá, países nórdicos, países do

Sudeste asiático, países da Europa ocidental e outros. Stiglitz (1996) destaca a respeito: "Há relações positivas entre crescimento e igualdade. Altas taxas de crescimento provêem recursos que podem ser usados para promover a igualdade, assim como um alto grau de igualdade ajuda a sustentar altas taxas de crescimento".

As relações virtuosas entre eqüidade e crescimento são mágicas. Além das poderosas indicações a seu favor que a eqüidade tem a partir do referencial da religião, da ética e do ideário básico da civilização ocidental, há uma série de funcionalidades concretas que fazem com que favoreça o crescimento.

Diversas pesquisas recentes identificaram-nas em múltiplos campos. Partiram da perspectiva oposta à que gerou o pensamento que girava em torno da curva de Kuznets. É típico delas, por exemplo, o caso da de Persson e Tabellini. Resumindo seu enfoque, explicam: "O trabalho sobre a curva de Kuznets tinha a ver com a questão de como o nível de renda afeta a distribuição de renda, enquanto nosso trabalho, em troca, aborda a questão de como a distribuição de renda afeta as mudanças na renda".

Ao examinar os impactos dos níveis de eqüidade e iniqüidade sobre o crescimento, a partir de referenciais de análise desse tipo, identificaram-se e começou-se a explorar, entre outras, as inter-relações que em seguida são sinteticamente apresentadas.

3. A eqüidade dá resultados

Em primeiro lugar, as pesquisas recentes afirmam que as possibilidades de diminuir a pobreza são muito diversas em sociedades com alta iniqüidade e naquelas que existem em contextos de baixa iniqüidade. Ravallion (1997), entre outros, conclui da evidência empírica que a elasticidade da pobreza ante o crescimento se reduz quando a desigualdade é maior. A possibilidade de que as melhoras em crescimento reduzam efetivamente a pobreza encontra-se mediada, como um fator central, pelo grau de iniqüidade. Essas constatações são fundamentais para as estratégias de luta contra a pobreza, de tanta relevância no mundo atual e no continente, considerando-se as dimensões do problema. As possibilidades de êxitos e avanços sustentados são totalmente diferentes quando se consegue reduzir a iniqüidade, que, dessa forma, é estancada ou se deteriora. Assim, como já foi assinalado, se a América Latina tivesse os mesmos padrões gerais de distribuição de renda de outras regiões do mundo, inclusive a África, os graus de pobreza seriam muito menores do que os atuais.

Em segundo lugar, a redução das desigualdades cria condições propícias para que aumente significativamente o investimento na formação de capital humano. Os pobres apresentam carências pronunciadas nas dimensões essenciais para gerá-lo: nutrição, saúde e educação. Sua propensão marginal

a consumir bens dessa ordem é muito alta, considerando-se que são decisivos para a existência e percebidos como tais. O aumento de sua participação na renda significará uma elasticidade maior também em termos de gastos em manter uma alimentação adequada e atenção à saúde. Isso fortificará as bases mínimas do capital humano. Desse modo, isso favorecerá sua possibilidade prática de investir na educação de seus filhos. A única forma de poupança possível não é a financeira. Através desses investimentos se estaria acumulando capital humano. O referido capital é percebido, atualmente, como fundamental na produtividade e competitividade das nações.

Em terceiro lugar, uma estratégia de melhora da eqüidade pode ter impacto muito favorável nas taxas de poupança nacional. As políticas de crescimento "de baixo para cima" impulsionadas em países como o Japão e a Coréia, entre outros, estimulando a pequena e a média empresa e os pequenos agricultores, favoreceram a eqüidade. Os setores sociais a que foram oferecidas essas oportunidades a elas reagiram com toda a intensidade. Ante a criação de condições de viabilidade para montar unidades produtivas desse tipo, pelos apoios recebidos em termos tecnológicos, de crédito, possibilidades de inserção em políticas exportadoras, as respostas foram reduzir o consumo ou aumentar o tempo de trabalho para, mediante ambas as formas de poupança, poder investir nas referidas unidades. Por sua vez, o desenvolvimento das mesmas cria condições para a poupança e o reinvestimento familiares. O capital criado nessas unidades desempenhou um papel significativo na formação global da poupança nacional nesses países. Enquanto neles as taxas anuais de investimento público e privado iam de uns 30 a uns 40%, em outros, como os latino-americanos, onde as condições foram em muitos casos desfavoráveis para unidades produtivas dessa ordem, não passavam de 20%.

Em quarto lugar, a melhora da eqüidade tem efeitos positivos sobre as possibilidades de desenvolvimento tecnológico. No mundo atual, a competitividade está cada vez mais ligada ao conhecimento. Isso se deve à composição das novas formas de produção que estão baseadas essencialmente no conhecimento acumulado. As indústrias de ponta no final do século XX, como informática, microeletrônica, biotecnologia, comunicações, robótica, ciência dos materiais, fundam-se no conhecimento. As possibilidades de alcançar esse conhecimento, manejá-lo, fazer, a partir dele, "inovações domésticas" e gerar conhecimento novo estão fortemente ligadas ao nível educacional da população. Se um país melhora sua eqüidade e facilita as oportunidades educativas de qualificação significativa para amplos setores de sua população, estará construindo a capacidade básica para poder operar no mundo das novas tecnologias. Esse mundo requer bons níveis de formação em campos como a matemática, a lógica, as ciências, a computação e outros, e familiaridade com os progressos tecnológicos. Necessita-se ainda que essa formação não se restrinja às elites, sendo antes estendida pela população.

Em quinto lugar, a melhor eqüidade criará também condições mais favoráveis para o fortalecimento e o desenvolvimento do capital social. O mesmo compreende aspectos como os valores partilhados, o grau de associativismo de uma sociedade, suas capacidades para promover acordos, sinergias, construir redes, o clima de confiança mútua entre seus componentes, as normas sociais, as instituições. Foi demonstrado que esse capital é chave para o desenvolvimento econômico e social (entre outros, Putnam,1994, e Coleman, 1990). A melhora da eqüidade favorecerá aspectos cruciais do desenvolvimento, como, entre outros, o clima de confiança, e criará condições objetivas mais favoráveis para uma participação mais intensa da população em organizações de base da sociedade civil.

Em sexto lugar, os altos níveis de iniqüidade afetam duramente, em sociedades democráticas, a tão buscada "governabilidade". A sensação de "exclusão forçada" que transmitem a amplos setores da sociedade gera neles uma baixa de credibilidade nos setores governantes. Perdem legitimidade as principais instituições representativas: presidência, congresso, partidos políticos, grupos de poder relevantes. Há desconfiança em relação a eles e a sensação de que existe um "jogo não-limpo" com poucos ganhadores e muitos perdedores, sob regras enviesadas. Isso reduz seriamente as margens de governabilidade efetiva. Em uma realidade de fim de século, onde continuamente os cenários da economia internacional mudam e isso exige respostas adaptativas por parte dos governos, em termos de políticas inovadoras, a possibilidade de que os governos de sociedades iníquas possam introduzi-las com o respaldo social necessário é restrita. Sua margem de manobra para a inovação está limitada por sua escassa credibilidade e capacidade de convocatória. Por outro lado, os elevados graus de tensão latentes em sociedades com alta iniqüidade criam permanentes tendências à instabilidade política e à incerteza, com efeitos negativos, entre outros planos, sobre o investimento.

As condutas esperáveis não obedecem, ademais, a esquemas mecânicos, e podem adotar múltiplas formas. Pesquisas recentes tendem a desmentir, assim, o chamado teorema do "eleitor médio". Segundo esse teorema, nas sociedades muito desiguais, os eleitores médios votarão por políticas redistributivas que podem desestimular o investimento e prejudicar o crescimento. Deininger e Squire (1996b) afirmam que, se isso fosse certo, a desigualdade afetaria o crescimento nos sistemas democráticos, mas não nos países sem democracia. Eles testam essa hipótese em sua ampla base de dados e constatam que a desigualdade inicial afeta o crescimento futuro em sociedades não-democráticas. Por fim, concluem que "nossa época não avaliza o teorema do votante médio como uma explicação para as relações entre iniqüidade e crescimento". O mesmo indicam os estudos de Clarke (1992) e Alessina e Rodrik (1994). São outros, e não a suposta conduta eleitoral do votante médio, os fatores que a partir da iniqüidade restringem o crescimento. Por outro lado, uma conduta típica dos setores mais afetados pela iniqüidade em sociedades democráticas não é a

suposta pelo teorema, mas seu retraimento eleitoral. Abstêm-se de participar, por sua falta de expectativas com respeito a mudanças.

Às leituras anteriores da realidade podem somar-se outras, a partir de ângulos adicionais, como, entre eles, o impacto da eqüidade na ampliação dos mercados internos, na redução das distâncias de remuneração entre o campo e a cidade e na produtividade do trabalho. O quadro que vai surgindo em seu conjunto é o de que as sociedades que tendem a fortalecer a eqüidade e melhorá-la têm melhores resultados econômicos, sociais e políticos a longo prazo. Estão pondo em ação circuitos virtuosos em campos como os descritos: a redução da pobreza, a formação de capital humano, o progresso tecnológico, o desenvolvimento do capital social, a governabilidade democrática, a estabilidade. Efetivamente é possível apreciar como, analisando os últimos 50 anos de história econômica mundial, muitas das sociedades com desenvolvimento mais sustentado a longo prazo apresentam níveis de eqüidade superiores e se preocuparam em preservá-los e melhorá-los. Os altos níveis de eqüidade comparativa são característicos, por exemplo, de sociedades como as do Canadá, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Bélgica, Israel, Costa Rica, Uruguai e outras, e em todas elas a eqüidade produziu resultados consistentes e sustentados na história de média e longa duração.

Os novos rumos da reflexão e da pesquisa sobre esse campo não se conformam com noções genéricas de iniqüidade. Um tema tão estratégico requer desde já desagregação e aprofundamento. As linhas de pesquisa começam a se multiplicar em diversas direções. Mencionamos em seguida apenas algumas delas.

4. Desagregando a iniqüidade

A discussão sobre iniqüidade tendeu a ter um forte foco no tema da renda. A disparidade entre a renda recebida por diversos setores da população estabelece elementos altamente significativos. Mas o quadro completo das iniqüidades excede amplamente essa única dimensão. Parece haver outras de peso ainda maior e, por outro lado, é imprescindível tratar de explorar as inter-relações de todas as que vão configurando circuitos de exclusão social.

Apresentamos, a seguir, algumas das dimensões da iniqüidade.

Iniqüidades nas capacidades de funcionamento

Em uma análise recente, Amartya Sen (1998) faz fundamentalmente observações e sugestões a respeito. Em sua opinião, o foco deveria ser deslocado das puras análises de renda para o conjunto de fatores que determinam as capacidades de funcionamento adequado das pessoas e das famílias. Isso implica, entre outras, as capacidades necessárias para alcançar os estados nutricionais

apropriados, bons padrões de saúde, êxitos educacionais. Tudo isso não depende apenas da renda. Influem aspectos como o modo como são produzidos os bens correspondentes na sociedade, sua disponibilidade, o acesso a eles, seus preços relativos. Pode haver, assinala, grupos de população de um país com maiores rendas comparativamente às de outros de outros países, mas esses últimos "funcionarem melhor" porque os demais bens que influem nessas capacidades de funcionamento são proporcionados publicamente, são mais acessíveis, seus preços são menores etc. Ilustra seu raciocínio com, entre outros casos, o da população negra nos EUA. O que acontece quanto à capacidade mais básica de viver até uma idade madura? Apesar de ter rendas superiores, comparativamente, às de outras populações do mundo em desenvolvimento, suas taxas de expectativa de vida são menores do que as delas. São, assim, por exemplo, inferiores às de populações de rendas bastante menores, como a do estado de Kerala, na Índia, e as do Sri Lanka, da Costa Rica e da Jamaica. Entre outros aspectos, diz Sen, segundo suas pesquisas, essa desigualdade em um ponto tão relevante é determinada pelas dificuldades de acesso a seguros médicos e cuidados de saúde e por escolas e regulamentações educacionais deficientes. Ressalta que "apesar de sua prosperidade econômica geral e da excelência de sua perícia médica, os Estados Unidos podem ter taxas de alta mortalidade em setores particulares da população, pela existência de milhões de pessoas sem seguro médico". As iniqüidades não afetam só a renda, devendo ser explorados outros planos. Deve-se apontar a idéia de padrões de privação e identificar as privações nas capacidades para um funcionamento adequado.

