

8. Populismo, ganância e redistribuição*

Eliana Cardoso
Ann Helwege

Introdução

Os surtos recentes de instabilidade econômica, tendo como origem uma superexpansão e terminando em hiperinflação, levaram os economistas a descrever como populistas os regimes vigentes na América Latina durante a década passada. Sarney, Alfonsín, García e os sandinistas certamente negligenciaram a inflação causada por déficits orçamentários e crises no balanço de pagamentos. Os desequilíbrios macroeconômicos desses governos guardam fortes semelhanças com os desequilíbrios observados na época de Perón, Vargas e Goulart, três líderes tradicionalmente identificados como populistas. O termo não deve, no entanto, ser generalizado sem maior reflexão. Embora tenham os regimes mais recentes falhado em controlar os déficits orçamentários, as estratégias econômicas empreendidas por eles, bem como suas motivações subjacentes, apresentam uma heterogeneidade considerável e são bem diferentes das do populismo do passado. Este trabalho discute tais diferenças.

Por que discutir terminologia? Há lições que os líderes recentes deveriam ter aprendido com os populistas tradicionais. A mais básica delas é a de que não se ajustar às restrições impostas pelo balanço de pagamentos e pela capacidade produtiva interna leva à inflação e ao desastre (Harberger, 1970). Contudo, os primeiros sinais de alerta, evidenciados na retórica e em políticas específicas, têm variado bastante. Ao fazer uma identificação genérica da doença, reunindo *ex post* todos os fracassos inflacionários dentro da categoria *populismo*, perdemos a oportunidade de entender *ex ante* o desenvolvimento da crise e como evitá-la.

Ademais, uma vez que o populismo está associado à redistribuição (embora não em favor dos mais pobres), é importante deixar claro quando e como a redistribuição pode levar à inflação.

* Artigo apresentado à *Revista de Economia Política* em 1989. As autoras são da Tufts University. Tradução de Ricardo Borges Costa.

Começamos por descrever o populismo clássico da maneira como os latino-americanistas o têm visto durante as últimas quatro décadas (Archeti *et al.*, 1987), usando a experiência argentina do período 1945-1952 para ilustrá-lo. Passamos então a descrever o novo conceito econômico de populismo apresentado por Sachs, 1989, Dornbusch, 1988 e Dornbusch e Edwards, 1989. Suas análises enfatizam o repetido desejo dos regimes latino-americanos de empurrar a demanda além dos limites impostos pela restrição orçamentária. A seguir, examinamos casos específicos de populismo, discutindo a diversidade de situações. Enfatizamos que há pelo menos três raízes distintas que levam a políticas inflacionárias:

- O otimismo excessivo acerca do potencial de crescimento rápido estimulando-se a demanda e uma industrialização voltada para dentro, como verificado na experiência peruana sob o governo de García.
- O socialismo que tenta manter os mercados funcionando e causa insegurança em torno do direito de propriedade, provocando a intervenção dos Estados Unidos e gerando orçamentos militares insustentáveis, como o observado na Nicarágua nos anos 80.
- A incapacidade de impor o fardo do ajustamento recessivo sobre os diversos grupos, como no Brasil depois do choque do petróleo.

Longe de apresentar mostras de esforços redistributivos, a história do populismo torna conspícua a insuficiência de programas genuinamente redistributivos na América Latina. A maioria dos regimes não voltou sua atenção para os pobres. Os trabalhadores urbanos do setor informal não foram beneficiados pelos aumentos populistas do salário mínimo, e os programas sociais também não concentraram recursos na assistência aos despossuídos. Os pobres do setor rural sofreram tanto com a deterioração dos termos de troca da agricultura quanto com a não-implementação de uma reforma agrária que provesse uma assistência técnica e creditícia adequada.

O populismo clássico

Os cientistas sociais (Baily, 1967; Coniff, 1982; Germani, 1978; Hamilton, 1980; Hennessy, 1976; Malloy, 1977 e Stein, 1980) tradicionalmente associam o populismo às políticas seguidas por Perón na Argentina, entre 1946 e 1949, por Vargas no Brasil, após 1945, por Cárdenas no México, entre 1934 e 1940, e por Velasco no Peru entre, 1968 e 1975.

Referimo-nos a esses episódios como representativos do populismo clássico, uma tradição política urbana que se opôs ao *status quo* primário exportador do século XIX, defendendo um desenvolvimento industrial acelerado. Construiu alianças que estabeleciam um elo entre a classe operária e a burguesia industrial, minimizando os antagonismos entre classes por meio da propagação de uma ideologia nacionalista.

O populismo clássico identifica-se com governos intervencionistas, comprometidos com um papel decisivo na determinação de preços, com a proteção dos trabalhadores e dos salários, com políticas de alimentos baratos, com a propriedade estatal de indústrias-chave, com a alocação estatal de crédito a juros baixos e com favores à indústria privada. Rejeita qualquer apelo à necessidade de uma contenção geral dos gastos. As conseqüências são um crescimento excessivo do governo e a disseminação de variadas formas de corrupção, incluindo a evasão fiscal. Os déficits orçamentários crescentes ocasionam uma dependência cada vez maior das poupanças externas. A substituição de importações, associada a restrições ao comércio, resulta numa dependência do capital estrangeiro. O viés urbano da política econômica e da alocação de recursos tem como conseqüência uma pobreza rural dramática.

Os economistas e cientistas políticos de direita e de esquerda enfatizam os lados negativos do populismo. A direita ataca os populistas como demagogos que alimentam a inflação, espantam o capital e provocam a instabilidade política. A esquerda os acusa de trair as massas. Mas não fazia parte dos programas populistas conduzir uma revolução social, como no Chile de Allende e na Nicarágua de Ortega. Os populistas pretendiam reformar o sistema e não acabar com ele. Não podem ser culpados por não conseguir o que não prometeram. Tinham como programa promover o crescimento econômico baseado na industrialização como meio para a sustentação do emprego. Assoberbados que ficamos pelos seus erros, nossa tendência atual é esquecer o bem-sucedido papel desempenhado pela industrialização de substituição de importações (ISI) com extravagantes taxas de crescimento da América Latina, em média de mais de 5% ao ano, entre 1950 e 1980 (Tabela 1). Vale a pena perguntar se haveria alternativas viáveis à industrialização populista de substituição de importações dos anos 40 e 50. Os regimes coercitivos de direita dos anos 70 não produziram desenvolvimento político, crescimento econômico ou justiça social. Também não o fizeram os governos socialistas.

A ISI foi a resposta pragmática aos problemas que se seguiram à Grande Depressão dos anos 30 e à eclosão da Segunda

Guerra Mundial. Mais tarde, os estruturalistas, cepalistas, reformistas e desenvolvimentistas conceberam os modelos econômicos que justificam a estratégia de substituição de importações, alegando serem os mecanismos de mercado, isoladamente, insuficientes para se atingir a industrialização (Prebisch, 1976, Singer, 1984). Esses economistas construíram sua argumentação sobre dois pilares:

- Chamaram a atenção para a restrição imposta pela disponibilidade de divisas internacionais como um fator importante do crescimento. Num mundo onde os termos de troca evoluíam contra os tradicionais produtos primários de exportação, a produção doméstica teria que substituir as importações não essenciais, liberando divisas para os insumos necessários para a industrialização. Ademais, enquanto o progresso técnico na agricultura deixava a mão-de-obra desempregada, a indústria poderia absorver a população em crescimento com produtividade e rendas cada vez maiores. Para expandir a produção doméstica era preciso protegê-la contra as importações.
- Na esfera microeconômica, enfatizavam as imperfeições e discontinuidades, as quais impediam o efetivo funcionamento da sinalização dos preços. Tanto na agricultura, na qual a concentração fundiária era notória, quanto na indústria, com seus privilégios e proteção contra as forças do mercado, o modelo competitivo estava furado.

Essas condições impunham uma forte presença do Estado. O desenvolvimento seria consequência de uma política e não da evolução natural (Cardoso e Fishlow, 1989). Tal modelo fazia sentido mas estava longe de ser perfeito. Ao negligenciar o papel do mercado, confrontou-se com três limitações:

- A proteção levou a taxas de câmbio sobrevalorizadas e portanto a uma eventual redução da oferta de exportações. A industrialização por sua vez requeria cada vez mais insumos de bens de capital e bens intermediários importados. Como aumentassem os déficits comerciais, os fluxos de capital estrangeiro tornaram-se vitais, o que é uma consequência irônica de uma estratégia que tinha como forte apelo político a ênfase na capacidade produtiva nacional.
- Em termos setoriais, as políticas de substituição de importações exageraram o crescimento industrial em detrimento da agricultura. Ademais, as manufaturas que exigiam capital intensivo,

passaram a absorver apenas uma fração do incremento da força de trabalho, gerando pressão sobre o governo para que servisse como empregador de último recurso.

- Finalmente, como já minguassem os recursos advindos da taxação das exportações de produtos primários, os subsídios aos investimentos industriais e as crescentes responsabilidades assumidas pelo governo pressionavam ainda mais o orçamento. A monetização do déficit conduziu a persistentes pressões inflacionárias.

A agenda distributiva do populismo impunha um aumento das rendas urbanas às custas dos produtores rurais, dos exportadores e do capital estrangeiro. Velasco e Cárdenas promoveram reformas agrárias no Peru e no México, mas suas políticas de crédito e de preço favoreciam os setores urbanos. Políticas específicas incluíam maiores salários mínimos, controle dos preços de alimentos e barreiras protecionistas. A classe trabalhadora urbana servia como base de sustentação eleitoral, mas os industriais nacionais também apoiavam Perón, Vargas e Velasco.

