

**PEDRO SISNANDO LEITE**



**O Verdadeiro  
Desenvolvimento  
Econômico**

É amplamente conhecido nos meios acadêmicos e na observação da história econômica dos países subdesenvolvidos que o crescimento econômico é insatisfatório para alcançar metas de redução da pobreza e obter melhor distribuição da renda. Entre as muitas razões porque há essa contradição, duas podem ser destacadas para demonstrar isso.

Primeiro, os países subdesenvolvidos que obtiveram elevadas taxas de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), durante muitos anos seguidos, tiveram também incremento global do desemprego e do subemprego. Na verdade, a criação de novas oportunidades de trabalho nas atividades modernas foi inferior a taxa de crescimento do produto. Segundo, o crescimento do PNB foi acompanhado por um aumento na desigualdade da distribuição da renda, em termos relativos e mesmo absolutos, em alguns segmentos da sociedade desses países.



O VERDADEIRO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO



PEDRO SISNANDO LEITE

O VERDADEIRO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

FORTALEZA-CEARÁ  
2009

Copyright © 2009 by Pedro Sisnando Leite

PROJETO GRÁFICO E CAPA  
Carlos Alberto Alexandre Dantas  
Alan Emmanuel Oliveira dos Santos

REVISÃO  
Tereza Porto  
Floriano Lopes de Jordão



Rua Israel Bezerra, 633 - Dionísio Torres  
CEP 60135-460 - Fortaleza - Ceará  
Fone 85 3272-7844 - Fax 85 3272-6069  
[www.graficalcr.com.br](http://www.graficalcr.com.br)  
[atendimento@graficalcr.com.br](mailto:atendimento@graficalcr.com.br)

### Catálogo na Fonte

L 533 v Leite, Pedro Sisnando  
O verdadeiro desenvolvimento econômico./ Pedro  
Sisnando Leite. – Fortaleza: Pedro Sisnando, 2009.

260p.

ISBN: 978-85-7915-018-0

1. Economia. I. Título

CDD: 330

Para  
José Nicácio de Oliveira,

amigo fraterno, colega do Banco do Nordeste do  
Brasil e sábio conselheiro de muitos estudos que  
realizei sobre desenvolvimento regional.



“O Brasil precisa  
parar de admirar  
o que não deu certo.”

*Tom Jobim*



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	13
--------------------	----

## INTRODUÇÃO GERAL

O DILEMA CRESCIMENTO E DESIGUALDADE .....	19
---	----

## PRIMEIRA PARTE

### A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO .....	27
OS ESTÁGIOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO .....	30
O PENSAMENTO LATINO-AMERICANO .....	34
O CONSENSO DE WASHINGTON .....	39
SISTEMAS ECONÔMICOS .....	41
O SISTEMA BRASILEIRO .....	46
EVOLUÇÃO DAS IDEIAS .....	52
CAMINHOS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS .....	58
PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO .....	62
CRESCER E DISTRIBUIR .....	64
DESIGUALDADE PREJUDICA CRESCIMENTO .....	66
SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO .....	69
ECODESENVOLVIMENTO .....	69
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	71
A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS ESTATAIS E DO CAPITAL SOCIAL .....	74

SEGUNDA PARTE  
**A DOCTRINA DO DESENVOLVIMENTO JUSTO**

INTRODUÇÃO .....	81
NOVO DESENVOLVIMENTO COM EQUIDADE .....	84
ALGUNS ELEMENTOS DA DOCTRINA SOCIAL DA IGREJA ..	86
Crescimento Desigual e Pobreza Material .....	86
As Ideias do Modelo da Doutrina Social da Igreja .....	89
Mensagem e Orientação aos Leigos .....	91
A FOME NO MUNDO SEGUNDO O PONTIFÍCIO	
CONSELHO COR UNUM .....	94
Introdução .....	94
A Igreja Está com os Pobres .....	96
Rumo a uma Economia mais Solidária .....	99
A Superação da Fome .....	100
A ALIMENTAÇÃO DOS POBRES .....	102
A PRODUÇÃO MUNDIAL DE ALIMENTOS .....	104
NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO .....	107

TERCEIRA PARTE  
**A QUESTÃO DA POBREZA**

INTRODUÇÃO .....	115
O PROBLEMA DE DEFINIÇÃO .....	118
O SIGNIFICADO DE POBREZA RURAL E URBANA .....	120
CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA .....	124
DESIGUALDADE E IGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ...	128
POBREZA MUNDIAL .....	135
SITUAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE .....	144
POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA REDUÇÃO DA POBREZA .	153
NECESSIDADE DE UM ENTENDIMENTO GLOBAL .....	157
O PACTO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO ATÉ 2015 .	159
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO .....	163
REFLEXÃO .....	166