Além disso, as descrições puramente economicistas das carências devem ser superadas para que se possa chegar a políticas adequadas. Desse modo, a realidade demonstrou que os problemas gerados pela desocupação não são apenas de carência de renda. Junto a isso, há danos psicológicos, perda de auto-estima, redução das motivações para trabalhar, ruptura das relações familiares e da vida social, acentuação de assimetrias de gênero e de tensões raciais, aumento em enfermidades e mortalidade. Como o constata Solow (1995), entre outros efeitos resultantes, em lugar de buscar ativamente trabalho, como o supõem as teorias econômicas convencionais, o desocupado por períodos extensos tende a se retirar do mercado de trabalho ante a perspectiva de receber contínuas recusas que tornem ainda mais vulnerável sua auto-estima desgastada. Além disso, retrai-se socialmente de modo geral, por sentir-se inferiorizado. Uma política social efetiva deverá não só ajudar a compensar a perda de renda, mas trabalhar sobre as outras carências que se foram produzindo.

Iniqüidades no acesso a ativos

Diversas pesquisas recentes enfatizam que uma matriz central produtora de iniqüidade é a que deriva das dificuldades dos pobres em ter acesso a ativos

que permitam aumentar sua renda e fazer uso de suas capacidades potenciais. A desigualdade na posse de ativos básicos como a terra, bens de capital, tecnologias e qualificações educativas estaria incidindo fortemente sobre as disparidades de renda. Como foi mencionado, análises como as de Deininger e Squire (1996b) revelam que a distribuição inicial de ativos tem um efeito muito relevante sobre as taxas de crescimento a longo prazo. No caso de ativos como a terra, os coeficientes de Gini são piores, em várias regiões, do que os que se podem observar na renda. Isso vai influir num crescimento muito baixo. Segundo os estudos anteriormente mencionados, foi inferior a 2,5% em um grupo de países. Birdsall, Ross e Sabot (1996) ressaltam como as reformas agrárias realizadas na Coréia e em Taiwan, ao melhorarem a eqüidade nesse plano, contribuíram para o crescimento. A redução das desigualdades na posse e no tamanho médio das propriedades aumentou o produto agrícola e a demanda de mão-de-obra. Birdsall e Londoño (1997) analisaram o peso das distribuições desiguais da terra e de capital humano sobre o crescimento e especialmente sobre os pobres. Afetam fortemente o crescimento em geral, mas o pobres proporcionalmente são penalizados em maior medida. Os efeitos negativos sobre eles são quase o dobro dos que se produzem sobre a população em seu conjunto. Os autores concluem que as estratégias convencionais de luta contra a pobreza centradas em: crescimento, programas sociais focalizados nos pobres e redes de seguridade têm resultados limitados, na medida em que não afetam as bases da desigualdade que vai condicionar o crescimento e seus efeitos sobre os pobres. Entre os aspectos cruciais, descuidam da iniqüidade no acesso a ativos produtivos.

Acesso ao crédito

Nas atuais estruturas econômicas, a possibilidade de empreender atividades produtivas exige, como um requisito essencial, ter acesso a circuitos de crédito. Como o crédito está altamente ligado à disposição de conhecidos que possam respaldar as solicitações, nas sociedades com desigualdades pronunciadas na distribuição de ativos as dificuldades na obtenção de crédito serão muito marcadas para amplos setores.

O crédito aparece também em muitos países como uma via essencial para se poder investir na educação dos filhos. Novamente as desigualdades de ativos e renda produzirão a exclusão dos circuitos de crédito de quem mais necessita desse apoio.

As restrições nesse campo cerceiam o caminho dos pobres para a aquisição de ativos produtivos e reforçam a reprodução intergeracional de esquemas de desigualdade e pobreza.

Iniqüidade no acesso a uma educação de boa qualidade

A possibilidade de contar com uma educação de qualidade razoável aparece, nos atuais cenários econômicos, como um pré-requisito central para uma inserção produtiva estável. Efetivamente, as análises disponíveis são coincidentes em indicar correlações em diversas sociedades entre grau de educação e tipo de inserção profissional. As pesquisas indicam, a esse respeito, marcadas disparidades entre os países e no interior dos mesmos. Há uma heterogeneidade de circuitos educativos nos países em desenvolvimento, desde circuitos que fazem parte dos de nível internacional até circuitos paupérrimos que produzirão egressos muito limitadamente preparados. O acesso está fortemente ligado, na prática, às condições sócio-econômicas iniciais, por sua vez afetadas com freqüência por fortes iniqüidades de partida, como as anteriormente referidas.

Nessas condições, a introdução, em uma sociedade, de tecnologias avançadas, por si mesma benéfica, pode significar uma acentuação das desigualdades. Seu manejo só poderá estar ao alcance dos setores mais qualificados. Os que vêm de circuitos educativos de qualidade inferior não terão possibilidade real de se integrar às mesmas. Isso pode levar a ampliações significativas nas distâncias de remuneração entre uns e outros.

As iniqüidades apresentadas, e outras que podem ser acrescentadas, devem ser objeto de pesquisas detalhadas. Há um evidente atraso histórico a respeito, considerando-se o peso que têm no desenvolvimento e na vida cotidiana. Com razão afirmam, por exemplo, Deininger e Squire (1996b), que: "A literatura reconheceu há tempo que provavelmente a distribuição dos ativos, mais do que a de renda, é a que subjaz aos efeitos sistemáticos da desigualdade sobre o crescimento, por exemplo, através da restrição aos mercados de crédito e, por conseguinte, à capacidade de financiar investimentos produtivos. Todavia, raramente se utiliza informação sobre a distribuição de ativos nas análises empíricas".

O esforço de pesquisa desagregada das iniqüidades-chave para se poder entender mais sobre seu funcionamento interior deve ser ao mesmo tempo acompanhado de um grande esforço para compreender suas interações e dinâmica de conjunto. A ação somada dessas iniqüidades é central na geração de um dos signos mais problemáticos com que a humanidade chega ao fim do século XX, o denominado problema da exclusão social. Amplos setores da população encontram-se em diversas sociedades fora do acesso a ativos produtivos, créditos, educação de boa qualidade e, por conseguinte, rendas adequadas. Essas exclusões reforçam-se mutuamente e conduzem a "círculos perversos", que deixam extensos grupos humanos sem capacidades básicas de funcionamento. Instituições como o Banco Mundial (Bain & Hicks, 1998) assinalaram recentemente que "o desenvolvimento não resultou necessariamente em igualdade e que enfrentamos agora uma tragédia de exclusão". Ca-

racterizam a exclusão como "um processo através do qual indivíduos ou grupos se encontram total ou parcialmente excluídos da participação econômica, social ou política em sua sociedade".

Difunde-se a idéia de que, junto aos direitos políticos e civis, um cidadão deve ter direitos sociais. Sua falta significa exclusão e é, em definitivo, um atentado aos direitos humanos básicos. A partir de uma concepção dessa ordem, a Comunidade Econômica Européia (1993) descreve a exclusão social como: "impossibilidade ou não-habilitação para ter acesso aos direitos sociais sem ajuda, prejuízo da auto-estima, inadequação das capacidades de cumprir com as obrigações, risco de ser relegado por longo tempo a sobreviver do assistencialismo e estigmatização".

Essa visualização da exclusão supõe a existência de redes assistenciais ativamente operantes, como ocorre em diversos países europeus. Todavia, adequadamente considera que também aí há uma situação de exclusão básica. A que se apresenta no mundo em desenvolvimento pode ir muito mais longe. Há abundantes núcleos aos quais não chegam sequer ajudas existenciais de alguma efetividade.

Como operam as iniqüidades e a exclusão que delas resulta no caso antiexemplar preferido nas pesquisas internacionais, a América Latina? Na seção seguinte exploram-se as realidades da região, com apoio nas novas direções, na discussão e nas pesquisas sobre iniqüidade e desenvolvimento delineadas nas seções anteriores.

5. América Latina: o caso "antiexemplar"

A América Latina é considerada, no âmbito internacional, a região com os mais elevados níveis de desigualdade. As pesquisas especializadas exibem dados comparativos consistentes a esse respeito. Shadid Burki (1996), vice-presidente para a América Latina do Banco Mundial, destaca: "A região da América Latina e do Caribe tem a mais pronunciada disparidade de renda de todas as regiões em desenvolvimento do mundo". Meios de comunicação de massa como *The New York Times* (1997) a apontaram, em editoriais, como a região "que tem a maior distância entre ricos e pobres". Inaugurando a última Assembléia Geral da OEA, afirmou o presidente da Venezuela (país sede da mesma), Rafael Caldera (1998), que "a América Latina é a região com maiores desigualdades no mundo" e que "resulta paradoxal que um hemisfério rico em possibilidades e recursos tenha deixado milhões de seus filhos desamparados, presos nas garras da miséria".

As cifras indicam que a distribuição de renda tradicionalmente desigual na região melhorou na década de 70, piorou seriamente na década de 80 e não registrou melhoras, e mesmo em diversos casos continuou a se deteriorar, nos anos 90. A tabela 1 permite apreciar sua regressividade em termos comparativos:

Tabela 1

Distribuição de renda por quintis em diversas regiões do mundo, 1990

Quintil	África do Norte e Oriente Médio	América Latina	Sul da Ásia	Sudeste asiático	Europa oriental	OCDE e países com alta renda
1	6,90	4,52	8,76	6,84	8,83	6,26
2	10,91	8,70	12,91	11,30	13,36	12,15
3 e 4	36,84	33,84	38,42	37,53	40,01	41,80
5	45,35	52,94	39,91	44,33	37,80	39,79

Fonte: Deininger & Squire (1996a).

Como se observa, os 20% mais ricos da população detêm, na América Latina, 52,94% da renda, proporção muito superior à de todas as outras áreas do mundo, inclusive à da África do Norte e do Oriente Médio (45,35%). No outro extremo, os 20% mais pobres só têm acesso a 4,52% da renda, a menor percentagem internacional, ainda menor do que a da África do Norte e do Oriente Médio (6,90%).

A polarização cresce quando as comparações se efetuam entre os estratos mais extremos de riqueza e pobreza da estrutura social, como o indica a tabela 2, construída por Londoño e Szekely (1997).

Tabela 2

Polarização da renda na América Latina, 1990

(Paridade de compra anual, PPP, ajustado ao produto nacional bruto *per capita*)

Subgrupo	1970	1975	1980	1985	1990	1995
1% mais pobre	US$112	US$170	US$184	US$193	US$180	US$159
1% mais rico	US$40.711	US$46.556	US$43.685	US$54.929	US$64.948	US$66.363
Distância	363	274	237	285	361	417

Fonte: Lodoño & Szekely (1997).

Em 1970, o 1% mais rico da população ganha uma média de US$40.711 *per capita* anuais (paridade de poder de compra, ano base 1985) frente a US$112 *per capita* anuais do 1% mais pobre. A distância era de 363 a 1. Essa distância reduziu-se, da década de 70 para a de 80, para 237 vezes. Mas a partir daí continuou crescendo fortemente, chegando em 1995 a 417 vezes. Entre 1990 e 1995, aumentou em quase 15,5%.