A agenda populista de redistribuição não podia manter-se pelas mesmas razões que finalmente levariam a ISI ao fracasso. O protecionismo não aumentou a produtividade e portanto não criou uma base para os grandes aumentos nos salários urbanos. Também a arrecadação de impostos não cresceu suficientemente para financiar os subsídios à indústria. A inelasticidade da oferta no setor agrícola e de exportações foi superestimada: não demorou para que as taxas de câmbio sobrevalorizadas e os controles de preços causassem a estagnação nesses setores. A alienação do capital estrangeiro exacerbou os problemas. Na ausência de uma forte explosão nos preços das exportações, o populismo clássico se autodestruía rapidamente.

O populista mais representativo foi Perón. Chegou ao poder em 1946 construindo uma base de apoio nos sindicatos como ministro do Trabalho, entre 1943 e 1945. Perón promovia a visão de uma Argentina que se industrializaria rapidamente, livre da influência estrangeira.

Os salários cresceram rapidamente à medida que o governo de Perón estabelecia avanços a favor dos trabalhadores: os salários reais subiram 25% em 1947 e 24% em 1948 (Skidmore e Smith, 1984). A participação da força de trabalho na renda subiu de 40% em 1946 para 49% em 1949. Os benefícios de seguridade social expandiram-se dramaticamente (Mesa Lago, 1978). O que tornou essa rápida redistribuição possível sem que houvesse um colapso imediato da economia foi a explosão nos preços dos produtos ex-

portados pela Argentina após a Segunda Guerra Mundial. As receitas com a exportação mais que dobraram entre 1945 e 1948, apesar de o volume ter permanecido basicamente o mesmo (Rock, 1975). A indústria cresceu num ritmo marcadamente mais acelerado do que a agricultura. O controle da comercialização da produção agrícola permitiu ao governo manter baixos os preços dos alimentos e colher um superávit com as exportações. Apesar dos altos preços mundiais, a renda agrícola declinou 27% entre 1946 e 1949. A forte tendência nacionalista de Perón levou à nacionalização das ferrovias, do sistema telefônico e dos serviços portuários, com uma ampla compensação às firmas estrangeiras.

Os problemas surgiram em 1949. Os termos de troca da Argentina deterioraram drasticamente à medida que o ajustamento na Europa do pós-guerra passou a limitar a capacidade da região de importar alimentos e uma vez que o protecionismo agrícola dos Estados Unidos excluía os bens argentinos. A balança comercial argentina tornou-se deficitária e as reservas desapareceram. As moedas inconversíveis dos parceiros comerciais da Argentina complicaram a situação. “A Europa não podia pagar; os Estados Unidos não queriam comprar” (Fodor, 1975: 150). A política cambial e os baixos preços pagos pela comissão de comercialização agrícola exacerbaram as conseqüências de mudanças desfavoráveis na economia mundial.

Internamente, a expansão havia se dado muito além do que podia ser financiado pelos excedentes agrícolas. A oferta de moeda crescia rapidamente para financiar a industrialização. A inflação dobrou para 31% em 1949. Perón lançou um programa de estabilização, restringiu o crédito, cortou os gastos do governo e conteve os aumentos de preços e salários. Ofereceu incentivos à agricultura e mostrou-se receptivo ao capital estrangeiro. Uma forte estiagem em 1950-1951 acabou forçando o aprofundamento do ajuste.

A aliança nacionalista pluriclassista precisava de altas taxas de crescimento para sustentar sua viabilidade política. Após 1952, “o papel de coadjuvante do Estado na economia deixou de ser uma questão de alocar taxas relativamente maiores para este ou aquele grupo, no contexto de um superávit em crescimento. A recessão econômica significava que seu papel havia se tornado mais coercitivamente redistributivo” (Rock, 1975: 191). O governo tornou-se cada vez mais autoritário para forçar o ajustamento sobre os diversos grupos. Níveis crescentes de violência e tensão social precederam a tomada de poder pelos militares em 1955.

Tabela 1 — Produto interno bruto per capita e taxas de crescimento de países latino-americanos (% e dólares de 1975)

<i>Países</i> ^(a)	<i>Participação na população total (%)</i> 1980	<i>PIB per capita (dólares de 1975)</i>		<i>Taxa de crescimento do PIB per capita (% ao ano)</i>	
		1950	1980	1950-80	1981-89 ^(d)
Brasil	35,6	637	2,152	4,2	0,0
México	20,2	1,055	2,547	3,0	-0,9
Argentina	8,0	1,877	3,209	1,8	-2,4
Colômbia	7,5	949	1,882	2,3	1,4
Venezuela	4,3	1,811	3,310	1,5	-2,5
Peru	5,1	953	1,746	2,1	-2,5
Chile	3,2	1,416	2,372	1,8	1,0
Uruguai	0,8	2,184	3,269	1,4	-0,7
Equador	2,3	638	1,556	3,1	-0,1
Guatemala	2,0	842	1,422	1,8	-1,8
República Dominicana	1,7	719	1,564	2,6	0,2
Bolívia	1,6	762	1,114	1,3	-2,7
El Salvador	1,3	612	899	1,3	-1,7
Paraguai	0,9	885	1,753	2,4	0,0
Costa Rica	0,6	819	2,170	3,3	-0,6
Panamá	0,5	928	2,157	2,9	-1,7
Nicarágua	0,7	683	1,324	2,3	-3,3
Honduras	1,0	680	1,031	1,4	-1,2
Haiti	1,6	363 ^(c)	439	0,7	-1,9
<i>América Latina</i> ^(b)				2,7	-0,8

^(a) - Países em ordem de participação média no PIB regional entre 1950 e 1985.

^(b) - América Latina exceto Cuba.

^(c) - 1960.

^(d) - Dados preliminares.

Fontes: Robert Summers & Alan Heston, "Improved International Comparisons of Real Product and its Composition: 1950-1980", *Review of Income and Wealth*, jun./1984 e ECLA, *Preliminary overview fo the Latin American economy*, 1988.

O populismo econômico

A literatura econômica recente argumenta que políticas populistas como as de Perón repetiram-se nos anos 80, conduzindo

a crises semelhantes. Dois excelentes artigos apresentam uma nova definição econômica de populismo. Dornbusch e Edwards, 1989, definem o populismo como uma “abordagem da economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e minimiza a importância dos riscos de inflação e de finanças deficitárias, das restrições externas e da reação dos agentes econômicos. A crença de que há excesso de capacidade cria a expectativa de que déficits do governo e salários reais mais altos sejam factíveis. Os governos evitam as desvalorizações por causa de suas conseqüências distributivas. À medida que passam a vigorar salários mais altos, a economia responde com um crescimento mais acelerado, mas isso acontece às custas da queima dos estoques e das reservas internacionais. Os pontos de estrangulamento passam a ser críticos e a inflação dispara. A não-reversão dos esforços redistributivos leva a déficits governamentais crescentes e a problemas no balanço de pagamentos. Quando a crise por fim estoura, os trabalhadores encontram-se numa situação pior do que estavam no início do período populista.

De maneira semelhante, Sachs, 1989, atribui a inflação na América Latina, em grande medida, a tentativas de implementação de políticas redistributivas. Argumenta que o alto nível de desigualdade de renda na América Latina gera políticas macroeconômicas ruins. Num ambiente de forte conflito social, os regimes populistas procuram aumentar a participação de grupos de baixa renda, principalmente por estímulo à demanda. O resultado é uma série de políticas macroeconômicas insustentáveis, incluindo déficits do governo e taxas de câmbio sobrevalorizadas. O que perpetua o ciclo do populismo é o fato de que as políticas expansionistas produzem, de início, resultados favoráveis. Por estarem os líderes inseguros em seus cargos, adotam políticas visando apenas o curto prazo, que trazem ganhos imediatos a seus eleitorados.

Ambos os artigos argumentam que os regimes políticos e as políticas específicas não importam. O que precisa ser aprendido é uma lição de aplicação universal: as políticas devem ser consistentes com a capacidade da economia de gerar divisas para as importações e poupança para financiar o investimento. Nas últimas duas décadas, vários regimes latino-americanos não conseguiram administrar suas economias dentro desses limites. Em nenhum outro lugar é tão forte o sentimento de *deja vu* como no caso do outrora carismático presidente do Peru, Alan García.

García subiu ao poder em 1985 prometendo um crescimento de 6% ao ano e o enfraquecimento do Sendero Luminoso. Pôs-se em marcha um processo de expansão via aumento da demanda. Os salários foram aumentados bruscamente, as taxas de juros foram cortadas e os impostos reduzidos. O estruturalismo no

velho estilo forneceu o fundamento teórico: uma demanda inadequada impedia a economia de reduzir custos através de economias de escala; a baixa elasticidade da oferta no setor de exportação era responsável pelos problemas no balanço de pagamento; o desemprego e a capacidade ociosa na indústria implicavam que a economia poderia crescer muito mais rapidamente.

As políticas eram nacionalistas e voltadas para dentro. García aumentou os níveis das tarifas, impôs restrições sobre os fluxos de capital e anunciou que o Peru não gastaria mais do que 10% do valor das exportações com o serviço da dívida. Para controlar a inflação, congelou os preços e fixou a taxa de câmbio. Como Perón, pretendia não apenas servir à força de trabalho com salários mais altos mas também aumentar os lucros dos industriais do país por meio de estimulação da demanda e de um aumento do protecionismo.