QUARTA PARTE  
**AS ARMAS CONTRA A POBREZA**

INTRODUÇÃO .....	173
A POBREZA É RURAL .....	175
O DESAFIO .....	180
CRIAR EMPREGO PRODUTIVO .....	183
URBANIZAR O CAMPO .....	189
FAZER UMA REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA .....	193
AJUDAR O AGRICULTOR COM TECNOLOGIA .....	196
EDUCAR PARA MUDAR .....	199

QUINTA PARTE  
**NOVAS ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

INTRODUÇÃO .....	205
A NATUREZA DO SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL ....	207
DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO HARMÔNICO ..	212
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE .....	218
RUMOS PARA UM DESENVOLVIMENTO JUSTO .....	221
PRINCÍPIOS DA NOVA ESTRATÉGIA RURAL .....	225

SEXTA PARTE  
**CONCLUSÕES**

<b>POSFÁCIO</b> .....	237
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	251
<b>O AUTOR</b> .....	259



## APRESENTAÇÃO

Este livro trata das causas originais que motivaram as graves desigualdades e a pobreza no Brasil, especialmente no Nordeste. O objetivo é discutir e apresentar ideias para contornar ou eliminar a lastimável situação de subdesenvolvimento em que se encontra essa populosa região de nosso País. Ainda mais agora com a recriação da nova Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

A bibliografia sobre os estudos regionais é valiosa e muito me ajudaram na formulação deste livro. Mesmo assim, acredito que o assunto não está devidamente esclarecido pelos economistas e especialistas que estudaram a região. Os documentos elaborados pelas respeitadas instituições governamentais terminam sendo comprometidos por razões institucionais.

Esta declaração de princípios não tem a finalidade de desmerecer os primorosos estudos já realizados, mas transmitir ao caro leitor o meu desejo de fazer uma abordagem fundamentada principalmente no meu entendimento e na minha experiência pessoal de ensino e trabalho profissional em programas de desenvolvimento regional e de combate à pobreza, durante os últimos trinta anos.

O esquema de redação deste livro foi estruturado visando saber “onde estamos e para onde vamos”, considerando a meta de construir um desenvolvimento integral ou “verdadeiro” para o Nordeste do Brasil.

Para melhor compreensão dos leitores, adotei uma metodologia de análise destituída de abstrações e linguagem acadêmica. Naturalmente, foi preservado todo o rigor científico nas abordagens das matérias estudadas. O plano do livro está organizado na forma de cinco ensaios que tratam de aspectos especiais, mas se completam no contexto geral da obra.

De certo modo, orientei-me pelos dois enfoques preferenciais do estudo das economias subdesenvolvidas. O primeiro relaciona-se com a busca de entender as razões por que algumas nações são pobres e outras ricas. O segundo, procurar como urgente necessidade propor caminhos para realizar algo com vista a acelerar o crescimento econômico e reduzir o alto grau de pobreza ainda prevalente em nosso país ou regiões.

Segundo estudos do historiador David S. Landes (**Riqueza e pobreza das Nações**, 1998): “Nos últimos 600 anos, as mais ricas economias do mundo têm sido predominantemente europeias”. Os países do ocidente, de fato, prosperaram cedo devido à interseção de uma sociedade concentrada no trabalho e no saber. No que resultou em aumento da produ-

tividade, criação de novas tecnologias e esforço no sentido da realização das mudanças. Enquanto isso, outros fracassaram esperando uma revolução apocalíptica para corrigir erros e generalizar a felicidade, como pensavam os socialistas e marxistas. Uma explicação do professor Landes sobre o fracasso no avanço do progresso foi a mentalidade nostálgica de alguns povos, desejando voltar à vida comunitária e sem racionalidades. “Estes remando contra a maré.”

Enquanto isso, cada vez mais se reconhece que muitos países subdesenvolvidos podem estar retardados economicamente não tanto pela escassez de poupança, mas pela escassez de habilitações e conhecimentos que resultam na limitada capacidade de sua estrutura orgânica para absorver o investimento de capital.