Uma das metodologias mais generalizadas para a medição dos graus de desigualdade na distribuição de renda é o coeficiente de Gini. Sintetizando-a conceitualmente, o coeficiente de Gini seria 0, se a eqüidade fosse a máxima possível; isto é, se a renda estivesse distribuída igualmente entre todos os membros da população. Seus valores vão indicando em que medida se distancia a distribuição real dessa eqüidade máxima e vão de 0 a 1.

Alguns dos países mais eqüitativos do mundo, como Suécia, Finlândia, Espanha e outros, registram coeficientes de Gini entre 0,25 e 0,30. A maioria dos países desenvolvidos está em torno de 0,30. A média mundial gira ao redor de 0,40. Os países mais desiguais do mundo estão nos 0,60. A América Latina estaria, em 1995, em 57,7 (estimativas de Lodoño & Szekely, 1997).

A evolução medida pelo coeficiente de Gini indicaria que, de 1970 a 1980, produziu-se uma melhora sensível no coeficiente, ele voltou a aumentar fortemente entre 1980 e 1990 e permaneceu inalterado, apesar do melhor crescimento da década de 90 em relação à de 80.

A evolução dos coeficientes de Gini em alguns países, entre 1980 e 1989, é a apresentada na tabela 3.

Tabela 3

Distribuição da renda na América Latina, 1980-89

País	Gini (em torno de 1980)	Gini (em torno de 1989)
Argentina (metropolitana)	0,408	0,486
Bolívia (urbana)	0,516 (1986)	0,525
Brasil	0,594	0,633
Chile (urbano)	0,585	0,532
Costa Rica	0,475	0,460
Guatemala	0,579 (1986-7)	0,595
Honduras	0,549 (1986)	0,591
México	0,506 (1984)	0,550
Panamá	0,488	0,565
Paraguai (metropolitano)	0,450 (1983)	0,398
Uruguai	0,436	0,424
Venezuela	0,428	0,441

Fonte: Stewart (1998).

Como se adverte, os coeficientes de Gini da região superam amplamente as médias mundiais e aumentaram no período, com exceção do Chile, da Costa Rica, do Uruguai e do Paraguai.

Os países de maior população da região registram deteriorações sensíveis na distribuição de renda.

No caso do Brasil, a evolução foi a que se vê na tabela 4.

Tabela 4

Evolução da distribuição de renda no Brasil

	Percentagem da renda nacional	
Setor da população	1970	1994
1% mais rico	8	15
25% mais pobres	16	12

Fonte: *The Economist* (1995).

Como se observa, no período que vai de 1970 a 1994, a percentagem da renda nacional do 1% mais rico quase duplicou, enquanto a dos 25% mais pobres diminuiu. 1% da população tinha, em 1994, uma percentagem da renda nacional superior, em uma quarta parte, a 25% da população.

No México, o coeficiente de Gini aumentou permanentemente desde 1984 (Alarcón, 1994).

Na Argentina, segundo os dados do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Indec), as cifras seriam as da tabela 5.

Tabela 5

Evolução da distribuição de renda na Argentina

	Percentagem da renda nacional	
Setor da população	1975	1997
20% mais ricos	41,0	51,2
10% mais pobres	3,1	1,6

Fonte: *El Clarín* (1998), com base em estudos do Indec.

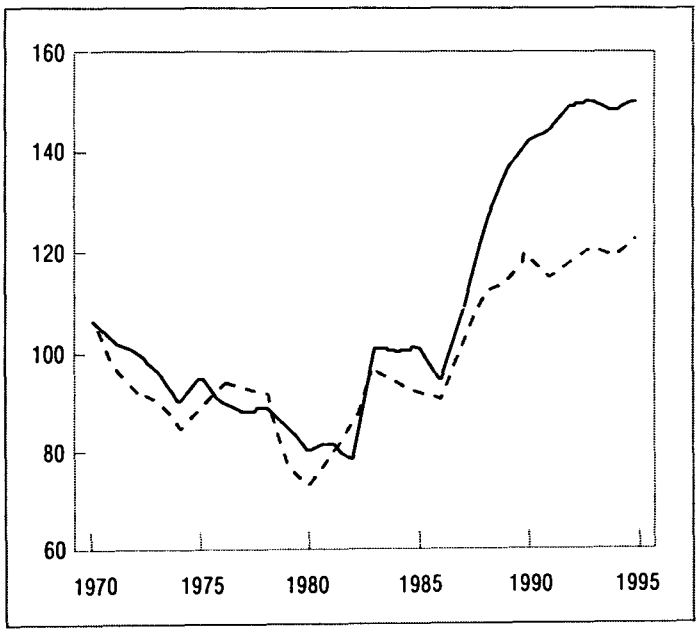
As distâncias aumentaram significativamente. Estima-se que, enquanto em 1975 os 10% mais ricos recebiam oito vezes mais renda do que os 10% mais pobres, essa cifra é agora de 22 vezes.

A magnitude e a evolução da desigualdade nos países latino-americanos parecem estar no centro das dificuldades para reduzir as amplas percentagens de pobreza. Diversos estudos simularam econometricamente qual deveria ser a pobreza latino-americana, levando-se em conta o nível de desenvolvimento da região e se a desigualdade houvesse tido uma evolução menos regressiva.

Birdsall e Londoño (1997) reconstruíram qual seria a curva de pobreza da região, se a desigualdade houvesse seguido nos anos 80 o mesmo padrão que tinha nos anos 70. Os dados resultantes são os do gráfico 1.

Gráfico 1

O impacto da desigualdade sobre a pobreza na América Latina
(1970-95)



Fonte: Birsdall & Lodoño (1997).

A linha contínua do gráfico mede a evolução da pobreza, em milhões de pobres, entre 1970 e 1995.

A linha pontilhada mede qual haveria sido a evolução da pobreza, mantendo-se a estrutura de distribuição de renda dos anos 70. Como se adverte,

essa última linha exibe cifras marcadamente menores que a anterior. A diferença é o que se pode chamar de "excesso de pobreza" da América Latina, fortemente ligado à piora de seus níveis de iniqüidade. Os autores estimam que, se não houvesse piorado a distribuição de renda, os aumentos de pobreza entre 1983 e 1995 haveriam sido a metade do que foram. O "excesso de pobreza por aumento da desigualdade" duplicou-os.

Se a comparação é feita inter-regionalmente, obtêm-se resultados na mesma direção. A pobreza latino-americana seria muito mais reduzida se a América Latina tivesse o padrão de distribuição de renda do Sudeste asiático, por exemplo.

Albert Berry (1997) denomina esse quadro uma situação de "pobreza necessária", porque seria muito menor se nos últimos decis da tabela de distribuição de renda não houvesse uma fração tão limitada da mesma.

A evolução registrada permite, ademais, inferir uma projeção de grande relevância para o futuro. O padrão de alta iniqüidade da região influi para que a elasticidade da pobreza para o crescimento seja reduzida. Não se pode esperar, apenas do crescimento, mudanças profundas na pobreza, caso não se altere esse padrão desfavorável.

É imprescindível investigar a fundo os conteúdos detalhados do padrão de iniqüidade latino-americano, chave dos problemas da região. Saber como funciona concretamente a iniqüidade, nos diversos planos que foram assinalados na seção anterior: capacidades de funcionamento, acesso a ativos, acesso ao crédito, acesso a uma educação de boa qualidade. Os estudos sistemáticos a esse respeito são limitados na região.

As evidências que deles surgem indicam a urgência de conhecer muito mais, a fim de poder atacar seriamente os importantes problemas em ação.

6. Algumas dinâmicas da iniqüidade

Uma revisão de algumas conclusões recentes de pesquisa sobre os funcionamentos iníquos em ação permite recolher "sinais" como os descritos a seguir sobre a magnitude e a profundidade dos problemas em desenvolvimento.

- As distâncias de capacidades básicas de funcionamento alcançam níveis muito significativos. Assim, se bem que as taxas gerais de mortalidade infantil da região se hajam reduzido sensivelmente, são muito importantes as distâncias entre países e no interior dos mesmos. Enquanto essas taxas são muito reduzidas em países como a Costa Rica, 13,7 por mil, e o Chile, 14 por mil, alcançam, por outro lado, 86,2 no Haiti, 75,1 na Bolívia, 57,7 no Brasil, 55,5 no Peru. O padrão da mortalidade infantil está estreitamente ligado ao da iniqüidade. Assinala um estudo recente (Celade-BID, 1996): "Encontrou-se uma correspondência sistemática entre os maiores

níveis de mortalidade infantil e a residência em zonas rurais, o menor nível de educação das mães e dos pais, os mais baixos estratos ocupacionais, condições mais ineficientes na qualidade das moradias e o pertencimento a comunidades indígenas".

A persistência em longos períodos de altas cifras de pobreza e iniqüidade pode produzir, em amplos setores, problemas de funcionamento básico muito graves. Constatou-se que na América Central um terço das crianças com menos de cinco anos de idade apresenta uma estatura inferior à que deveria ter. Há aí efeitos acumulativos de circuitos de pobreza e desnutrição materno-infantil, vinculados aos padrões de iniqüidade.

Uma expressão extrema do impacto da iniqüidade sobre o funcionamento encontra-se nas expectativas de vida. A expectativa de vida das crianças ao nascer em grupos pobres de alguns países da América Central é 10 anos menor que a das crianças de grupos não pobres da população.

- Os índices de desigualdade no acesso à propriedade de um ativo básico como é a terra são na região muito superiores aos índices de outras. Aplicando o coeficiente de Gini para estimar essa iniqüidade, o valor obtido é próximo a 0,80. Supera a maior parte das regiões do mundo, como se pode apreciar na tabela 6.

Tabela 6

Coeficiente de Gini de distribuição inicial de terra por região, 1950-90

	Década				
Região	50	60	70	80	90
Sudeste asiático	67,18	59,56	61,96	61,44	58,35
OCDE e rendas altas	58,43	59,43	52,26	54,62	59,03
Ásia oriental e Pacífico	44,84	47,32	48,86	46,94	41,12
Oriente Médio e África do Norte	78,30	64,56	71,90	67,53f	
Subsaara africano		48,60	56,88	46,73	49,00
América Latina	82,00	81,19	81,33	80,47	77,42

Fonte: Deininger & Squire (1996b).

As diferenças no acesso à propriedade da terra e o tamanho médio das propriedades, que é muito maior na América Latina, influíram significativamente na mais baixa produtividade agrícola e na demanda menor de mão-de-obra para o campo reveladas na região.

Em matéria de acesso ao crédito, estimou-se que cerca de 90% das organizações empresariais da América Latina são pequenas e médias. Todavia, a elas só corresponderam 5% do crédito atribuído à região. Essas unidades reduzidas podem cumprir um papel vital no emprego de setores de baixa renda. Contudo, excluídas dos circuitos de crédito, têm de se financiar com os rendimentos que possam gerar e, por fim, a utilização de seu potencial de criação de empregos encontra-se altamente limitado e com freqüência sua sobrevivência mesma tem bases vulneráveis.