Os resultados iniciais foram fantásticos. Em 1986, a inflação caiu para menos da metade da do ano precedente e o crescimento atingiu os 9,5%. A economia continuou a apresentar um alto nível de crescimento em 1987 (de 6,7%), mas a inflação explodiu e a economia passou a caminhar rapidamente para o colapso. O déficit do setor público havia mais que duplicado, de 4,4% do PIB em 1985 para 9,9% em 1987 (Dornbusch, 1988). As reservas evaporaram e García continuou a aumentar os salários, anunciando um generoso pacote salarial em abril de 1987. Executou o seu próprio *coup de grace* no final de julho ao nacionalizar os bancos. Os industriais imediatamente retiraram seu apoio e o conflito social intensificou-se. No começo de 1988, a inflação estava em bem mais de 1.000% e a produção despencava rapidamente. Para todos os efeitos, García passou o controle a seus assessores.

Como Perón, García não visava beneficiar a população mais pobre. Os assalariados urbanos (especialmente os trabalhadores sindicalizados e funcionários públicos) e os capitalistas nacionais foram os primeiros a sair ganhando. Inicialmente, o setor rural foi atingido pelas políticas cambiais de García. À medida que passaram a faltar divisas, García permitiu que os preços agrícolas subissem e tornou o crédito mais prontamente acessível, mas nunca implementou um programa para superar a pobreza generalizada do setor rural. O apoio ao Sendero Luminoso ficou praticamente inabalado.

Se Perón é a encarnação do populismo, seu sucessor pode perfeitamente ser García. Em matéria de redistribuição, nenhum deles foi sério o suficiente para empreendê-la sem tentar aumentar o ritmo de crescimento, e ambos estavam mais interessados em questões distributivas que afetassem os que tinham poder

político do que nas questões que envolvessem os pobres. Como sugerido por Sachs, a falta de consenso em torno da questão da distribuição de renda gera de fato tensão política, e os formuladores de políticas freqüentemente tentam diluir essa tensão por meio de gastos inflacionários. Os pobres, contudo, não tomam parte no conflito político, como também não são contemplados pela solução populista. No populismo, a redistribuição a favor dos destituídos não assume um papel significativo.

Os esforços autênticos de atenuar a pobreza não levam necessariamente à hiperinflação: a Costa Rica tem conseguido resultados muito bons nesse campo. Ao mesmo tempo, as experiências hiperinflacionárias não são sempre o resultado de um populismo que falhou. Poucos autores argumentariam que Martínez de Hoz foi um populista, mas suas políticas também conduziram a uma crise no balanço de pagamentos e a uma explosão da inflação na Argentina. O acesso fácil ao capital estrangeiro gozado pelos militares no final dos anos 70 ajudou a sustentar políticas ruins e desequilíbrios macroeconômicos. A experiência neoconservadora na Argentina indica que, mesmo sem a retórica populista, os governos são bem capazes de perseguir políticas que alimentam a inflação e desencadeiam crises no balanço de pagamentos (Ramos, 1986). As políticas a favor do capital não são a panacéia para a instabilidade; também não se pode necessariamente atribuir à redistribuição a responsabilidade por uma má administração da economia.

Allende e Ortega: populistas?

Duas experiências socialistas, o regime de Allende no Chile (1970-1973) e a era sandinista na Nicarágua (1979-1990) têm sido colocadas sob a ampla denominação de populismo econômico. Ambos os regimes ruíram à medida que a hiperinflação minava economias cada vez mais caóticas. Ademais, ambos os governos promoveram redistribuições e incorreram em déficits que foram causas diretas da inflação. No caso de Allende, havia também um otimismo excessivo a respeito do potencial de crescimento econômico com estimulação da demanda. A natureza socialista desses regimes, entretanto, permite agrupá-los separadamente: seu desafio ao capitalismo eliminava qualquer possibilidade de construir uma aliança pluriclassista e provocava o surgimento de poderosas forças internas e externas determinadas a derrubar o regime. A instabilidade causada pela incerteza em torno dos direitos de propriedade e pela hostilidade dos Estados Unidos concorreu fortemente para o desenvolvimento de desequilíbrios macroeconômicos.

Quando Allende subiu ao poder em 1970, o Chile já era uma economia industrial altamente urbanizada. Os chilenos possuíam a terceira maior renda per capita da América Latina. Um sistema de bem-estar social abrangente mantinha a pobreza extrema a níveis baixos, relativamente ao restante da América Latina. Contrastando com Perón e Vargas, que introduziram uma estratégia de industrialização por substituição de importações e uma legislação de bem-estar social, Allende subiu ao poder quando tais mudanças já haviam ocorrido no Chile. A economia dependia de peças e materiais importados para sua indústria altamente protegida e a agricultura vinha sendo negligenciada há décadas. Ao contrário de Perón, que havia tentado estabelecer um setor industrial, o programa de Allende visava à redistribuição. A base pluriclassista do regime de Perón não se verificava no regime de Allende. Ao contrário, Allende assumiu o poder apesar da forte oposição por parte dos capitalistas.

O primeiro passo de Allende no início de 1971 foi o de promover um aumento do salário mínimo real de 37-41% para os trabalhadores da produção e de 8-10% para os administrativos. Expandiu a assistência educacional, habitacional e de alimentação: os programas de habitação do setor público cresceram 12 vezes e o direito a leite grátis, antes restrito às crianças de até 6 anos, foi estendido até a idade de 15. O déficit do governo subiu de 3% para 10% do PIB (Helwege, 1990; Banco Mundial, 1981).

A capacidade ociosa, os altos preços do cobre e as grandes reservas de moeda estrangeira ajudaram no início. O PIB real subiu 7,7% e o desemprego em Santiago caiu de 8 para 4% em 1971. A produção industrial subiu bruscamente à medida que crescia a demanda de consumo. O financiamento desse crescimento veio das reservas internacionais, da queima de estoques e da redução de importações de bens de capital. (Os industriais cortaram as importações em parte por causa do receio existente de que Allende não garantisse os direitos de propriedade privada.)

Allende tentou repetir o seu sucesso inicial com uma nova onda de aumentos salariais em 1972. Os salários reais dos trabalhadores da produção sofreram aumentos de 27% e os dos trabalhadores administrativos foram integralmente indexados. Mas a falta de divisas tornou-se séria, e aumentar o consumo dos chilenos sem que fossem mantidos os empréstimos comerciais e as receitas com o cobre era impossível. O consumo da classe trabalhadora no Chile tanto de bens manufaturados como de alimentos era muito intensivo em importações. O atrasado setor agrícola do país não estava em condições de absorver a demanda crescente por alimentos. O processo gradual de reforma agrária

de Eduardo Frei foi acelerado: os assentamentos aumentaram 8 vezes no primeiro ano de Allende. Apesar de estarem crescendo os preços dos alimentos, tanto a área cultivada quanto a produção caíram.

Para complicar os problemas de Allende houve uma forte queda na receita de moeda estrangeira:

- Os preços do cobre caíram 23% em 1971 e não se recuperaram até meados de 1973, alguns meses antes do golpe. À época, o cobre era responsável por dois terços do valor total das exportações do país. Embora seu volume não tenha sido substancialmente alterado, o valor das exportações caiu 24% entre 1970 e 1972.
- O governo dos Estados Unidos, que se opunha a Allende desde o início, contribuiu para sua deposição retirando sua ajuda, colocando um embargo às exportações do Chile e financiando seus opositores. A proposta de Allende de acabar com a compensação às firmas estrangeiras nacionalizadas nos anos 60 servia como base específica para a oposição. Os ideais socialistas constituíam a causa mais geral do antagonismo. Os fluxos líquidos de capital oficial provenientes dos Estados Unidos caíram de \$172 milhões em 1969 para -\$198 milhões em 1971. O não-pagamento da dívida fez com que os fluxos de capital retornassem a um nível positivo, embora muito baixo. Os emprestadores comerciais também cortaram seus créditos de curto prazo. É comum se dizer que Allende recebeu mais ajuda de países comunistas do que perdeu de credores ocidentais. Na verdade, a quase totalidade dessa ajuda foi concedida para a compra de aparatos industriais e assistência técnica de que o país não precisava. Ela não provia as peças de reposição para o equipamento existente nem os materiais intermediários e alimentos que eram necessários. Em junho de 1973, os chilenos haviam aceito apenas 21% dos créditos oferecidos pelo bloco do Leste.

Allende era um populista? Em termos da nova definição econômica do populismo, três critérios são satisfeitos: ele tentou fazer redistribuição por meio de aumentos de salários; os déficits do governo aumentaram dramaticamente; e uma crise no balanço de pagamentos destacou-se como fator determinante de colapso da economia. Com base em noções mais tradicionais a respeito do populismo, o caso não está claro. O programa nunca buscou satisfazer os capitalistas e os trabalhadores ao mesmo tempo. Desde o início, era esperado que os primeiros viriam gradualmente a sofrer perdas. A agenda socialista do regime colocou em questão os direitos de propriedade. Os trabalhadores exigiam cada vez mais que o Estado tomasse o controle das fábricas e a

tensão social em torno da questão dos direitos de propriedade transformou-se no final quase em anarquia (Falcoff, 1989). O eleitorado de Allende claramente não era uma coalizão pluriclassista, como freqüentemente descrito pelos cientistas políticos quando se referem aos regimes populistas. Também não era sua estratégia de longo prazo promover o crescimento do capitalismo com a ajuda de uma intervenção estatal seletiva. A plataforma da Unidade Popular rejeitava explicitamente o poder dos monopólios industriais chilenos contemplados durante o período de substituição de importações (Sideri, 1979).