Mesmo assim, foi dada maior atenção ao investimento em capital material em detrimento do investimento em educação e capital humano. Trata-se da velha teoria de pensar em mobilizar a força muscular bruta, e não a capacidade intelectual dos países subdesenvolvidos. A renomada economista inglesa Bárbara Ward (**Nações Ricas e Libertação dos Subdesenvolvidos**, 1972) afirma nesse sentido: “Precisamos batalhar com mais sabedoria para criar a estrutura de educação e responsabilidade social ao progresso.”

Neste livro, procuro apresentar um quadro equilibrado dos diferentes problemas de escolha entre

menor taxa de crescimento, preservando os valores sociais, culturais e os modos de vida da população. Ou, quando possível, buscando crescer ao mesmo tempo em que se obtenha novo estilo de desenvolvimento com menos pobreza e desigualdade.

Hoje, como nunca, penso que o desenvolvimento integral é possível, desde que acreditemos nisto e trabalhemos todos com o firme propósito de priorizar a solidariedade e a dignidade da pessoa humana.

Espero que este livro sirva para despertar, nos que o lerem, o sentimento da viabilidade desse novo desenvolvimento em nosso país e a vontade política com esse propósito. É óbvio, mas indispensável, dizer: “Não escrevo para provocar... Estou interessado em persuadir.” (J.K. Galbraith, 1971)

*Pedro Sisnando Leite*

# INTRODUÇÃO GERAL

“O desenvolvimento não se reduz a um simples crescimento econômico. Para ser autêntico, deve ser integral, quer dizer, promover todos os homens e o homem todo.”

**Papa Paulo VI**



## O DILEMA CRESCIMENTO E DESIGUALDADE

É amplamente conhecido nos meios acadêmicos e na observação da história econômica dos países subdesenvolvidos que o crescimento econômico é insatisfatório para alcançar metas de redução da pobreza e obter melhor distribuição da renda. Entre as muitas razões por que há essa contradição, duas podem ser destacadas para demonstrar isso.

Primeiro, os países subdesenvolvidos que obtiveram elevadas taxas de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), durante muitos anos seguidos, tiveram também incremento global do desemprego e do subemprego. Na verdade, a criação de novas oportunidades de trabalho nas atividades modernas foi inferior à taxa de crescimento do produto. Segundo, o crescimento do PNB foi acompanhado por um aumento na desigualdade da distribuição da renda, em termos relativos e mesmo absolutos, em alguns segmentos da sociedade desses países.

Esses dois fenômenos – crescimento do desemprego e incremento na distribuição desigual da renda – são de fato conectados. Nos níveis de mais baixa renda, com o crescimento da renda as pessoas não conseguiram obter emprego no setor moderno,

enquanto os ganhos do crescimento da renda foram concentrados nos grupos que já estavam empregados.

Em consequência disso, na formulação de políticas que objetivem a redução da pobreza e uma melhor distribuição de renda, o crescimento deve ser colocado como um resultado e não como uma meta da política econômica. Os renomados economistas Paul Streeten e Frances Stewart defendem essa tese.

É necessário, porém, estar atento para essa questão de crescimento da renda versus desigualdade. Podem ocorrer várias situações que confundem o analista desavisado. Numa situação, por exemplo, em que a distribuição de renda é relativamente boa, uma taxa mais rápida de aumento da renda irá beneficiar todos os segmentos econômicos e sociais desse país.

Caso haja previamente uma forte concentração da renda e da desigualdade, certamente o crescimento dar-se-á nos setores mais dinâmicos da economia, agravando a concentração da renda. É o caso do Brasil, onde o crescimento tem ocorrido nas regiões mais prósperas e segmentos mais modernos da economia.

Em se tratando de economias subdesenvolvidas, com baixa renda *per capita* e condições de vida deficientes, não há outra solução para mudar tal

situação que não seja através do crescimento da renda, inclusive com taxas mais elevadas do que ocorre em outros países ou regiões. Somente assim será possível diminuir o hiato de renda entre eles. De outra forma, numa economia estagnada, seria tentar distribuir a pobreza ou retirar dos ricos, que estão viabilizando o crescimento, para transferir para outros setores menos produtivos.

A estratégia que está sendo implementada no Ceará oferece uma alternativa adequada para solucionar esse dilema da equação: crescimento x distribuição. Trata-se de uma política que associa os dois componentes numa ação simultânea, isto é, realizar a redução da pobreza e da desigualdade através do desenvolvimento econômico. Neste modelo, estão incluídas ações intersetoriais e estrutura espacial, fazendo com que o crescimento produza dividendos sociais e seja acelerado pela melhor distribuição de renda e aproveitamento dos recursos territoriais e vocações regionais.