- As desigualdades na possibilidade de acesso à formação de capital humano são muito severas na região. Esse é atualmente um ativo decisivo nos mercados de trabalho. Sua formação está vinculada centralmente a dois grandes processos: a preparação obtida no quadro educativo formal e os elementos recebidos na família. Em ambos os casos, observam-se expressivas iniqüidades de oportunidades e êxitos. As concretizações educativas dos setores dos últimos quintis da distribuição de renda são marcadamente menores e a qualidade da educação que recebem é inferior. Quanto às famílias, pesquisas recentes assinalaram que seu peso sobre o desempenho educativo é muito relevante (Cepal, 1997). Identificaram quatro variáveis influentes: o clima educativo da casa, a renda do lar, o grau de concentração e a organicidade do núcleo familiar. Em todos esses planos, adverte-se que os setores mais desfavorecidos economicamente apresentam desvantagens. A carga de capital educativo de que são portadores os pais é limitada, a renda é reduzida, o grau de concentração pode ser alto num continente onde há um déficit de cerca de 50 milhões de moradias e os núcleos familiares pobres foram especialmente abalados pelo avanço da pobreza. Cerca de 30% dos lares da região são atualmente famílias com um único titular à sua frente, a mãe. Na maior parte dos casos, os lares com mulheres sozinhas, chefes de família, são na América Latina lares pobres. As dificuldades sócio-econômicas tensionaram ao máximo as possibilidades de manter o equilíbrio familiar. Como foi diagnosticado (Katzman, 1992), a deserção do elemento masculino encontra-se fortemente ligada às mesmas. As duas fontes de formação de capital humano apresentam marcadas diferenças nos estratos pobres, que vão dar lugar a acumulações reduzidas que os vão colocar em sérias dificuldades no mercado de trabalho.
- Todos os fatores anteriores, e outros ainda, vão determinar possibilidades muito diferenciadas de ingresso no mercado de trabalho. As taxas de desemprego aberto da região, de caráter elevado, estão estreitamente corre-

lacionadas aos estratos sociais, demonstrando o funcionamento ativo de padrões de desigualdade subjacentes e reforçando-os. Isso pode ser apreciado na tabela 7.

Tabela 7

Distribuição dos desempregados por decis de renda

(%)

	Argentina	Brasil	Colômbia	Chile	México
Decil	1992[1]	1990[2]	1992[3]	1992[4]	1992[5]
1	33,6	25,6	18,6	29,0	13,8
2	19,2	13,1	15,4	15,3	17,0
3	9,8	12,2	11,9	14,4	15,2
4	14,0	13,0	11,0	9,2	10,2
5	7,8	9,6	10,6	9,7	11,3
6	5,1	6,7	11,0	5,6	7,4
7	5,2	7,1	6,2	5,8	10,8
8	0,9	5,6	7,0	3,9	2,5
9	2,1	3,4	5,4	4,9	7,5
10	2,4	3,5	2,7	2,2	4,2
Total	100	100	100	100	100

[1] Buenos Aires.
[2] São Paulo e Rio de Janeiro.
[3] Bogotá.
[4] Grande Santiago.
[5] Áreas de alta densidade.
Fonte: Cepal, com base em tabulações de enquetes de lares (Jimenez & Ruede, 1998).

Pode-se verificar que nos cinco países examinados o desemprego é muito maior nos primeiros decis, que são os mais pobres da estrutura de distribuição de renda. A possibilidade de ser desempregado, pertencendo aos 30% mais pobres da população, é em todos os casos muitas vezes maior do que a possibilidade similar nos 30% mais ricos.

- Desenvolveu-se uma distância crescente de oportunidades em matéria de emprego, a qual discrimina particularmente os grupos jovens, cujas taxas de desemprego são fortemente superiores às taxas de desemprego médio, como se pode apreciar na tabela 8.

Tabela 8

Taxas de desemprego entre os jovens: zonas urbanas

(%)

País/sexo	Taxa de desemprego total da população	Taxa de desemprego da população entre 15 e 24 anos
Argentina	13,0	22,8
◆ Homens	11,5	20,3
◆ Mulheres	15,5	26,7
Brasil	7,4	14,3
◆ Homens	6,4	12,4
◆ Mulheres	8,9	17,0
Colômbia	8,0	16,2
◆ Homens	5,4	11,9
◆ Mulheres	11,6	21,0
Chile	6,8	16,1
◆ Homens	5,9	14,0
◆ Mulheres	8,4	19,3
Uruguai	9,7	24,7
◆ Homens	7,3	19,8
◆ Mulheres	13,0	31,5

Fonte: Cepal, Panorama social de América Latina, 1996 (Bustelo & Minujín, 1998).

- O mercado de trabalho foi-se segmentando cada vez mais, dirigindo-se claramente a acentuar as distâncias. Uma análise recente (Kris, 1997) estabelece uma sugestiva tipologia, concebida em função da Argentina, mas com importantes possibilidades de aplicação a muitas outras realidades nacionais da região. Observa nos novos mercados de trabalho as seguintes situações básicas:
  - de acordo com o grau de proteção legal do trabalhador — *protegido-não protegido*;

- segundo a natureza da relação de trabalho — *regular-casual*;
- segundo o tipo de contrato de trabalho — *permanente-temporário*;
- de acordo com o estrato de inserção — *formal-informal*;
- segundo o *status* legal — *de superfície-subterrâneo*;

Utilizando essa tipologia de situações, Kris distingue, na realidade, três grandes categorias de trabalho.

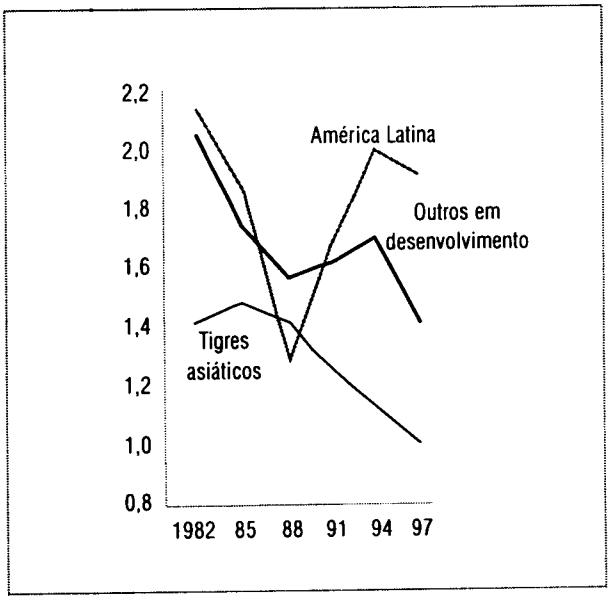
- *boa qualidade do trabalho* (empregos estáveis e protegidos, com seguridade social) — patrão, trabalhadores por conta própria regulares com capital e assalariados estáveis legalizados;
- *qualidade do trabalho restrita* (empregos que carecem de estabilidade ou de proteção) — trabalhadores por conta própria regulares sem capital, assalariados não-estáveis legalizados e assalariados estáveis não-legalizados;
- baixa qualidade do trabalho (empregos que carecem tanto de estabilidade quanto de proteção) — assalariados estáveis não-legalizados, trabalhadores por conta própria semi-assalariados (trabalhadores por conta própria que não têm capital e trabalham para um só cliente), trabalhadores ocasionais, serviço doméstico assalariado, serviço doméstico por horas e trabalhadores sem salário.

É provável que a exploração estatística detalhada dessas categorias encontre correlações significativas com as grandes linhas dos padrões de iniqüidade da região. Os setores de baixa renda estão cada vez mais restritos à desocupação ou a empregos de baixa qualidade do trabalho. As exigências em termos de qualificações dos empregos de boa qualidade do trabalho tornam-nos inacessíveis para percentuais significativos da população. Por exemplo, no Brasil 70% da mão de obra ativa urbana cursaram menos de 10 anos de educação, ou seja, não terminaram os estudos secundários, o que seria um requisito mínimo para os empregos de boa qualidade. Por outro lado, as distâncias salariais entre esses diferentes tipos de inserção profissional estão aumentando cada vez mais. Segundo a Cepal (1997), os que trabalham na economia informal ganham em média 50% do que ganham os que trabalham em empresas modernas, além de trabalharem mais horas. Desse modo, as diferenças salariais entre os profissionais e técnicos e os trabalhadores de setores de baixa produtividade cresceram entre 40 e 60% entre 1990 e 1994. Um setor particularmente prejudicado foi o dos que ganham salário mínimo. Além de sua exigüidade, o valor real do referido salário reduziu-se em quase 30% entre 1980 e 1995.

De acordo com Lora (BID/OCE, 1998), as distâncias salariais foram aumentando com tal intensidade na região que, atualmente, podem ser estimadas como as maiores do mundo. As distâncias da região são de duas vezes as dos países desenvolvidos. As distâncias entre empregados de escritório e trabalhadores braçais da Coréia, de Hong Kong, de Cingapura e de Taiwan são similares às dos países desenvolvidos. Outros países em desenvolvimento da Ásia e da África têm distâncias maiores do que as desses, mas menos acentuadas do que as da América Latina. A evolução pode ser apreciada no gráfico 2.

Gráfico 2

Salários relativos:
empregados qualificados/trabalhadores braçais e operários
(países desenvolvidos = 1)



Fonte: Lora (1998).

Como se observa, as diferenças começaram a aumentar acentuadamente na América Latina perto do fim da década de 80, superando as dos tigres asiáticos e as de outros países em desenvolvimento.

Em uma visualização geral do que está acontecendo em matéria de mercados de trabalho na região nos últimos anos, a OIT (1996) analisa as tendências em 16 países entre 1990 e 1996. Configura um indicador composto, constituído por cinco variáveis: desemprego, informalização, salários industriais, salários mínimos e produtividade. Em 11 dos 16 países que inclu-

em os mais povoados da região, observa que os índices mostram tendências regressivas ou de estancamento.

- A iniqüidade social e econômica pode ter conseqüências em múltiplos planos da vida cotidiana. Uma expressão severa de seus efeitos nas "capacidades de funcionamento básico" a que se refere Amartya Sen (1992) é o que está ocorrendo, nas populações mais desfavorecidas, em matéria de subida da violência. A região registra um aumento considerável dos indicadores de criminalidade nos últimos anos. Considera-se que um cenário de criminalidade moderada em termos comparativos internacionais é uma taxa inferior a cinco homicídios a cada 100 mil habitantes por ano. É a de boa parte dos países da Europa ocidental. A da América Latina, segundo as estimativas (Ratinoff, 1996), quadruplica folgadamente as referidas taxas, configurando um cenário denominado "criminalidade epidêmica", no qual a criminalidade se está instalando profundamente e expandindo, sendo sua base grupos organizados. *The Economist* (1996) ressalta que todas as cidades da América Latina são hoje mais inseguras do que há 10 anos atrás. Tudo isso deteriora a qualidade de vida da população, criando inseguranças de diversas ordens.

Esse processo desde já está vinculado à ascensão anteriormente mencionada dos cenários de pobreza e de dificuldades ocupacionais severas. Os setores de renda alta e média "defendem-se" diante dos novos riscos, redobrando investimentos em segurança. As possibilidades dos setores desfavorecidos não são as mesmas nesse plano. José Weinstein (1997), analisando a situação das populações marginais urbanas de Santiago do Chile, sugere que haveria que construir um novo indicador de iniqüidade, o grau de vulnerabilidade e falta de defesa ante o avanço da criminalidade. Essas populações marginais sofrem fortemente o embate criminal, mas não têm acesso à criação de barreiras protetoras como os outros estratos. As conseqüências dão-se em planos distintos, entre eles, a existência, nas zonas marginais, de taxas de criminalidade muito superiores às médias nacionais. Mas, além disso, conforme ressalta o pesquisador, um aspecto central no caso analisado, que se repete com suas características em outras realidades, é que o modo de vida "pobre mas digno" dessas populações vai sendo superado por avanços dos grupos criminosos. Segundo descreve: "Cria-se uma nova estrutura de poder, invisível do exterior, que coexiste junto com a oficial. Trata-se de indivíduos e grupos reduzidos que passam a dispor de um forte controle físico e cotidiano sobre o resto da população. São os integrantes do narcotráfico e os grupos delinqüentes locais. Dispõem do poder da força exercida ou virtual (ameaça) para impor condutas, danos corporais ou sobre os bens de alguns, fixação implícita de zonas e horários em que não é possível deslocar-se, condições para os vínculos com terceiros externos (lei do silêncio)". Surge uma "pobreza urbana e

dura" de características diferentes das tradicionais. Em função disso, afirma: "Provavelmente uma das taxas mais iníquas e regressivas imagináveis seria a que relacionará a magnitude dos danos e violências que sofrem os diferentes grupos sociais com os recursos que têm para protegerem-se ou recuperarem-se de seus efeitos negativos".