A agenda da Unidade Popular infringiu regras básicas de um bom gerenciamento macroeconômico. Os problemas de Allende, contudo, derivaram também de sua intenção de envolver-se no conflito entre as superpotências e de seu desafio aos direitos de propriedade privada, dois importantes fatores que não podem ser negligenciados. É claro que se pode discutir quão socialista foi afinal o regime de Allende. Seu regime nunca controlou o legislativo a ponto de implementar uma mudança dramática na natureza da produção ou na estrutura de classes sociais.

Os sandinistas

A queda dos sandinistas foi o resultado de um desempenho econômico fraco, mas o caminho percorrido por eles foi diferente do trilhado por Allende. Os sandinistas não apostaram no crescimento impulsionado pela demanda. Fizeram as contas do que tinham em mãos e concluíram que não dispunham de nenhuma arma mágica. No entanto, a busca de um programa redistributivo (diferente de distribuição com crescimento) causou uma reação política inadmissível.

Quando os sandinistas tomaram o poder em 1979, o setor rural representava, grosso modo, metade da economia. O setor industrial empregava uma parcela menor da força de trabalho do que em outros países latino-americanos. Embora estivessem estabelecidas algumas indústrias básicas (indústrias de processamento de alimentos, cimento, fertilizantes e refinamento de petróleo), não havia virtualmente nenhuma operação de montagem sofisticada. A estratégia sandinista não precisava atender a um setor industrial altamente protegido, e seu programa também não propunha uma industrialização por substituição de importações.

Os primeiros anos da revolução foram os de um ataque enérgico à pobreza rural e urbana. Durante os últimos anos de Somoza, a Nicarágua possuía a mais alta taxa de mortalidade infantil da América Latina e 47% da população era analfabeta. O

próprio regime de Somoza estimou que 60% dos nicaraguenses do setor rural eram subnutridos. Os sandinistas embarcaram numa campanha maciça de alfabetização, construção de centros de saúde e escolas e de extensão dos serviços de água e reforma agrária.

Havia recursos para financiar esses programas revolucionários? Inicialmente sim. A ajuda externa foi extraordinariamente generosa durante os primeiros três anos do regime. Ademais, o governo tomou posse das propriedades rurais da família Somoza e de seus associados mais próximos (23% das terras cultivadas do país) para dar início ao seu programa de reforma agrária. Os impostos aumentaram de uma média de 13% do PIB no período 1974-1978 para 22% em 1980; em 1984, alcançaram o pico de 35%. O déficit do governo de 8,9% do PIB em 1978 permaneceu nesse nível durante 1981 e então saltou para 30% do PIB com o início da atividade dos contras em 1982. Contudo, a extensiva ajuda estrangeira diminuiu as repercussões desse déficit nos primeiros anos do regime (Helwege, 1989).

Os sandinistas tomaram muito cuidado em evitar os aumentos de salário exagerados. O direito de greve foi rigidamente controlado e os aumentos de salário foram fortemente desencorajados já em 1979, num esforço de contenção da inflação. A esperança era de que um controle apertado sobre os salários ajudaria o setor privado a se recuperar pouco a pouco da destruição causada pela guerra. A inflação foi pequena nos primeiros anos do regime. Ficou em 37% em 1980 e caiu para 12% em 1981, 17% em 1982 e 11% em 1983. Até 1985 não havia passado dos 100%.

O que saiu errado? Quatro fatores concorreram para os problemas enfrentados pelos sandinistas. Em primeiro lugar, a retórica socialista e as ameaças de desapropriações geraram grande incerteza entre os produtores privados, dos quais se esperava que produzissem ao máximo. Em segundo lugar, os preços mundiais do algodão e do café, responsáveis por aproximadamente 60% do valor total das exportações do país, caíram após 1980. Em terceiro lugar, a moeda estava grosseiramente sobrevalorizada já em 1980. Finalmente, figura como principal responsável a guerra com os contras iniciada em 1982.

Como resultado da guerra civil, o déficit do governo elevou-se para 30% do PIB em 1983, permanecendo na faixa de 15-25% daí por diante (Ocampo e Taylor, 1989). Metade do orçamento do governo foi dedicado aos gastos militares, sobrando pouco para os gastos sociais. O esforço de guerra acabou drenando os escassos recursos do resto da economia. Esse movimento exacerbou a falta de mão-de-obra, e as receitas com as exportações foram desviadas para compra de armas, forçando a indústria e a agricultura a passarem sem os componentes e fertilizantes importados. Os

ataques rebeldes também destruíram a infra-estrutura de transportes e impediram que se realizassem as colheitas nas áreas agrícolas mais importantes do país.

A guerra também tornou mais crítica a questão distributiva. Os camponeses, se fossem negligenciados, poderiam apoiar os contras. Buscando realizar os objetivos socialistas e também por razões de defesa, o governo continuou a distribuir títulos de propriedade rural aos camponeses e a construir escolas e centros de saúde nas áreas rurais, apesar de estarem os déficits orçamentários se tornando inadmissíveis.

Ao mesmo tempo, tornou-se cada vez mais importante manter a presença de grandes produtores privados. Esses não só eram os principais responsáveis pela entrada de moeda forte no país, como também legitimavam a alegação do governo de respeito à propriedade privada, minando o apoio europeu a uma invasão americana. O governo pagou caro pelo seu apoio. Os subsídios a esse grupo incluíam um sistema de múltiplas taxas de câmbio que permitia aos grandes produtores comprar pesticidas e fertilizantes a taxas baixas, enquanto vendiam os dólares de exportação de volta para o governo à taxa do paralelo. O crédito também era fortemente subsidiado.

Os trabalhadores urbanos eram os mais fáceis de controlar. Embora o governo cortejasse os trabalhadores urbanos com retórica, seus salários caíram em todos os anos após 1981 (tendo subido apenas minimamente antes disso). Logo, a falta de bens básicos disseminou-se, agravando-se à medida que a economia se deteriorava.

Incapaz de impor integralmente o fardo da defesa sobre qualquer grupo, o governo passou a se utilizar cada vez mais da emissão de moeda. Já em 1986, o consumo privado havia caído, grosseiramente, para um terço de seu nível pré-revolução. Nos três anos seguintes, os nicaraguenses procuraram driblar a inflação fugindo da moeda, tornando as coisas ainda piores. Em 1988, a inflação havia alcançado 11.500% e a produção havia caído para os níveis do final dos anos 60.

O problema na Nicarágua não foi o populismo e sim o socialismo, que gerou incerteza a respeito dos direitos de propriedade e detonou uma guerra que simplesmente não cabia no orçamento. Embora os sandinistas incorressem em déficits, suas causas eram diferentes das encontradas nas experiências populistas clássicas.

Brasil: o eterno populismo?

O ano de 1945 é um bom ponto de partida para se discutir política brasileira. A reputação populista de Vargas baseia-se nos

últimos dez anos de sua carreira política. Tendo contado com a sustentação de uma coalizão entre elites militares, exportadores de café e industriais por toda a década de 30, Vargas começou a pedir o apoio dos trabalhadores em meados dos anos 40. Em 1942, instituiu o salário mínimo e, em 1943, um código trabalhista. Em 1945, um grupo de radicais no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) passou a pregar um socialismo reformista e a criação de bancos especiais de desenvolvimento para fornecerem injeções maciças de capital aos fabricantes nacionais. Esse programa mais radical influenciou sobremaneira o PTB após a reeleição de Vargas em 1950. Vargas passou para a esquerda num contexto de repressão à militância da força de trabalho organizada e de controle estatal das finanças dos sindicatos. Com os sindicatos amplamente supervisionados, os industriais e exportadores brasileiros não se sentiam ameaçados e passaram a ter um interesse especial nos subsídios e políticas de investimento do governo. Durante as décadas que viriam, o Brasil viveria sob o legado de seu mais notório líder populista. As políticas expansionistas atenuavam os conflitos distributivos, combinando os interesses da burocracia com os interesses ligados à indústria.

Em 1950, a fase fácil do populismo havia terminado. O ajustamento foi evitado pela violação das restrições orçamentárias e da inflação, criando problemas para Vargas em 1954, Kubitschek em 1958 e Goulart em 1964. Quando Goulart, ao se ver encurralado por uma crise econômica profunda, tentou empreender reformas radicais, os militares entraram em cena. A doutrina da segurança nacional forneceu a justificação ideológica para a intervenção, alegando que a sobrevivência de uma sociedade livre exigia que se pusesse fim à resistência das classes populares à autoridade.

O novo governo militar anunciou uma série de políticas que visavam a redução do déficit do setor público, o aumento dos impostos, o corte das tarifas de importação, o estabelecimento de controles sobre os salários e uma maior facilidade de acesso dos investidores estrangeiros aos mercados brasileiros. Foram reconhecidas as limitações da estratégia de substituição de importações, sendo que se introduziram importantes modificações na política comercial no final dos anos 60. Uma política de mini-desvalorizações da taxa de câmbio evitava a sobrevalorização tão predominante no período anterior. Uma preocupação explícita de promover exportações não tradicionais deu origem a programas especiais de subsídio à exportação de manufaturados. No contexto de um mercado internacional mais *bouyant*, tais reforços produziram resultados positivos, aumentando a diversificação e a taxa de crescimento das exportações.

O compromisso com a industrialização foi mantido. E isso significava um papel intervencionista do setor público apesar das políticas “ortodoxas” perseguidas pelos governos militares. Suas administrações foram claramente uma derivação do modelo de substituição de importações. O grande mercado interno ainda preponderava nas decisões de produção e a austeridade econômica durou pouco. Em 1974, ensaiou-se a volta da tradição populista de acomodação.