O enfoque é como se a economia do interior fosse globalizada para competir entre si, enquanto a região metropolitana deixa de polarizar os fluxos migratórios das zonas rurais.

Em função de tudo isto, entendo que o desenvolvimento consiste no crescimento e menos desi-

gualdade com redução da pobreza. É uma elevação do padrão de vida de toda a população.

O desenvolvimento é também a transformação qualitativa de uma sociedade em seu conjunto. A evolução de novas formas de pensamento e, em consequência, de novas relações e novos métodos de produção.

Este amplo processo de mudanças deve incluir a maior parte da população. E não se deve limitar a modernização do capital ou em benefício das classes mais ricas. O desenvolvimento anda paralelo com o desenvolvimento humano e a solidariedade. Ele não é apenas a acumulação de investimentos e formação de capacidade produtiva.

O verdadeiro desenvolvimento sustentável, ou integral, é um processo de ativação e canalização de forças sociais, de capacidade associativa. É uma soma, um processo de mudança social e cultural. Condições que somente a atividade política pode canalizar essas sinergias.

O desenvolvimento histórico não tem um destino predeterminado como pensavam alguns filósofos do século XVIII. O futuro será como nós o fizermos. Não é necessário uma revolução violenta, mas reformas concebidas socialmente com vistas a uma sociedade economicamente mais justa. São ní-

veis mínimos de saúde e condições educacionais. Oportunidades de emprego que têm de ser estabelecidas e levadas à prática com investimento bem administrado e fiscalizado.

Cabe lembrar neste contexto a concepção do renomado economista M. Todaro, ou seja: “Desenvolvimento é o processo de melhoria de todas as vidas humanas.” (**Novo enfoque do desenvolvimento econômico e teorias convencionais**, Vivali, e-book, Sisnando, 2007).

É essa a promessa subjacente em todo este livro, o carro-chefe condutor em busca de um verdadeiro desenvolvimento integral.

O conteúdo destas páginas é o resultado de muitos anos de estudo, reflexões e discussões sobre desenvolvimento econômico nos meios acadêmicos onde lecionei por muitos anos essa disciplina. Tenho participado também de experiências de programas de desenvolvimento regional como economista do Banco do Nordeste do Brasil durante três décadas. Como Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural do Ceará durante o período de 1995-2002, coordenei um amplo programa de combate à pobreza rural. Fiz muitas viagens de estudos ao exterior para visitar e conhecer iniciativas práticas de desenvolvimento em países desenvolvidos e subdesenvol-

vidos (**A luta pelo desenvolvimento regional e rural no mundo**, Sisnando, 2006).

Este é um livro essencialmente prático, apesar de ser uma obra baseada em teorias. Ele procura reconciliar os elementos doutrinários com a realidade do mundo em que vivemos no Brasil.

Espero que seja útil em todos os sentidos. Não só para aqueles que desejam agir para mudar o que precisa ser melhorado. Mas também para quem deseja conhecer os problemas e as políticas que possam nos orientar no futuro.

Cada uma das partes deste livro contém um significado especial, mas em conjunto são interdependentes e visam ao mesmo objetivo: reduzir a pobreza e a desigualdade, sem prejudicar o crescimento econômico.

PRIMEIRA PARTE  
ECONOMIA DO  
DESENVOLVIMENTO

*A busca de uma maior justiça social e de uma sociedade mais equitativa tornou-se, nos últimos anos, uma unanimidade em nível nacional e internacional.*

## INTRODUÇÃO

A literatura sobre os estudos de subdesenvolvimento e desenvolvimento é vasta e complexa. Dentro dos limites dos objetivos deste livro serão tratados apenas as contribuições mais relevantes do *modus operandi* do desenvolvimento.

Uma nova ordem econômica surgiu na Segunda Guerra Mundial, superando os fundamentos dos princípios do livre-cambismo econômico.

Na primeira fase desse processo inovador os problemas do subdesenvolvimento foram analisados com base na Teoria de Keynes. Segundo esse expoente da ciência econômica, a situação dos países pobres podia ser interpretada como uma situação de depressão econômica dos países desenvolvidos em forma crônica.