Foram revistas a magnitude e a profundidade da iniqüidade na América Latina e percorridas rapidamente algumas de suas áreas de expressão. Sendo uma tendência presente em grande parte da história da região, e produtora de múltiplos efeitos regressivos que foram detalhados nas seções anteriores, surge naturalmente a questão de por que se agravou nas últimas décadas, como o indicam as cifras disponíveis. Esse é um campo de análise em si mesmo, que deve levar a incursões sistemáticas sobre como funcionam as estruturas produtoras de iniqüidade nesse continente. Pesquisadores do tema sugerem algumas pistas que deveriam ser consideradas na análise. Albert Berry, em um trabalho recente, *The income distribution threat in Latin America* (1997), realiza uma exploração detalhada de correlações observáveis entre as grandes mudanças macroeconômicas realizadas na região e o processo de piora das desigualdades. Inicia sua exploração indicando: "A maioria dos países latino-americanos que introduziram reformas econômicas pró-mercado no decorrer das últimas duas décadas também sofreu sérios aumentos da desigualdade. Essa coincidência sistemática no tempo dos eventos sugere que as reformas foram uma das causas da piora da distribuição". Estima que há um aumento do coeficiente de Gini que vai de 5 para 10 pontos acompanhando as reformas e que pareceria que isso resulta de um salto na participação na renda total dos 10% mais ricos, particularmente, dentro deles, dos 5% mais ricos, ou do 1% mais rico, enquanto a maioria dos decis mais pobres da distribuição perdeu. Altimir (1994), após analisar os casos de 10 países da região, considera que "há bases para se supor que a nova modalidade de funcionamento e as novas regras de políticas públicas dessas economias podem implicar maiores desigualdades de renda".

Uma comissão de personalidades da região, presidida por Patricio Alwyn (1995), avaliou detidamente a situação social da região, estabelecendo tendências em direção semelhante à dos pesquisadores anteriores. Destaca: "Mesmo quando a pobreza é um problema de longa data na região, os processos de ajuste e reestruturação dos anos 80 acentuaram a concentração de renda e elevaram os níveis absolutos e relativos da pobreza". A partir de outra perspectiva concentrada no comportamento das elites, Birdsall, Ross e Sabot (1996), analisando comparativamente os casos da América Latina e do Sudeste asiático, assinalam: "Na América Latina, as elites governantes aparentemente se viram menos impelidas a perceber um vínculo entre seu bem-estar futuro e o futuro bem-estar dos pobres; na maioria dos países latino-americanos, as políticas adotadas foram congruentes com a percepção opos-

ta, ou seja, que as elites poderiam prosperar independentemente do que ocorreu com aqueles que se encontram no terço inferior da distribuição de renda".

Algumas das causas centrais pelas quais a América Latina se converteu no "antiexemplo" necessário nessa matéria crucial parecem encontrar-se em explorações como as mencionadas. Urge abordar o tema para poder extrair conclusões em termos de ação para o futuro.

7. Em busca de respostas

Silenciosamente, os processos de iniqüidade resumidos criam profundas dificuldades estruturais para as sociedades latino-americanas. A iniqüidade atenta contra o crescimento econômico sustentado. Como se verificou, as condições iniciais de iniqüidade predizem severos bloqueios para o crescimento, através dos mecanismos anteriormente identificados. Entre outros aspectos, limita o emprego pela sociedade das capacidades produtivas de um amplo setor da população.

A iniqüidade obstrui o desenvolvimento social. Suas estruturas limitam e reduzem a participação dos pobres no crescimento. As estimativas sobre a "pobreza desnecessária" previamente mencionadas dão conta de seus impactos. É possível, inclusive, que a situação seja mais severa ainda do que a que surge de difundidas estimativas internacionais, caso se leve em conta que a base de medição com freqüência utilizada está sujeita a sérias reservas segundo diversos especialistas. Assim, Lodoño e Szekely (1997) fazem referência ao fato de que a maior parte da literatura emprega duas definições da linha de pobreza. Para medir a pobreza extrema, toma como linha as pessoas que recebem menos de US$1 diário (PPP ajustado 1985) e para medir a pobreza moderada os que recebem menos de US$2 diários (PPP ajustado 1985). Argumenta-se usualmente que esse padrão facilita a comparação internacional da pobreza. Os autores destacam a esse respeito: "Essa metodologia tem a vantagem de permitir a comparação entre países, mas dever-se-ia levar em conta que sua aplicação pode deixar de fora pessoas que, conforme as características do país, deveriam ser classificadas como pobres. Também se deveria considerar que a aplicação de linhas nacionais específicas de pobreza nos países da América Latina e do Caribe sistematicamente exibe estimativas de pobreza maiores do que as obtidas com esse método". A pobreza real, medida com linhas nacionais, resulta maior do que a informada pela metodologia convencional.

A iniqüidade pronunciada característica da América Latina cria, desse modo, sérias tensões sociais e gera tendências desestabilizadoras. A população da região tende a ter consciência da gravidade das polarizações e não as aceita. Segundo os dados do *LatinBarómetro* (1995) em uma medição em vários países, aqueles que consideram que a "riqueza está injustamente distribuída (bas-

tante injusta e muito injusta) chegam a mais de dois terços dos entrevistados no Brasil e no Paraguai, 78 e 76%, respectivamente; em seguida, estão os mexicanos, 68%, os venezuelanos, argentinos e uruguaios, cada um deles com 66%; por último estão os chilenos, com 61%. Essa ampla inconformidade vai ser um elemento que influirá na perda de credibilidade das autoridades, dos partidos políticos e de outras instituições, que pode ser observada em áreas da região. Medições posteriores (*LatinBarómetro*, 1996 em diante) evidenciam uma correlação entre países com maior polarização e grau de descrença nas instituições.

Nas duas últimas décadas, foram ficando para trás diversas "ilusões" a respeito da iniqüidade. Teorias econômicas em voga defendiam que a iniqüidade era uma etapa transitória da curva, que depois se iria atenuando, e isso não aconteceu; ela acentuou-se. Acreditou-se, dentro do referencial do que se denominou modelo do derramamento, que se a sociedade realizasse o máximo de sacrifícios para assegurar estabilidade, equilíbrio macroeconômico e competitividade, logo o crescimento, através do *trickle down effect* (derramamento, gotejamento) chegaria aos setores mais desfavorecidos e os tiraria da pobreza. A realidade refutou severamente a existência desse efeito. Sendo imprescindível que uma sociedade alcance estabilidade macroeconômica, competitividade e crescimento, isso não garante um derramamento.

A partir de múltiplos ângulos, análises recentes desmentem que o desenvolvimento funcione desse modo. Os estudos sobre desenvolvimento humano do sistema das Nações Unidas, abrangendo mais de 130 países, não encontraram confirmações das hipóteses do derramamento. O Banco Mundial chegou a conclusão similar em informes recentes (1995). Um respeitado meio de comunicação de massa, o *New York Times* (1997) publica: "Há poucos anos, apesar das advertências de numerosos economistas, políticos na América Latina e em Washington supunham que o crescimento econômico sozinho cuidaria também dos latino-americanos mais pobres. Muita gente acreditava. Já não acredita mais. O crescimento foi lento demais e, na América Latina, que tem a maior distância entre ricos e pobres, os ganhos foram principalmente para os ricos. Compram-se telefones celulares demais e não se compra arroz suficiente".

As ilusões fundadas em modelos de análise como o U invertido e a teoria do derramamento demonstraram ser infundadas, a custos sociais altíssimos. O problema do desenvolvimento é mais complexo, excede essas visões que o simplificaram. O pensamento recente está reconhecendo cada vez mais a necessidade de superar a visão em que o desenvolvimento social seria uma conseqüência do desenvolvimento econômico e pôr o foco nas múltiplas e complicadas inter-relações de ambos. Nessas novas leituras,[1] ambos os desen-

[1] Ver, entre outros, o incisivo trabalho de Amartya Sen, catedrático de Harvard e presidente da Associação Mundial de Econometristas, "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI", incluído em Emmerij & Nuñez del Arco (1998).

volvimentos se potencializam mutuamente. O crescimento é imprescindível para dar viabilidade ao desenvolvimento social, mas esse é decisivo para que possa haver um crescimento sustentado.

Desse modo, enfatiza-se a necessidade de ampliar totalmente as dimensões da análise. Sendo as variáveis econômicas indispensáveis, o tema do desenvolvimento tem muitas faces e devem ser incluídas necessariamente variáveis de outros campos, caso se aspire a poder atuar de modo efetivo. Entre outros, Atkinson (1998) assinala que devem integrar-se à análise da iniqüidade, para que ela possa ser válida, a dimensão política e a das normas sociais. Ele afirma que "a evolução da desigualdade não pode ser explicada apenas em termos de rendimentos da produção; a divergência das experiências nacionais está refletindo diferenças nas políticas governamentais e nas instituições sociais".

Efetivamente, os processos políticos, as lutas de poder, as assimetrias na capacidade de pressão dos diversos setores, a configuração das estruturas políticas e de outros aspectos do político exercem um papel essencial nos desenvolvimentos econômicos, entre eles os relativos à desigualdade. Pode-se, assim, observar que as possibilidades de atuar sobre a iniqüidade são muito diferentes nos regimes autoritários do que são nos democráticos. Nos primeiros, entre outros aspectos, será muito restrita a capacidade de articular interesses legítimos contra eles e a favor de regras do jogo justas. A concentração do poder que normalmente supõem fará com que suas decisões se inclinem para as vizinhanças imediatas do poder, propiciando patrimonialização e iniqüidades marcadas. Também serão campo ideal para o florescimento de processos de corrupção em escala, dada sua falta de controle público.

Entre outros casos recentes, o regime de Suharto, na Indonésia, um dos países mais povoados do mundo, derrubado por pressão da população, expressava nitidamente esses mecanismos de ultraconcentração econômica e corrupção em grandes proporções a favor do poder. Essas realidades políticas condicionavam o funcionamento econômico. Nos sistemas democráticos, é possível que se articulem continuamente os interesses legítimos de diversos setores sociais para pressionar por mudança em prol da melhora da eqüidade. A corrupção, por sua vez, em si mesma uma fonte formidável de criação de desigualdade, tem os contrapesos das obrigações de prestar contas, da opinião pública, dos meios de informação e da cidadania organizada de diversas formas. Parece relevante levar em conta a recomendação de Alessina e Perotti (1994): "a economia sozinha não pode explicar as enormes variações entre os países em crescimento e, de modo mais geral, em resultados econômicos e eleições de políticas. A economia política é resultado de lutas políticas dentro da estrutura institucional. O pesquisador empiricamente orientado e o assessor em políticas devem estar bem conscientes de como a política influi no processo de elaboração de políticas".

As normas sociais, por sua vez, têm importante peso nos processos econômicos reais. Assim, por exemplo, as atitudes que prevalecem em uma sociedade a respeito das distâncias salariais, das diferenças educativas, da desocupação influirão fortemente sobre as políticas que se adotem.