Um endividamento crescente e uma deterioração da política interna num contexto externo mais difícil marcaram a experiência pós-choque do petróleo. O Brasil escolheu mal sua estratégia de ajustamento, que se baseou em investimentos de substituição de importações estimulados pelo governo ao invés de mudanças na taxa de câmbio ou no preço relativo do petróleo. A dívida externa desempenhou um papel central: financiou os investimentos e os enormes déficits de conta corrente, postergando os efeitos negativos do choque sobre a renda real. A estratégia logrou êxito em manter altas taxas de crescimento, mas a razão dívida/exportações quase dobrou. Ao mesmo tempo, à medida que o governo perseguia seu ambicioso plano de investimento, o desequilíbrio fiscal agravava-se. Às vésperas do segundo choque do petróleo, o Brasil viu-se diante da necessidade de uma modificação de sua estratégia. Mas a proposta “recessiva” do ministro da fazenda Mário Henrique Simonsen cedeu lugar ao plano mais ambicioso de estímulo à produção, adotado por Antônio Delfim Netto em 1979. Deu-se prioridade à expansão do crédito para financiar o investimento no setor agrícola e de energia. A política macroeconômica deveria conter a inflação por meio da redução das taxas de juros (encaradas como um importante componente de custo) e pela mudança de expectativas, o que seria conseguido com a prefixação da correção monetária e da desvalorização do câmbio.

A estratégia “populista” de Delfim não funcionou. A fragilidade da economia só se tornou inteiramente aparente quando coincidiram, no início dos anos 80, uma nova subida do preço do petróleo com um aumento abrupto nas taxas de juros reais e uma recessão nos países da OCDE. O balanço de pagamentos registrou um déficit recorde de conta corrente em 1980. A taxa de inflação alcançou o nível dos três dígitos, refletindo um excesso de demanda, choques de oferta e as conseqüências de uma nova lei salarial que determinava períodos menores entre os reajustes. Em outubro de 1980, um pacote mais ortodoxo de contenção fiscal e monetária foi criado e o Brasil entrou num período de ajustamento com recessão, que duraria até 1983.

A transição para a democracia em 1985 abriu caminho para a resistência popular a medidas de austeridade. O governo Sarney

patrocinou um novo experimento populista, o Plano Cruzado. O objetivo era o de conter a inflação sem impor uma retração da atividade econômica. Com os preços congelados, permitiu-se que o orçamento deteriorasse enquanto a política monetária tornava-se expansionista. A inflação desapareceu temporariamente mas novos programas de estabilização foram necessários em 1987 e 1989. Mais uma vez, o governo congelou os preços e cortou zeros do valor de face da moeda. Foram feitas promessas de eliminação do déficit orçamentário que, no entanto, não foram cumpridas. Faltava ao presidente Sarney a vontade política de implementar medidas de consolidação fiscal.

Teria sido Sarney um populista? Ele certamente satisfaz todos os critérios do novo conceito econômico de populismo. No entanto, de acordo com visões mais tradicionais, faltava-lhe o carisma de um líder populista. O plano heterodoxo do Cruzado refletiu sua incapacidade de impor uma contração sobre qualquer grupo social, já que lhe faltavam apoio popular e aliados no Congresso.

A ameaça de hiperinflação no final de 1989 coincidiu com a eleição presidencial que trouxe Collor ao poder em março de 1990. Collor parece encaixar-se na descrição clássica de um líder populista. Durante sua campanha, dirigiu-se aos setores mais pobres da sociedade contra as instituições vigentes do Estado. Seu discurso não possuía qualquer ideologia precisa ou consistente do ponto de vista lógico. Apelava para os membros alienados ou despojados de uma sociedade de massa e dirigia suas energias contra as elites existentes. Atacou os símbolos tradicionais de prestígio em nome da igualdade popular. Sua retórica populista era uma colcha de retalhos extraídos tanto do pensamento de esquerda quanto de direita, com uma forte ênfase em sua liderança carismática, frequentemente numa postura intolerante das liberdades civis tradicionais.

Seu programa econômico entretanto não se encaixa no novo paradigma de populismo econômico. O plano mistura medidas de livre mercado com uma intervenção autoritária:

- Em 1989, o governo havia tentado reduzir a liquidez por meio de taxas de juros elevadas. À medida que subiam as taxas de juros reais, subiam também o custo do serviço da dívida do governo e a dívida em si. Dada a liquidez das dívidas, altas taxas de juros apenas contribuía para criar cada vez mais moeda. O plano Collor congelou o excesso de moeda. Após cinco dias durante os quais se decretou feriado bancário, o governo bloqueou parte dos cruzados novos das contas bancárias — atingindo desde contas correntes e de poupança até as operações do mercado de *overnight* e as reservas em moeda estrangeira das

- empresas — por um período de 18 meses.¹ Uma reforma monetária substituiu o cruzado novo pelo cruzeiro, de igual valor, para distinguir entre o dinheiro que permanece em circulação e o que está retido no Banco Central. O Banco Central estima que o M4 foi reduzido a um terço de seu nível anterior.
- O governo conta com o crescimento da receita para passar de um déficit de 8% do PIB para um superávit de 2%. Parte da receita advém de um aumento da taxa de investimento financeiros. A eliminação dos fundos ao portador e o estabelecimento de tetos para os cheques ao portador servirão para diminuir a evasão fiscal. Alguns impostos foram aumentados e outros criados. Pela primeira vez os produtores rurais estão pagando impostos. Os incentivos fiscais estão suspensos. O aumento da taxa e o controle da evasão podem, no entanto, ser compensados pelo declínio da atividade econômica. Alguns críticos dizem também que o plano fez pouco para controlar o Estado perdulário: fechar alguns poucos estabelecimentos federais inúteis redundará na demissão de apenas uma pequena fração dos funcionários públicos e o programa inicial de privatização parece tímido.²
 - De acordo com o novo plano, o Brasil abriu suas fronteiras. Aboliu as licenças de importação e a lista de itens proibidos. Permanecem, em seu lugar, as barreiras tarifárias. Os subsídios à exportação não mais existem. As sobretaxações portuárias e da marinha mercante caíram em 50% e desaparecerão em 1991. A taxa de câmbio para as transações comerciais será flutuante.
 - O governo congelou os preços por 45 dias mas os preços do setor público, dos combustíveis, energia elétrica, tarifas postais e telefônicas foram aumentados. A começar de abril, os salários serão corrigidos de acordo com as projeções governamentais para a inflação. Em abril a correção será zero. Várias indústrias já negociaram com os trabalhadores um corte de 25% nos salários e reduziram a jornada de trabalho.

O plano Collor combina um aperto fiscal com um enxugamento de liquidez tão austeros que, se “colar”, não só acabará com a inflação como também criará uma grande recessão. As pesquisas de opinião, contudo, apontam um apoio ao presidente de 60%. O congresso percebeu a mensagem por trás deste resultado e aprovou o pacote. É ainda muito cedo para julgar se a austeridade irá prevalecer ou cair por terra antes das eleições de outubro. Os empresários que, no ano anterior, apressaram-se em engordar a campanha do Sr. Collor vivem agora o agravo, entre lamúrias e reclamações. Os sindicatos estão protestando contra a perspectiva de desemprego em massa. Será Collor um populista?

Populismo, pobreza e distribuição

Os esforços redistributivos baseados em déficits do governo e na sobrevalorização derretem-se na pira inflacionária. Não obstante a ampla experiência do passado, esta é uma lição que deve ser reiterada. Contudo, há que se fazer uma importante distinção entre políticas de gastos excessivos e programas que objetivam a superação da pobreza.

Ao contrário do que se poderia esperar na história do populismo latino-americano, é conspícua a falta de programas de redistribuição autênticos (Tabelas 2 e 3). Mesmo veementemente criticada, a modificação dos preços relativos foi a estratégia mais comum utilizada pelo populismo clássico. Os custos dessa política incluíram vazamentos significativos bem como enormes custos incorridos pelo governo e decorrentes da perda de eficiência. Os grupos do setor moderno organizados, atuantes e visíveis utilizaram-se de seu poder político para pressionar por aumentos do salário mínimo bem como por subsídios à alimentação e transporte. Os governos, diretamente responsáveis pelos salários dos trabalhadores do setor moderno, optaram por impor perdas sobre os setores rural e informal, uma vez que seriam mais dificilmente responsabilizados por tais perdas.

Tabela 2 — Indicadores sociais e econômicos da América Latina^(a)

PAÍSES	Índice	Popula-	Espe-	Morta-	Popula-	Razão
	do PIB per ca- pita ^(b)	ção w- bana (% do total)	tativa de vida (anos)	lidade infantil (por mil)	ção pi- cada médico (milhares)	de alfa- betiza- ção
	1980	1987	1987	1987	1984	1978
Y > \$ 2.000 em 1980						
Venezuela	100,0	83	70	36	0,70	82
Uruguai	98,8	85	71	27	0,51	94
Argentina	96,9	85	71	32	0,37	93
México	76,9	71	69	47	1,24	83 ^(c)
Chile	71,7	85	72	20	1,23	89 ^(c)
Costa Rica	65,6	45	74	18	0,96	90 ^(d)
Panamá	65,2	54	72	23	0,98	82
Brasil	65,0	75	65	63	1,08	76
Y > \$ 1.000 em 1980						
Colômbia	56,9	69	66	46	1,19	81 ^(d)
Paraguai	53,0	46	67	42	1,46	84
Peru	52,7	69	61	82	1,04	80
República Dominicana	47,3	58	66	65	1,76	67
Equador	47,0	55	65	63	0,83	77
Guatemala	43,0	33	62	59	2,18	46 ^(d)
Nicarágua	40,0	58	63	62	1,50	90

Bolívia	33,7	50	53	110	1,54	63 ^(d)
Honduras	31,1	42	64	69	1,51	60
Y < \$ 1.000 em 1980						
El Salvador	27,2	44	62	59	2,83	62
Haiti	13,3	29	55	117	7,18	23 ^(d)

(a) - América Latina exceto Cuba, países em ordem de tamanho do PIB per capita em 1980.

(b) - Índice de PIB per capita em 1980, Venezuela = 100. PIB per capita da Venezuela = 3.310 dólares de 1975.

(c) - Dados preliminares.

(d) - 1980.

(e) - 1970.

(f) - 1975.

Fonte: Summers e Heston, *op. cit.*; World Bank, *World Tables*; IMF, *International Financial Statistics*, PREALC, e ECLAC.

Tabela 3 - Porcentagem da população na América Latina vivendo abaixo da linha de pobreza, 1970-86

Países	1970 ^(a)	1981 ^(b)	1986 ^(c)
Argentina	8,0		
Brasil	49,0		
Chile	17,0		
Colômbia	45,0		
Costa Rica	24,0	24,8	
Honduras	65,0	68,2	
México	34,0		51
Panamá	39,0	53,9	41
Peru	50,0		59
Venezuela	25,0		37
Todos os 10	39,0		

(a) - As médias nacionais para a linha de pobreza de Altimir variam entre 162 dólares de 1970 para Honduras e 296 dólares para a Argentina.

(b), (c) - As estimativas diretas da ECLAC seguem a metodologia de Altimir.

Fontes: Altimir *The extent of poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Paper n. 522, Washington DC, World Bank, 1982; CEPAL "Magnitud de la pobreza en ocho Países de America Latina en 1986", documento para el Proyecto Regional para el Superación de la Pobreza, jun./1989. (mimeo).

Os populistas clássicos distribuíam os ganhos decorrentes do crescimento entre aqueles que eram politicamente emancipados. O reformismo latino-americano dos anos 60 baseava-se na aliança entre a burguesia nacional, as classes médias e os trabalhadores urbanos, visando o desenvolvimento de um mercado interno. Os grupos favorecidos eram os trabalhadores urbanos e as classes médias. Os trabalhadores da indústria ganharam o reconheci-

mento de seus sindicatos, o poder eleitoral e os benefícios sociais. As classes médias receberam mais empregos públicos, melhores serviços de educação e poder decisório dentro da burocracia. *Desarrollo hacia adentro* envolvia um padrão de crescimento baseado em níveis mais altos de consumo pela população urbana incluída no *pacto social*. A ação de fortalecer o movimento dos trabalhadores e aumentar os salários reais, contudo, logo esbarraria em seus próprios limites. O *pacto social* sustentava políticas que favoreciam a classe média urbana em detrimento da população do campo. Daí sua natureza contraditória: a demanda por uma produção maior de alimentos por parte de uma população urbana em crescimento se chocava com políticas que canalizavam o grosso dos fundos de investimento público para a indústria.

Apesar das promessas populistas de “servir a todo o povo”, alguns setores não tiveram acesso, foram ignorados ou excluídos. Embora o populismo tenha favorecido o setor urbano, ignorou os setores mais pobres da cidade. Os aumentos do salário mínimo — pedra angular da redistribuição populista — promoveram o bem-estar de grupos relativamente pequenos em detrimento de grupos maiores. Quando esses aumentos eram efetivamente impostos (e freqüentemente não o eram) tais leis tornavam os salários maiores para aqueles afortunados que conseguiam empregos no setor moderno e formal. Fizeram pouco para a superação da pobreza. As razões disso são duas. Em primeiro lugar, os grupos de baixa renda não recebem o salário mínimo oficial. Em segundo, as evidências vão contra a hipótese segundo a qual haveria uma correlação positiva entre o salário mínimo oficial e o nível dos salários que estão abaixo dele (Almeida dos Reis, 1989).

Nas áreas urbanas, os mais pobres são autônomos (e não assalariados), trabalhadores da construção civil (a porta de entrada mais viável para migrantes) e pessoas recrutadas por programas públicos de frentes de trabalho, tais como os verificados no Chile (Banco Mundial, 1986). Dado que os pobres têm geralmente famílias maiores, a incidência de pobreza entre as crianças é maior do que entre os adultos³. Programas que poderiam ter aliviado a pobreza urbana teriam que incluir acesso ao controle de natalidade e ao cuidado pré-natal, programas de nutrição e higiene, programas de assistência às crianças de mães trabalhadoras e melhor ensino de nível primário. Os populistas clássicos expandiram o Estado do Bem-estar, mas a ênfase não foi direcionada aos pobres. Os grandes programas de seguridade social e o apoio estatal às universidades serviram à classe média e absorveram recursos que poderiam ter sido dirigidos aos pobres.

O grupo mais seriamente negligenciado pelos populistas — e não-populistas — é o dos pobres do campo. A extensão da pobreza

é marcadamente maior nas áreas rurais do que nas urbanas em todos os países da América Latina (Altimir, 1982). Em 1970, enquanto 26% dos latino-americanos do setor urbano eram pobres, no setor rural 60% das famílias encontravam-se nessa situação. Mesmo na Argentina, Chile e Uruguai, os países mais fortemente urbanizados da região, a extensão da pobreza rural não era inferior a 20% das famílias rurais. No México, os 30% mais pobres pertenciam quase que inteiramente ao setor rural. No Brasil, 70% dos quatro decis inferiores em meados dos anos 70 eram constituídos de famílias rurais. Em 1986, a extensão da pobreza continuou a ser marcadamente maior em áreas rurais (tabela 4).

Os pobres do campo são constituídos tanto de pequenos proprietários quanto de trabalhadores sem terra, embora essa mistura possa variar de um país para outro. No Brasil, por exemplo, os mais pobres são principalmente constituídos de trabalhadores temporários, enquanto no Peru predominam os pequenos proprietários em regime de cultura de subsistência. Na Colômbia, por volta de metade das famílias pobres do campo são de pequenos produtores e, o restante, trabalhadores sem terra. Os proprietários de terra que são pobres tipicamente possuem propriedades pequenas demais para que possam viver dela, recebendo uma grande parte de sua renda líquida como trabalhadores em fazendas maiores.

Tabela 4 — Porcentagem da população e estado de pobreza, 1986^(a)

	<i>Porcentagem da população abaixo da</i>					
	<i>linha de pobreza</i>			<i>linha de miséria</i>		
	área urbana	área rural	total	área urbana	área rural	total
Argentina ^(c)	11			3		
Colômbia	39			16		
Guatemala	60	80	73	31	57	49
México	47	61	51	19	30	22
Panamá	36	52	41	16	28	20
Peru ^(b)	51	71	59	23	53	34
Uruguai		21		5		
Venezuela	34	48	37	11	22	13

^(a) - 1984 para o México.

^(b) - Dados preliminares.

^(c) - Área metropolitana.

Fonte: CEPAL (1989).

Onde a posse da terra está concentrada nas mãos de poucos e as grandes propriedades são mal cultivadas, a reforma agrária pode promover o crescimento econômico e uma maior igualdade.

Mas dentre os regimes que podem ser considerados populistas pelos economistas, contam-se nos dedos os que implementaram reformas agrárias importantes: Velasco, Allende e os sandinistas. Os regimes democráticos não conseguem implementar a mudança por duas razões: os grandes proprietários de terra influenciam os governos e os elaboradores de políticas temem que a reforma acabe engordando as dietas no campo, em detrimento da produção de alimentos para as cidades e para a exportação. Afligidos por crises no câmbio e temendo hostilizar os trabalhadores urbanos, que são sensíveis aos preços dos alimentos, os populistas postergam a reforma agrária. Na maior parte das vezes, foram os militares e os revolucionários que promoveram reformas no campo.⁴ O fato de que os regimes militares também reverteram ou impediram a reforma agrária, como no Chile e na Guatemala, reflete a dificuldade de se chegar a um consenso social em torno da questão dos direitos de propriedade rural. A tabela 5 mostra o impacto da redistribuição sobre as famílias rurais.

Tabela 5 — As reformas agrárias da América Latina

<i>Países</i>	<i>Ano iniciadas e modificadas</i>	<i>Beneficiários como uma porcentagem das famílias rurais^(a)</i>	<i>Porcentagem da superfície agrícola e de floresta envolvida^(b)</i>		<i>Organização da produção^(c)</i>
Cuba	1959, 1963	70(1963)			FE, PI, CO
México	1917, 1971	69(1971)	42,9(1970)	43,4(1970)	Ejididos
Peru	1963, 1969	37(1975)	30,4(1982)	39,3(1982)	CO e algumas PI
Bolívia	1952	33(1970)	74,5(1977)	83,4(1977)	PI
Nicarágua	1979, 1981	30(1983)			FE, PI, CO
Chile	1962, 1970	20(1973)	9,2(1982)	10,2(1982)	Assentamentos
Venezuela	1960	17(1970)	30,6(1979)	19,3(1979)	PI, CO
El Salvador	1980	12(1983)	22,7(1985)	21,8(1985)	PI, CO
Colômbia	1961, 1973	10(1975)			PI, CO
Costa Rica	1961	9(1975)	5,4(1980)	7,1(1980)	PI, CO
Honduras	1962, 1975	8(1978)			PI, CO
Equador	1964, 1973	7(1972)	10,4(1983)	9,0(1983)	PI, CO
Rep. Dominicana	1962	3(1970)	8,5(1983)	14,0(1983)	PI, CO
Panamá			13,3(1977)	21,9(1977)	PI

^(a) - Número total de benefícios até o ano entre parênteses dividido pelo número de famílias rurais naquele ano.