A partir dessa ordem de perspectivas — a visualização integradora que não cinde o econômico e o social e não subordina esse último plano a um papel secundário e o acionamento de uma abordagem que supera reducionismos puramente economicistas para compreender os problemas existentes e enfrentá-los —, estão surgindo estratégias renovadas de ação quanto ao desenvolvimento em geral e à iniqüidade em especial. A iniqüidade marginalizada no modelo do derramamento e postergada nas análises reducionistas reaparece nessas perspectivas como uma linha central dos bloqueios ao desenvolvimento, produtora de desajustes múltiplos que se vão imbricando e tendem a reproduzi-la.

A iniqüidade é enfrentável? Não constitui uma espécie de fatalidade histórica inexorável? Ou, como advogam alguns, encará-la ativamente não perturbará severamente as possibilidades de crescimento econômico?

A realidade, único padrão verificador do mérito das teorias, indica que há países que praticam políticas sistemáticas de melhora da eqüidade em suas sociedades que, derrotando toda visão fatalista, alcançam resultados efetivos, e que não só isso não bloqueia seu crescimento econômico, como, pelo contrário, favoreceu-o de modo muito relevante, gerando "círculos virtuosos" de crescimento, e os resultados foram animadores. Assim, entre as sociedades com alguns dos coeficientes de Gini mais baixos, encontram-se as que integram o chamado "modelo escandinavo": Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia,[2] Canadá, e países da Europa ocidental, como Holanda e Bélgica. Todos eles são líderes em competitividade econômica, têm um dinâmico progresso tecnológico, estabilidade macroeconômica, altas taxas de crescimento a longo prazo e cifras favoráveis em eqüidade. Sua preocupação com respeito a ela tem sido permanente. Entre muitíssimos outros aspectos citáveis, a Suécia tem um Ministério para a Eqüidade que influiu na obtenção dos níveis mais altos do globo de eqüidade de gênero. Também países como Japão, Coréia e Israel, entre outros, puseram em prática políticas que favoreceram a eqüidade, e seus resultados econômicos a longo prazo foram muito significativos. Amartya Sen (1992) refere-se em suas pesquisas a como a Costa Rica e o estado de Kerala, na Índia, ambos com recursos econômicos de partida muito limitados, conseguiram dar a suas populações altos padrões de expectativa de vida, educação, saúde e desenvolvimento humano em geral, tendo como base desses êxitos políticas que favoreceram ativamente a eqüidade.

---

[2] Pode-se ver uma análise em profundidade das chaves do funcionamento histórico do dito modelo em: Costa & Corpi, "El modelo escandinavo", incluído em Kliksberg (1997a).

A iniqüidade é, portanto, enfrentável, não responde a determinismos históricos sem salvação e, além do fato de que encará-la convém ao ideário de qualquer democracia que deve garantir igualdade de oportunidades, é, como o verificaram numerosas pesquisas recentes, um motor fundamental para o crescimento.

Quais seriam as estratégias apropriadas para abordar o problema na América Latina? Estão surgindo significativas linhas de trabalho no quadro do que a Cúpula Social Mundial de Copenhague descreveu como um novo modelo de desenvolvimento, o "modelo de desenvolvimento partilhado", baseado na participação de todos os integrantes da sociedade, sem exclusões. Excede o objetivo deste artigo explorá-las detalhadamente. Essa exploração constitui o grande desafio aberto para se obterem avanços reais na luta contra a pobreza e pelo desenvolvimento real na América Latina e sugere uma enorme tarefa coletiva. Assinalaremos resumidamente algumas das linhas que, de acordo com as análises sobre as causas da iniqüidade, deveriam ser centrais na ação. A elas se devem somar muitas outras, mas essas são claramente muito relevantes e ilustram a vasta agenda concreta que se pode propor nessa área.

- A criação de capital humano aparece como um ponto central de um modelo de desenvolvimento renovado e de melhora da eqüidade. Tem efeitos no âmbito pessoal, familiar e das nações. É vital para a produtividade e a competitividade. A ela se atribui um percentual considerável das taxas de crescimento econômico. A matrícula escolar aumentou consideravelmente e isso é altamente positivo. Mas há três problemas muito sérios: desistência, repetição e qualidade. Cinqüenta por cento das crianças desistem antes de terminar o primário. As taxas de repetência são as maiores do mundo. A qualidade das escolas está ligada a fatores como o número de horas anuais de aula, a remuneração dos professores, o investimento em infra-estrutura e em material. Em todos eles, a escola pública, que congrega a grande maioria das crianças, está em clara inferioridade em relação à escola privada. O acesso à educação de boa qualidade parece só ser permitido a um reduzido setor social. Superar esses problemas requererá pô-los em foco e estabelecer estratégias apropriadas à sua natureza. É muito importante continuar com a política de extensão da cobertura. Ainda restam amplos grupos populacionais que se encontram fora da matrícula no primário. Mas, como se viu, não basta. Deve haver uma vigorosa política de redução da desistência e da repetência e de elevação da qualidade. Deve-se fortalecer ativamente a escola pública. Isso implica recursos adequados e ações concretas nas áreas da carreira docente, da revisão curricular, dos materiais de trabalho e da infra-estrutura.

A situação dos professores é um eixo básico da questão. Necessita-se de uma carreira docente hierarquizada socialmente, remunerada apropriadamente e que constitua uma alternativa atrativa de trabalho para as novas gerações, abrindo possibilidades de progresso e crescimento profissional. Nas sociedades avançadas em educação, essa foi uma das estratégias-mestras empregadas para obter o referido resultado. Assim, os professores em diversos países da Europa ocidental têm salários superiores aos da média da população. Em Israel, um país com muito bons padrões educativos, o governo de Rabin decidiu, contudo, em 1994, fazer uma grande reforma educativa para o século XXI. A nova reforma educativa elevou em 33%, em termos reais, o orçamento da educação nacional. Entre os aspectos-chave, aumentou-se substancialmente a remuneração dos professores e juntaram-se à sua jornada de trabalho três horas pagas destinadas a treinamento em sistemas pedagógicos avançados e introdução da informática em todas as aulas do país. O país passou a investir em educação 9% do produto nacional bruto.[3] Na Coréia, investem-se quase 10% do produto nacional bruto em educação. Esses quadros contrastam com a situação dos professores na América Latina. Numerosas análises de reputados especialistas coincidem no diagnóstico. Entre eles, Puryear (1997) descreve o estado crítico das remunerações e os desestímulos ao ingresso na profissão do seguinte modo: "Permitiu-se a deterioração da profissão docente. Os professores de todos os níveis educacionais são em geral mal formados e pior pagos e têm poucos incentivos para a excelência profissional e o aperfeiçoamento. Um terço dos professores da região carece de certificados ou de títulos profissionais (Banco Mundial, 1993). Nas escolas rurais do Nordeste brasileiro, só 40% dos professores completaram o ensino básico (Harbison e Hanunshek, 1992). No México, os professores foram um dos poucos grupos ocupacionais que sofreram a queda de um decil de seus salários em relação a outros durante os anos 80 (Ibarrola, 1995). Os baixos salários e as condições precárias pioraram particularmente o recrutamento de novos professores. A pesquisa recente sugere que aqueles que entram em programas de treinamento docente têm desempenhos acadêmicos desproporcionalmente baixos".

German Rama (1993) historia a evolução do processo de deterioração e os cenários previsíveis: "formar um bom corpo docente para todas as escolas e um bom sistema de orientação e supervisão, enquadrando o todo em uma ética da função do professor na sociedade, exigiu em algumas sociedades um esforço de meio século. Políticas de ajuste econômico que, sem a isso intencionalmente se proporem, pauperizaram os professores, deixaram de manter e construir unidades escolares, e amontoaram as crianças, promoveram uma profunda crise da profissão de professor. Os melhores professores

[3] Podem-se ver os conteúdos da reforma em Rubinstein & Shoshani (1994).

buscaram ocupação em outra parte, os que ficaram se burocratizaram e deixaram de acreditar no que faziam — porque através das políticas públicas se desvalorizou esse nobre ato de ensinar às crianças —, os jovens capazes não quiseram formar-se nas escolas normais e, em alguns países, é possível que no futuro imediato não haja jovens profissionais para substituir os antigos, que se aposentam ou abandonam, e se volte a um ensino com professores sem título".

Esses processos que afetam severamente a qualidade requerem políticas orgânicas para superá-los. Alguns países da região desenharam-nas, puseram-nas em prática e estão obtendo resultados.

A Costa Rica considerou a educação, durante seus 50 anos de democracia, um grande projeto nacional. Consensualmente, suas forças políticas defenderam a escola pública e trabalharam permanentemente em sua melhora. O Congresso do referido país aprovou, em 1997, uma reforma constitucional que incorpora uma cláusula que obriga os governos a investir em educação não menos que 6% do produto nacional bruto, percentual muito superior ao da maioria dos países da América Latina. Seus êxitos educativos fizeram com que ocupe uma das primeiras posições da região nas estatísticas de desenvolvimento humano, e a qualidade de seu sistema educativo converteu-se em um dos elementos centrais que atraíram recentemente investimentos tecnológicos de ponta em grande escala para esse país.

O Uruguai, onde a educação foi uma prioridade da democracia em todo este século, está atualmente realizando uma amplíssima reforma educativa que tem, entre suas metas, avançar em direção à universalização da educação pré-escolar (Rama, 1998). Freqüentam o pré-escolar, instância educativa considerada crucial no mundo dos fins do século XX, devido ao seu peso na formação das estruturas básicas, apenas 14% das crianças da América Latina. A cifra uruguaia é várias vezes maior que esse nível, mas o país se propôs a chegar à universalização do pré-escolar no ano 2000. Desse modo, está em marcha um dos mais ambiciosos programas de hierarquização e desenvolvimento da carreira docente.

No Chile, como menciona Aninat (1998), a democracia considerou o tema da educação da mais alta prioridade e iniciou uma série de programas para melhorar a "qualidade e eqüidade" na educação. Aumentaram-se consideravelmente os orçamentos educativos. Reforçou-se a dotação de materiais e instalaram-se computadores em todas as escolas secundárias e em 50% das primárias. Foi posto em marcha um vasto programa de renovação curricular e inovações educativas, o Projeto Montegrande. O fortalecimento da carreira docente teve especial ênfase nas reformas. Aumentaram-se os salários reais dos professores de 1990 para cá em uns 80%. Criaram-se prêmios para a excelência docente, bolsas para o aperfeiçoamento no exterior e se melhorou a formação inicial dos professores.

Em todos esses países, há uma enérgica política de qualidade na educação pública, junto à de cobertura. Suas médias de rendimento superam as deficientes médias da região e apontam a necessidade e a viabilidade de caminhar nessa direção.

Outra base de sustentação essencial do desenvolvimento de capital humano encontra-se em campos como a nutrição e a saúde. Como já se viu, a região apresenta em ambos fortes déficits em aspectos básicos.

Assegurar um acesso universal a uma nutrição adequada e a sistemas de saúde públicos de boa qualidade são metas que devem estar no topo das destinações de recursos. Encontram-se, em todas as constituições dos países, na essência da promessa de igualdade de oportunidades da democracia e deveriam converter-se em realidades através de ações concretas. Sem avançar nesses campos, a possibilidade real de melhoras nos níveis educativos será precária. As altas taxas de desistência e repetência, por exemplo, segundo indicam as pesquisas na América Central, têm um de seus motivos principais nos quadros de desnutrição com os quais freqüentam a escola inúmeras crianças de famílias desfavorecidas.