^(b) - Área envolvida até o ano entre parênteses.

^(c) - FE: fazendas do estado; PI: propriedades individuais; CO: cooperativas.

Fontes: Deere (1985) e Thiesenhusen (1989).

A reforma agrária tem produzido tanto transições ordenadas quanto interrupções caóticas da produção na América Latina. A diversidade de experiências reflete uma variação considerável na natureza dos processos de redistribuição ocorridos na região. Os novos direitos à propriedade têm assumido as formas de propriedades individuais, produção comunitariamente organizada, ou alocação de terras a fazendas familiares numa base semipermanente. Têm também envolvido a distribuição de terras ociosas, públicas ou privadas e níveis variados de compensação pelas desapropriações.

No México e na Bolívia, a reforma agrária foi relativamente bem-sucedida ao pacificar o campo e atenuar a pobreza rural. A reforma agrária peruana fracassou tanto em termos econômicos quanto políticos. Não conseguiu estimular a produção e erradicar a pobreza rural, e também não contribuiu para promover a estabilidade política. Em parte, seu fracasso deve-se à fragilidade do programa de reforma. Mas reflete principalmente as políticas econômicas de Velasco. O modelo cooperativo também contribuiu para os maus resultados. As grandes cooperativas depararam-se com a oposição do campesinato; impostas de cima, as cooperativas eram vistas como um fardo por aqueles a quem supostamente deveriam beneficiar. A experiência peruana indica que a reforma agrária não é suficiente para promover o desenvolvimento rural se não for acompanhada por políticas de preço adequado, de comercialização, de crédito e de investimentos.

Das experiências passadas destacam-se três lições. Em primeiro lugar, a reforma agrária tem logrado maior êxito do ponto de vista da eficiência quando envolve a desapropriação de latifúndios improdutivos ou a colonização de terras inexploradas. Não há, nessas situações, muito a ser sacrificado e os camponeses desejosos de terra colocam-na rapidamente para produzir. A tomada de fazendas comerciais é bem mais complicada: o período de transição é danoso devido à descapitalização e a eficiência administrativa é difícil de ser reproduzida.

Em segundo lugar, a redistribuição da terra não ajuda os mais destituídos. A terra tende a ser distribuída àqueles que sabem como jogar com as autoridades ou ainda àqueles que foram anteriormente trabalhadores permanentes de grandes propriedades. Para os trabalhadores temporários, freqüentemente acaba sendo mais difícil encontrar emprego após a reforma agrária. Como uma medida de bem-estar social, a reforma agrária necessita ser acompanhada por programas direcionados aos muito pobres.

Finalmente, a reforma agrária funciona melhor quando acompanhada por assistência técnica e creditícia por parte do governo. Não é uma solução sem custos. Os governos podem até conseguir mudanças na posse da terra a custos fiscais pequenos. Mas a assistência técnica e creditícia, para ajudar a reforma agrária a ter êxito, é dispendiosa. Experiências passadas têm demonstrado que em créditos, irrigação adequada, redes de transporte e mercados confiáveis, o acesso a um pequeno pedaço de terra pode significar uma melhoria pouco importante em relação às alternativas disponíveis ao povo pobre do campo.

Em suma, um programa sério de reforma agrária requer a aceitação geral por parte da sociedade de seus custos inevitáveis. As conseqüências recaem não apenas sobre os grandes proprietários mas também sobre os consumidores urbanos, os quais pagarão preços mais altos pelos alimentos (pelo menos no curto prazo), e sobre os contribuintes, que deverão estar dispostos a sustentar a assistência técnica e creditícia. De uma maneira geral, os populistas não estiveram dispostos a comprometer recursos na reforma agrária.

Por volta de 60% das pessoas mais pobres da América Latina ainda vivem em áreas rurais. A reforma agrária pode ser o instrumento mais efetivo para ajudar essa população a sobreviver, uma vez que distribui ativos que resistem aos programas governamentais de criação de empregos e às decretações de salário mínimo. Mesmo sob circunstâncias ideais, contudo, a reforma agrária não absorverá a população rural em rápido crescimento na América Latina. Uma solução de longo prazo para a pobreza rural deve envolver uma expansão das oportunidades de emprego nas cidades.

A necessidade de uma verdadeira redistribuição na América Latina é aguda. Em 1984, Couriel relatou que a pobreza afetava mais da metade da população do Peru, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Haiti, Equador, República Dominicana e Bolívia. A CEPAL, 1989, mostra que em 1986 mais de 70% da população da Guatemala vivia abaixo da linha de pobreza (Tabela 4). A renda per capita média da maioria dos países latino-americanos é maior do que a de países africanos e asiáticos, mas a pobreza extrema persiste como resultado de uma distribuição da renda extremamente desigual. A tabela 6 mostra a distribuição de renda em vários países latino-americanos. A obtenção de um consenso social de que é preciso taxar, reduzir os subsídios à classe média e financiar programas de assistência à pobreza e de reforma agrária é de fundamental importância na alteração desse quadro.

Tabela 6 - Participações na renda e índice de Gini em 14 países latino-americanos, 1970

	<i>Participação na renda dos 20% mais ricos como um múltiplo dos 20% mais pobres</i>		<i>Índice de Gini</i>	
	(a)	(c)	(a)	(c)
Brasil	21	15	0,574	
México	15	16	0,524	0,567
Argentina	7	7	0,437	0,425
Venezuela	24	18	0,622	0,425
Colômbia	17	15	0,557	0,520
Peru		26		0,591
Chile	12	14	0,506	0,503
Equador	16	24	0,526	0,625
República Dominicana	13		0,493	
El Salvador	18	11	0,539	0,532
Costa Rica	11	9	0,416	0,466
Panamá	20	24	0,557	0,558
Uruguai		13		0,449
Honduras		21		0,612

Fontes: (a) Manek Kakwani, *Income inequality and pobreza: methods of estimation and policy implications*, Nova York, Oxford University Press, 1980; (c) Jacques Lecaillon et al., *Income distribution and economic development: an analytical survey*, Genva, International Labor Office, 1984.

A estabilidade econômica contribui para aliviar a pobreza. Urrutia, 1985, utiliza o caso da Colômbia para alegar que o progresso pode ser alcançado por uma administração prudente: “Uma análise completa de todos os dados estatísticos disponíveis mostra que a distribuição de renda não piorou nos anos 70 e que a renda real dos pobres aumentou significativamente, especialmente na segunda metade da década.” Urrutia arrisca que o sistema democrático colombiano pode ter alguma coisa a ver com isso. O sistema eclético da Colômbia utilizou controles mas evitou o protecionismo extremo de outros países latino-americanos; sua política de minidesvalorizações manteve a taxa de câmbio em níveis razoáveis e o governo evitou as finanças inflacionárias. Ao estimular a construção de moradias e a diversificação das exportações, a Colômbia viveu um crescimento sustentado e evitou a crise espetacular vivida por outros países latino-americanos.

De acordo com Urrutia, os salários dos trabalhadores da agricultura aumentaram mais rapidamente que a renda nacional, enquanto que os salários dos trabalhadores urbanos de baixa renda cresceram mais rapidamente do que os dos trabalhadores urbanos de maior renda e dos funcionários administrativos. Urrutia também argumenta que a liberalização financeira produziu uma melhor alocação do crédito, e que a política fiscal teve

um impacto positivo sobre a distribuição de renda. Ele sugere que o sistema tributário dos anos 60 era levemente progressivo e que as reformas de 1974-1975 contribuíram para seu aprimoramento. A renda do decil inferior passou a ser duas vezes maior após as transferências governamentais e de impostos, enquanto que a participação na renda do decil superior se reduziu. A educação, saúde e serviços públicos, tais como fornecimento de água e energia elétrica, beneficiaram os pobres mais do que proporcionalmente. Urrutia mostra que entre 1964 e 1972 a distribuição global melhorou por causa da diminuição do diferencial rural-urbano. Londono, 1989, calcula uma redução de 8 pontos percentuais no índice Gini da Colômbia entre 1964 e 1988 (tabela 7).

Apesar dos progressos, a desigualdade e a pobreza na Colômbia continuam agudas. Suas políticas macroeconômicas estáveis, entretanto, certamente fizeram mais pelos pobres do que as oscilações observadas no Brasil e no Chile. Em ambos os casos, há evidências de que as recessões causaram aumentos dramáticos no coeficiente de Gini. No Brasil, o coeficiente saltou de 0,5 em 1960 para 0,6 em 1970, uma deterioração excepcionalmente grande em apenas dez anos. Fishlow, 1972, mostra que as políticas de estabilização que se seguiram ao populismo de Goulart em 1964 foram grandemente responsáveis pela ampliação da desigualdade. O Chile também apresenta este aumento extraordinário de 10 pontos no coeficiente de Gini em uma década (Tabela 7). Duas recessões extremas tiveram papel nessa deterioração.

Tabela 7 — Índices de Gini

<i>Ano</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colômbia</i>
1938			0,442
1960	0,500		
1961			0,525
1964			0,555
1970	0,608		
1971			0,527
1974		0,45	
1975		0,47	
1976		0,54	
1977		0,53	
1978		0,52	0,481
1979		0,52	
1980		0,53	
1980	0,597	0,52	
1981	0,584	0,54	
1982	0,587	0,54	0,474
1983	0,589	0,55	
1984	0,588		
1985	0,592		
1988			0,474

Fontes: Hoffmann (1989), Larrain (1989) e Londono (1990).