- A criação de capital humano realiza-se em dois grandes marcos: um é o sistema educativo, outro é a família. São dois marcos que interagem. Já se viu como as características da família incidem fortemente no desempenho educativo das crianças. Mas, por outro lado, a família em si mesma é formadora nas etapas mais básicas do desenvolvimento. Junto a seus transcendentais papéis afetivos, tem um papel decisivo na estruturação da personalidade, na formação dos critérios de discernimento ético e na formação de capacidades para o raciocínio criativo e crítico,[4] e proporciona as bases para modelos de comportamento no campo da saúde preventiva. Sua influência é determinante na dotação de capital humano das crianças e jovens. Melhorar a eqüidade requer vigorosas políticas de fortalecimento da unidade familiar, hoje oprimida na América Latina pelos embates da pobreza e pelas tensões para encontrar e manter fontes de trabalho e renda. Reconhecendo o papel-chave da família, diversos países avançados foram expandindo cada vez mais suas políticas

[4] Pode-se ver, sobre a influência da família na gestação dos processos básicos de criatividade e crítica, os trabalhos de Naum Kliksberg, alguns dos quais foram aplicados em uma experiência em grande escala de desenvolvimento de capacidades populares nesse campo, o Ministério de Estado que para esses efeitos dirigiu Luís Alberto Machado na Venezuela. Entre os trabalhos: "Elementos para una estrategia estructural en la formación de un profesional creativo" e "Aproximación a un análisis de los modelos de interación y de las estrategias de pensamiento en el aprendizaje" (incluídos em Kliksberg, 1983 e 1998).

protetoras das mesmas. Elas incluem atualmente, na Europa ocidental: assistência médica pública garantida a todos os aspectos da gravidez e do parto, para assegurar a saúde da mãe e da criança ao nascer, licenças especiais para mães e pais (vão de três meses em Portugal a sete meses na Dinamarca), preservação da ocupação da mãe, subsídios por filho e reduções fiscais. Na América Latina, a política social deveria tomar como um objetivo em si a proteção e o fortalecimento da unidade familiar; deveriam ser reforçados e ampliados os programas existentes e gerados programas inovativos adaptados ao tipo de problema concreto que se delineia nas famílias desfavorecidas.

- O capital social tornou-se, no fim do século, uma categoria fundamental nas análises sobre o desenvolvimento. Pesquisas como as de Putnam (1994), Coleman (1990), e trabalhos recentes de pesquisa (Knack e Keefer, 1997) demonstraram seu peso nos resultados macroeconômicos, na estabilidade política e no desenvolvimento social. O capital social de uma sociedade compreende, como foi mencionado, aspectos como valores partilhados, normas sociais, cultura, taxa de associativismo, quer dizer, a capacidade de construir acordos, redes, sinergias, "clima de confiança" entre os diversos atores sociais, inteligência das instituições e orientação para o trabalho voluntário. Putnam conclui que a superioridade no desempenho econômico do Norte da Itália sobre o Sul da Índia tem parte de sua explicação no maior capital social acumulado na primeira região. Coleman (1990) diz que: "O capital social torna possível o alcance de determinados fins que seriam inalcançáveis em sua ausência". Knack e Keefer corroboraram empiricamente que elementos básicos do capital social, como a confiança e a cooperação social, têm impactos significativos sobre o desempenho econômico dos países.

A América Latina requer levar adiante políticas sistemáticas de mobilização dos imensos ativos latentes na região nessa matéria. São necessários programas ativos em campos como a mobilização da cultura popular, que pode ter múltiplas funcionalidades para o desenvolvimento social, a promoção do associativismo e a abertura de canais concretos para a ação voluntária. O voluntariado, por exemplo, dimensão destacada do capital social, é intensamente promovido e está exercendo um papel significativo em diversas sociedades avançadas. Nos países da Europa ocidental, cresce a participação de jovens em tarefas voluntárias de desenvolvimento. Em Israel, 25% da população contribuem com serviços voluntários, a maior parte deles de caráter social, gerando 8% do produto nacional bruto em bens e serviços dessa natureza. A potencialização do capital social contribuirá por múltiplas vias para a melhora da eqüidade. Entre outros aspectos, revalorizará a cultura popular, democratizará o acesso à cultura, contribuirá para a elevação da auto-estima

dos setores desfavorecidos, aumentará sua participação, afiançará e estimulará mecanismos de cooperação e criará vínculos de solidariedade atuantes no interior da sociedade.[5]

Por sua vez, determinou-se que a eqüidade contribui para fortalecer o clima de confiança e as normas de cooperação cidadã. Os estudos empíricos de Knack e Keefer (1997) constataram que há correlação entre baixos níveis de desigualdade em um país e o desenvolvimento dos referidos aspectos do capital social.

- Privilegiar a educação, a família e o capital social requer um amplo acordo voltado para o interior das sociedades latino-americanas. Será imprescindível que haja mudanças de valores e atitudes. Deve-se sustentar para isso a compreensão de que o crescimento do capital humano e do capital social vai definir o perfil mesmo da sociedade, sua qualidade de vida será decisiva para a melhora da eqüidade e é ao mesmo tempo uma alavanca poderosa de crescimento econômico. A idéia de "gasto social" que associa destinação de recursos ao social a um gasto e junta-lhe com freqüência a conotação de que se está desviando recursos de desenvolvimentos produtivos genuínos não coincide com os fatos. Aplicar recursos para proteger nutricionalmente as crianças, melhorar a qualidade da educação, fomentar a cultura popular e estimular o voluntariado não é um gasto, é um investimento com alta taxa de retorno. Existem medições crescentes a esse respeito. O "acúmulo de capital humano e social" que produzem esses investimentos é decisivo para que haja progresso tecnológico, competitividade e crescimento sustentados e melhore a eqüidade. Impõe-se, na América Latina, pôr em marcha amplos pactos nacionais nessa matéria.
- O Estado tem de cumprir um papel central na promoção desses pactos nacionais e em sua implementação efetiva. Cada vez mais se pensa que o "Estado desejável" não é obtido reduzindo-se simplesmente o tamanho do Estado. A questão de fundo não é o tamanho, mas ter um Estado centrado nas funções históricas que é imprescindível que cumpra e com capacidade institucional para levá-las a cabo com eficiência. Entre elas, ressaltam claramente o tema da eqüidade e o do desenvolvimento social em geral. Em sua oportunidade, perguntava-se um pioneiro na luta contra a pobreza no continente, Sergio Molina: "Quem se encarregará do tema da eqüidade em nossas sociedades?", e respondia que houvesse aí um papel insubstituível para a ação estatal. Apresentam-se múltiplos planos de ação possíveis a esse respeito. O reforço e a eficiência do investimento social são um deles.

[5] O autor examina o tema das potencialidades da cultura para lutar contra a pobreza em "Cómo enfrentar los déficits sociales en América Latina. Acerca de mitos, dogmas y el papel de la cultura" (incluído em Kliksberg, 1997a).

A destinação de recursos para contribuir para garantir os direitos mínimos de subsistência dos mais pobres é outro. Não desdenhável, por certo. O informe da comissão presidida por Patricio Alwyn (1995) ressalta que: "Mesmo quando a relação crescimento-emprego é chave para superar a pobreza, não se deve subestimar a importância das transferências, serviços e programas específicos. Segundo as estimativas do BID e do Pnud (1993), essas podem chegar a constituir cerca da metade da renda das famílias pobres da região. O gasto social tem importância crucial na sobrevivência dos lares mais carentes e constitui para alguns a diferença entre pobreza e indigência. Em outros casos menos extremos de famílias que conseguiram manter uma infra-estrutura doméstica, o gasto social pode evitar que caiam abaixo da linha de pobreza, que se produzam quedas importantes nos níveis salariais".

Uma análise recente da economia chilena (Pnud, 1998) ressalta o efeito dos subsídios estatais sobre a eqüidade: "Os subsídios monetários cumprem um importante papel em melhorar a distribuição das oportunidades. Com efeito, vista segundo quintis de renda, a diferença entre os extremos, antes das transferências feitas pelo fisco, é de 14,4 vezes. Depois delas a distância se reduz para apenas 8,6 vezes" (discurso sobre o estado da fazenda pública, ministro da Fazenda, 1977).

Assim como o Estado deve praticar uma ativa política de investimento social em sociedades com déficits sociais da magnitude dos latino-americanos, devem ser empregados todos os esforços para melhorar a qualidade da "gerência social" aplicada. Isso implica, entre outros aspectos: redesenhar as estruturas institucionais para perfis mais abertos, horizontalizados, orientados para os modelos de *learning organizations*, melhorar por todas as vias as coordenações para o interior dos setores sociais e com outros setores, aprender a configurar e gerir redes interinstitucionais, descentralizar os programas sociais em direção às regiões e aos municípios, propiciar ativamente a participação das comunidades carentes em todos os aspectos do projeto e da implementação dos programas sociais, introduzir uma cultura gerencial avançada e ajustada aos dilemas gerenciais próprios da ação no campo social, estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação em tempo real, e desenvolver acordos entre governo, ONGs, setores-chave da sociedade civil e comunidades carentes, para levar adiante grandes programas de enfrentamento da pobreza e melhora da eqüidade.[6]

O tema fiscal é outro que não admite dúvida. Tem incidências diretas sobre a eqüidade. As fontes fiscais da América Latina diferem substancialmente das de países como os da Europa ocidental. Enquanto, nesses últimos,

[6] O autor analisa em detalhe o papel e o desenho do Estado no social em Kliksberg (1997b).

quase dois terços da arrecadação fiscal provêm de impostos diretos que oneram progressivamente os contribuintes, segundo seu patrimônio e sua renda, e só um terço de impostos indiretos, cuja onerosidade é regressiva, ao ser *per capita* (isto é, impostos ao consumidor), na América Latina a situação se inverte. Só um terço vem de impostos diretos, e dois terços dos indiretos. Essa regressividade fiscal se vê significativamente aumentada ao se levar em conta que os sistemas fiscais da região apresentam altas taxas de evasão, e que estas provêm principalmente de setores em melhor situação econômica. Há aí amplas linhas de trabalho pela frente. Desse modo, dever-se-ia estimular fiscalmente modalidades que incentivem a participação das empresas e da sociedade civil nos programas sociais.

- Um campo totalmente crucial para a melhora da eqüidade é o do emprego. Como foi anteriormente mencionado, as maiores cifras de desemprego encontram-se nos estratos mais pobres. Comparativamente, observa-se que alguns dos melhores resultados nessa matéria foram obtidos pelas estratégias de crescimento "de baixo para cima". Em países como Japão, Coréia, Itália e Israel, com modalidades desde já muito diversas, exerceu um papel central no emprego o apoio à pequena e à média empresa, através de fatores como a facilitação de garantias, o apoio creditício e a assistência tecnológica. Aí se forma uma base produtiva dinâmica geradora de emprego dirigido especialmente para os setores mais desfavorecidos. As possibilidades associativas das pequenas e médias empresas entre si podem dar lugar também a combinações produtivas muito interessantes, como as produzidas na Itália. Na América Latina, um programa em grande escala, internacionalmente reconhecido, orientado para elas, o Programa Bolívar, conseguiu criar inovadoramente múltiplas redes que envolvem governos, bancos, universidades e outros atores sociais relevantes, em favor do fortalecimento e da projeção crescentes das pequenas e médias empresas e do acesso delas aos mercados mundiais. Os impactos obtidos em todos esses aspectos foram de grande importância.[7]

O fortalecimento das pequenas e médias empresas rurais também pode exercer um papel relevante nesse crescimento desde a base. Requer-se, em geral, na região, potencializar atividades produtivas intensivas em emprego e exportações, com forte carga de emprego. Junto a isso, podem trazer contribuições significativas iniciativas inovadoras como, entre outros, os programas orientados para vincular os jovens com dificuldades profissionais com o mundo das empresas, como o bem-sucedido programa Chile Jovem, progra-

[7] Podem-se ver, a esse respeito, as observações de Hugo Varsky, secretário executivo do Programa Bolívar (Varsky, 1994).

mas dirigidos especificamente à incorporação produtiva das mulheres sozinhas, chefes-de-família, como os desenvolvidos na Costa Rica,[8] e apoios efetivos em termos de facilidades para o cuidado das crianças que permitam às mulheres pobres realizar atividades produtivas, como os programas de "mães cuidadoras" na Venezuela.

A experiência ensinou que, para o êxito desses programas, o enfoque não pode ser puramente técnico. Sendo imprescindível a capacitação dos jovens desempregados ou das mulheres humildes, chefes de família, em habilidades que lhes permitam ingressar na produção, os grupos prejudicados por longos períodos de desocupação necessitam também que os programas os ajudem a recuperar a confiança em si mesmos, a auto-estima, a crença em seu potencial. Os resultados alcançados com cursos e trabalhos desse tipo nos programas com as mulheres desfavorecidas na Costa Rica são indicativos da importância dessa abordagem ampla.

Essas e outras vias fazem parte dos caminhos que numa democracia é possível e necessário empreender para atacar a iniqüidade. No tema, entra muito em jogo o perfil de sociedade que será a América Latina no século XXI. Esse perfil estará ligado às decisões que forem adotadas nesse campo. É preciso imaginação nos projetos. Joseph Stiglitz (1998), economista-chefe do Banco Mundial, afirma a necessidade do que chama de um consenso pós-Washington. Em sua opinião, esse consenso "reconhece tanto que um conjunto mais amplo de instrumentos é necessário (do que os incluídos no consenso), quanto que nossas metas são também mais amplas". A respeito das metas, sugere: "Buscamos aumentos dos níveis de vida, inclusive melhoras em saúde e educação, não apenas aumentos do produto interno bruto que se calcula. Buscamos o desenvolvimento sustentável, que inclui preservação dos recursos naturais e manutenção de um ambiente são. Buscamos o desenvolvimento eqüitativo, que garanta que todos os grupos da sociedade, e não só o estrato mais alto, desfrutem dos benefícios do desenvolvimento. E buscamos o desenvolvimento democrático, no qual os cidadãos participem de várias formas das tomadas de decisão que afetam suas vidas".

A iniqüidade é um dos obstáculos mais formidáveis a metas como as mencionadas. Os custos que se estão pagando por ela são de enormes dimensões. Ela obstrui o caminho para o crescimento. Como o aponta Birdsall (Birsdall & Lodoño, 1997): "é possível que as taxas de crescimento na América Latina não possam ser mais de 3 ou 4%, longe das necessárias; no entanto não se conte com a participação e a contribuição da metade da população que está compreendida nos percentis mais baixos de renda".

Os processos de polarização social em curso estão substituindo o perfil de sociedades duais com que freqüentemente foram descritas as latino-

[8] Pode-se ver uma referência detalhada aos mesmos em Grynspan (1997).

americanas, com áreas de modernidade e de atraso, por outro distinto. As sociedades passam a estar integradas por dois grupos básicos: os incluídos e os excluídos.

Os processos de exclusão vão além das divisões traçadas pelas dualidades. Produzem profundas segregações. Um percentual significativo da população não tem acesso a trabalhos produtivos, a uma educação de qualidade, à cultura, ao mercado. Vão-se criando, nas grandes cidades, áreas fechadas para incluídos e excluídos, com limitadas comunicações entre si. Multiplicam-se, nos excluídos, destinos inelutáveis de pobreza, que se reproduzem de geração em geração. Enfraquece-se a unidade familiar, base de uma vida humana plena. Os excluídos sentem tremer suas bases estratégicas de vida e sua possibilidade de tomar parte. Por que aceitar tudo isso? Vai contra as éticas apregoadas por Jesus e Moisés, tão decisivas no Ocidente. Atenta contra o ideário do sistema democrático baseado na inclusão, na abertura igual de oportunidades. Cria tensões profundíssimas nas entranhas da sociedade. Degrada seu perfil geral. A iniqüidade não é uma lei da natureza. A onda de pesquisas recentes exibe evidências empíricas esmagadoras a esse respeito. Resumindo-a, destacam Deininger e Squire (1996): "Mais do que estar governada por uma lei histórica inamovível, a evolução da renda e da desigualdade é afetada pelas condições iniciais e pelas políticas possíveis". Deixaremos que continue minando o crescimento, a democracia e a ética ou geraremos, a partir da democracia, vastos acordos sociais para resgatá-los e renovar a esperança nos excluídos da América Latina?

Referências bibliográficas

Adelman, Irma & Robinson, Sherman. Income distribution and development. In: Hollis, Chenery & Srinivasan, T. N. (eds.). *Handbook of development economics*. Amsterdam, North Holland, 1988.

Alarcón, Diana. *Changes in the distribution of income in Mexico and trade liberalization*. México, Colegio de la Frontera Norte, 1994.

Alessina, Alberto & Perotti, Roberto. The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. *World Bank Economic Review*, *28*(3), 1994.

——— & Rodrik, Dani. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, *108*, MIT Press, 1994.

Altimir, Oscar. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la Cepal* (52), abr. 1994.

Alwyn, Patricio et alii. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social*. Cepal/Pnud/BID, 1995.

Aninat, Eduardo. Addressing equity issues in policy making: principles and lessons from the Chilean experience. In: Conference on Economic Policy and Equity. *Proceedings*. IMF, 1998.

Atkinson, A. B. Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries. In: Conference on Economic Policy and Equity. *Proceedings*. IMF, 1998.

Bain, Katherine & Hicks, Norman. Building social capital and reaching out to excluded groups: the challenge of partnerships. Celam Meeting. *Draft*. Washington, D.C., World Bank, 1998.

Banco Mundial. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. 1995.

———. *Reforma Social y Pobreza, 2*, 1997.

Benabou, Roland. Inequality and growth. *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, 1996.

Berry, Albert. The income distribution threat in Latin America. *Latin American Research Review, 32*(2), 1997.

BID & OCE. Documentos preliminares de trabalho. 1998. mimeog.

——— & Pnud. *Reforma social y pobreza*. 1993.

Birdsall, Nancy. Comentario sobre el trabajo de Yamada Kuchiki: "Enseñanzas del Japón". In: Emmerij, L. & Nuñez del Arco, J. (eds.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, 1998.

——— & Lodoño, Juan Luis. Asset inequality matters: an assessment of The World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, May 1997.

———; Ross, David & Sabot, Richard. La inequidad como limitación para el crecimiento en América Latina. *Gestión y Política Pública*. México, Cide, primer sem. 1996.

Burki, Shadid Javed. Opening statement. In: Poverty & Inequality. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribean. *Proceedings*. World Bank, 1996.

Bustelo, Eduardo & Minujín, Alberto (eds.). *Todos entran*. Unicef, Santillana, 1998.

Caldera, Rafael. Discurso inaugural. Assembléia Anual da OEA, 28. *Anais*. Caracas, 1998.

Celade/BID. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*. 1996.

Cepal. *La brecha de la equidad*. 1997.

El Clarín. 3-5-1998.

Clarke, G. *More evidence on income distribution and growth*. Washington, D.C., World Bank, 1992. (Working Paper.)

Coleman, James. *Foundations of social theory*. Harvard University Press, 1990.

Commission of the European Communities. *Toward a Europe of solidarity, intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*. Brussels, 1993.

Deininger, Klaus & Squire, Lyn. Measuring income inequality. A new database. *World Bank Economic Review*, 1996a.

———. New ways of looking at old issues: inequality and growth. Washington, D.C., World Bank, 1996b.

The Economist. Apr. 29, 1995.

The Economist. Nov. 1996.

Emmerij, Louis & Núñez del Arco, José (eds.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, 1998.

Fields, Gary. Changes in poverty and inequality in developing countries. *Research Observer*, Washington, D.C., World Bank, *4*, 1989.

Grynspan, Rebeca. Desarrollo humano: nuevo desafío para América Latina. *Coloquio* (28), Congreso Judío Latinoamericano, 1997.

Jiménez, Luis F. & Ruedi, Nora. *Stylized facts of income distribution in five countries of Latin America and general guidelines for a redistributive policy*. Cepal, 1998.

Kaldor, Nicholas. Capital accumulation and economic growth. In: Kaldor, Nicholas. *Further essays on economic theory*. Holmes and Meier, 1978.

Katzman, Rubén. ¿Por qué los hombres son tan irresponsables? *Revista de la Cepal* (46), 1992.

Kliksberg, Bernardo (ed.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. 4 ed. Fondo de Cultura Económica, 1997a.

———. Repensando el Estado para el desarrollo social. *Reforma y Democracia. Revista del Clad* (8), 1997b.

Kliksberg, Naum. *La crisis pedagógica en las universidades latinoamericanas*. Universidad Central de Venezuela, 1983.

———. Prácticas de interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias. *Revista Venezolana de Gerencia*. Universidad de Zulia, 1998.

Knack, Stephen, & Keefer, Philip. Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation. *The Quarterly Journal of Economics, 112*(4), Nov. 1997.

Kris, Ernesto. Empleabilidad y vulnerabilidad social. Buenos Aires, 1997. mimeog.

Kusnetz, Simon. *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona, Gustavo Gili, 1970.

LatinBarómetro, 1995 e 1996.

Londoño, Juan Luis & Szekely, Miguel. *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995.5*. BID, 1997. (Working Paper Series, 357.)

Lora, Eduardo. Las mayores brechas salariales del mundo. *Políticas Económicas de América Latina*. BID (3), seg. trim. 1998.

The New York Times. Growth limits in Latin America. May 6, 1997.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Panorama laboral 1996*. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1996.

Pnud (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Desarrollo humano en Chile, 1998. Las paradoxas de la modernización*. Pnud, 1998.

Puryear, Jeffrey. *La educación en América Latina. Problemas y desafíos*. Preal, 1997.

Putnam, Robert. *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela, Galac, 1994.

Rama, Germán. In: *Reforma social y pobreza*. BID/Pnud, 1993.

———. La reforma educativa en Uruguay. *Administración Nacional de Educación Pública*, feb. 1998.

Ratinoff, Luis. Delincuencia y paz ciudadana. In: *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia, y seguridad ciudadana*. BID, 1996.

Ravallion, Martin. Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economic Letters*, *56*(1), Sept. 1997.

Robinson, Sherman. A note on the U-hypothesis. *American Economic Review*, *66*(3), 1976.

Rubinstein, Amnon & Shoshani, Shimshon. *There is another way. The government of Israel believes in education*. Ministry of Education, 1994.

Schiefelbein, Ernesto. Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe. In: Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo. *Anales*. 1995.

Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Harvard University Press, 1992.

———. Economic policy and equity: an overview. In: Conference on Economic Policy and Equity. *Proceedings*. IMF, 1998.

Solow, Robert M. Mass unemployment as a social problem. In: Bassu, Pattanaik. *Choice, welfare and development*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

Stewart, Francis. La insuficiencia crónica del ajuste. In: Bustelo, E. & Minujín, A. (eds.). *Todos entran*. Unicef, Santillana, 1998.

Stiglitz, Joseph. Some lessons from the East Asian miracle. *Research Observer*. Washington, D.C., World Bank, Aug. 1996.

———. Más instrumentos y metas más amplias; desde Washington hasta Santiago. Seminario Estabilidad y Desarrollo en Costa Rica. Las reformas pendientes. *Anales*. Academia Centroamericana, 1998.

Varsky, Hugo. A modo de presentación. In: *Notas para um diálogo urgente*. Programa Bolívar, 1994.

Weinstein, José. Desintegración y violencia urbana: una dimensión olvidada en el combate a la pobreza. In: Kliksberg, Bernardo. *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. 4 ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.