Não há dúvidas de que o crescimento secular é um fator importante de redução da pobreza, mas seus efeitos são relativamente pequenos e, portanto, acabam sendo apagados por uma maior desigualdade de renda e por condições cíclicas. As recessões têm um impacto desproporcional sobre os pobres e ampliam a diferença entre os que ganham mais e os que ganham menos. Uma recessão causa mais desemprego, uma diminuição da participação da força de trabalho e um crescimento mais lento da renda real. Os custos de uma inflação alta continuada não são menores. Mesmo quando a indexação é total, incluindo salários, preços, taxas de juros, impostos e sistemas contábeis, a inflação tem um impacto profundo sobre as classes mais baixas cuja subsistência não está protegida. O imposto inflacionário também recai com maior peso sobre as classes pobres que não se beneficiam de depósitos indexados acessíveis àqueles que podem abrir contas acima de um valor mínimo. As políticas do tipo *stop-go* prejudicam os pobres, enquanto a estabilidade pode ajudá-los.

Conclusão

Na América Latina, uma variedade de diferentes agendas políticas tem levado à crise econômica:

- Os populistas clássicos confiaram demais na possibilidade de um crescimento impulsionado pela demanda, na industrialização voltada para dentro e em expectativas irrealistas. Perón, García e Allende, em grande medida, não perceberam que o estímulo keynesiano não funciona diante das restrições impostas pela falta de divisas.
- As tentativas de desenvolver um socialismo com bases no mercado também são responsáveis por fracassos econômicos. A falta de garantia dos direitos de propriedade torna difícil a manutenção da produção privada, e a retórica socialista detona a dispendiosa intervenção dos Estados Unidos. Os sandinistas podem ter sido excessivamente ambiciosos em seus planos iniciais de redistribuição e seus primeiros déficits orçamentários foram elevados, mas sua queda deve-se mais à atividade dos contras e à incerteza em torno dos direitos de propriedade do que ao populismo.
- A falta de coesão social e de partidos políticos fortes torna difícil a imposição do fardo do ajustamento recessivo sobre as diversas classes. Sarney e Alfonsín nunca conseguiram decidir como distribuir o fardo do ajustamento imposto pelo choque da dívida. Por representarem regimes frágeis, sem um apoio político forte, foram incapazes de impor a contração sobre qualquer grupo.

O resultado da violação das restrições orçamentárias foi a hiperinflação.

- Embora o populismo seja marcado pela redistribuição, não beneficia os grupos mais pobres. O populismo clássico redistribuiu a renda dos setores agrícola e exportador para os capitalistas e trabalhadores do setor formal urbano. Os camponeses e os pobres da cidade permaneceram marginalizados política e economicamente. Os populistas modernos não lhes foram mais favoráveis.
- Os salários mínimos, peça central do populismo, não são efetivos na superação da pobreza na América Latina. Os pobres estão no campo e nos setores informais, onde os salários mínimos não são praticados. Os programas de seguridade social também não conseguiram concentrar recursos na assistência aos pobres.

As soluções para a pobreza na América Latina dependem de que seja realizado um esforço combinado de taxar e redistribuir receitas para sustentar a reforma agrária e programas que visem especificamente os pobres. Isso só é possível se o resto da sociedade aceitar a redistribuição. Finalmente, o crescimento explosivo dos déficits orçamentários, quaisquer que sejam suas raízes e não importando quão progressivos possam soar, prejudica os pobres. A lição que se pode tirar é que atuar com responsabilidade na área fiscal, praticar taxas de câmbio realistas e propiciar um ambiente estável são pontos essenciais de sustentação de uma base sobre a qual se poderá construir uma melhor distribuição de renda.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA DOS REIS, J. G. "Salário mínimo e distribuição de renda". In: *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1989.
- ALTIMIR, O. "The extent of poverty in Latin America". *World bank staff working* n. 522. Washington D. C., World Bank, 1982.
- . "Poverty, income distribution and child welfare in Latin America". *World Development*, 3 (12):, 261-82, 1984.
- ARCHETTI, E.; CAMMACK, P. & ROBERTS, E. B. (eds.). *Sociology of Developing societies: Latin America*. Londres, MacMillan, 1987.
- BAILY, S. A. *Labor, nationalism and politics in Argentina*. New Brunswick, Rutgers University Press, 1967.
- CARDOSO, E. & FISHLOW, A. "Latin American economic development, 1950-1980". *NBER Working Paper*, 1989.
- COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL "Magnitud de la pobreza ocho países de America Latina en 1986". (*Documento para el proyecto regional para la superacion de la pobreza*, mimeo., jun./1989).
- CONIFF, M. (ed.). *Latin American populism in comparative perspective*. Albuquerque, New Mexico University Press, 1982.

- COURIEL, A. "Poverty and underemployment in Latin America". *CEPAL Review*, n. 24, p. 39-62, 1984.
- DORNBUSCH, R. "Peru on the brink". *Challenge*, nov.-dez./1988.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. "The economic populism paradigm". *NBER Working Paper*, 1989.
- FALCOFF, M. *Modern Chile: a critical history*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- FIELDS, G. *Poverty, inequality and development*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- . "Changes in poverty and inequality in developing countries". *The World Bank Research Observer*, 2 (4): 167-87, jul./1989.
- FISHLOW, A. "Brazilian size distribution of income". *American Economic Review*, v. 62, maio 1972.
- FODOR, J. "Peron's policies for agricultural exports, 1946-48: dogmatism or commonsense?" In: *Argentina in the Twentieth Century*. Editado por D. Rock. Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1975.
- GERMANI, G. *Authoritarianism, fascism and national populism*. New Brunswick: Transaction Books, 1978.
- HAMILTON, N. *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*. Princeton, Princeton University Press, 1980.
- HARBERGER, A. "Economic policy problems in Latin America". *Journal of Political Economy*, 1970.
- HELWEGE, A. "Is there any hope for Nicaragua". *Challenge*, nov./dez. 1989.
- . "Three socialist experiences in Latin America: surviving U.S. economic pressure". *Bulletin of Latin American Research*, inverno 1990.
- HENNESSY, A. "Fascism and populism in Latin America". In: LAQUEUR, W. (ed.). *Fascism: a reader's guide Berkeley*. California University Press, 1976.
- LARRAIN, F. "The economic challenges of democratic development". Harvard University, 1990. (Mimeo.)
- LONDONO, J. L. "Income distribution in Colombia: turning points, catching up and other Kuznetsian ideas". Harvard University, 1989. (Mimeo.)
- MALLOY, J., (ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh. Pittsburgh University Press, 1977.
- MESA-LAGO, C. *Social security in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1978.
- OCAMPO, J. A. & TAYLOR, L. "La hiperinflación nicaraguense". MIT, 1989. (Mimeo.)
- PREBISCH, R. "Peripheral capitalism". *CEPAL Review*, n. 1, p. 9-76, 1976.
- RAMOS, J. *Neoconservative economics and the southern cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- ROCK, D. "The survival and restoration of peronism". In: *Argentina in the Twentieth Century*, Editado por D. Rock. Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1975.
- ROBOROUGH, I. "Historical unity and diversity in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 1 (16), 1984.
- SACHS, J. "Conflito social e políticas populistas na América Latina". 1989. (Capítulo 5 deste livro.)
- SELOWSKY, M. "Distribución del ingreso, necesidades básicas y 'trade-offs' con crecimiento: el caso de los países latinoamericanos semiindustrializados". *Cuadernos de Economía*, p.37-68, abr./1982.
- SIDERI, S. *Chile, 1970-73: economic development and its international setting*. Martinus-Nijhoff, The Hague, 1979.
- SINGER, H. W. "The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: early years in U. N.". In: MEIJER, G. & SEERS, D. (eds.). *Pioneers in development*. Nova York, Oxford University Press, 1984.

- SKIDMORE, T. & SMITH, P. *Modern Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1984.
- STEIN, S. *Populism in Peru*. Madison, Wisconsin University Press, 1980.
- URRUTIA, M. *Winners and losers in Colombia's economic growth of the 1970s*. Nova York, Oxford University Press, 1985.
- WORLD BANK. *Chile: an economy in transition*. Washington, D. C., 1981.
- . *Poverty in Latin America*. Washington, D.C., 1986.

Notas

1. Os ativos congelados sofrerão correção monetária e renderão 6% de juros ao ano. Começando em setembro de 1991, o governo devolverá esses fundos em 12 parcelas mensais.
2. Os bancos e as instituições financeiras serão forçados a comprar certificados de privatização.
3. Tanto Selowsky (1982) quanto Altimir (1984), estimam que a proporção de crianças pequenas e em idade escolar que se encontram em estado de pobreza é maior do que a proporção de famílias nesta situação; há também mais crianças pobres entre as que pertencem a famílias chefiadas por mulher ou possuem pouca instrução; Paes de Barros (1989) mostra que, nas áreas metropolitanas do Brasil, as crianças de famílias chefiadas por mulher estão super-representadas entre os pobres.
4. A revolução mexicana redistribuiu 43% das terras agricultáveis do país e a revolução boliviana, 83%. O governo militar peruano redistribuiu 40% da área cultivável do país (Tabela 5). Um exemplo mais recente de reforma radical pode ser encontrado na Nicarágua, seguindo-se à derrubada da dinastia Somoza em 1979. O regime sandinista transformou as propriedades da família Somoza, que cobriam mais de um quinto das terras aráveis do país, em fazendas do Estado; deu também aos camponeses acesso a terras ociosas.