A Teoria Geral (do emprego, do juro e da moeda) do economista inglês John Maynard Keynes, apareceu em 1936 como consequência da crise econômica mundial de 1929 (principalmente Estados Unidos e Inglaterra). A teoria neoclássica foi incapaz de indicar soluções para o que acontecia como decorrência do intervencionismo moderno sobre o liberalismo econômico.

Keynes direcionou seus estudos sobre os fatores determinantes do nível de emprego e da renda nacional e propôs que o Estado deveria participar diretamente da atividade econômica. Isso para compensar a redução dos investimentos provocada nos períodos de depressão das crises econômicas. O intervencionismo de Keynes, entretanto, devia atuar com foco nos grandes segmentos do sistema econômico.

Com esse enfoque, a receita recomendada por essa análise era muito simples, e consistia de duas medidas fundamentais: 1) a realização de grandes investimentos em obras públicas; 2) a adoção de uma política de dinheiro barato, ou seja, créditos com baixas taxas de juros.

Neste livro é demonstrado que essa concepção deixa de considerar aspectos estratégicos e outras questões que precisam ser levados em conta para a solução dos problemas dos países subdesenvolvidos. É oportuno observar, no entanto, que muitos países, inclusive o Brasil, ainda hoje continuam seguindo a doutrina keynesiana, com pequenos arranjos circunstanciais. Mas a aplicação desses princípios tem sofrido um retumbante fracasso em muitas partes do mundo subdesenvolvido, conforme a história econômica demonstra.

Esta primeira visão de tipo keynesiana, no entanto, deu lugar a outros enfoques e teorias que têm contribuído para ampliar a discussão dessa problemática. Muitos estudos e livros foram publicados nos anos seguintes com a tese de que o subdesenvolvimento era um atraso temporal em alcançar a prosperidade. Ou seja, os países subdesenvolvidos eram aqueles que ficavam para trás na corrida do crescimento econômico.

Em consequência, os temas essenciais a tratar deveriam ser a busca das causas que possam ter motivado esse retardamento e as alternativas para superar tal problema. Neste particular, dois renomados economistas se destacaram mundialmente pelas suas contribuições científicas, nessa fase pioneira dos novos estudos das causas do subdesenvolvimento. Foram eles Arthur Lewis e W. Rostow. Tive oportunidade de conhecer este último quando estive em Fortaleza a convite do Banco do Nordeste do Brasil e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a fim de proferir palestras para seus técnicos.

Quanto ao pensamento do professor Lewis, a questão central que aprisiona os países subdesenvolvidos é a escassez de capital em comparação com uma oferta ilimitada de mão-de-obra. É bom lembrar que na ocasião em que surgiram as ideias de

Lewis estava ocorrendo uma verdadeira “explosão demográfica” nos países subdesenvolvidos.

Desta tese deduzia-se que era urgente uma política de expansão dos investimentos de capital. Para tanto, era preciso a participação tanto do setor público como do setor privado, em face da abrangência da mão-de-obra excedente.

Os países que seguiram essas diretrizes esbararam em grave dificuldade. Os países subdesenvolvidos contam, de fato, com uma grande oferta de força de trabalho, mas com pouco treinamento e em grande parte analfabeta.

## Os Estágios do Crescimento Econômico

A teoria de Walt Whitman Rostow está exposta na sua famosa obra **As etapas do crescimento econômico** (1961) que se converteu em guia deste então para os economistas do mundo inteiro. A teoria de Rostow propõe um modelo de crescimento que compreende cinco estágios obrigatórios que vão da sociedade tradicional à sociedade de consumo em massa, passando pela etapa decisiva de arranco (*take off*).

Sua fórmula política, que marca o surgimento de novas fronteiras pacíficas, proporcionaram as

ideias que fundamentaram o programa do presidente Kennedy de assistência aos países subdesenvolvidos.

Segundo as próprias palavras de Rostow, o crescimento tem um sentido relativamente limitado. Em contrapartida, utiliza o termo desenvolvimento como o estágio em que a ciência e a tecnologia modernas são desenvolvidas e difundidas através de vários setores e subsetores da Economia. Inclui fatores como o desenvolvimento do sentimento de nacionalidade e um sistema fiscal justo. Outro fator que reflete o desenvolvimento é a qualidade da educação e a igualdade de oportunidades educativas.

Em resumo, as etapas do crescimento começam com o estágio da sociedade tradicional, ou que não absorve de maneira regular um fluxo de tecnologia. Explica Rostow que as sociedades tradicionais não eram historicamente estáticas, pois tinham ciência e inovações, mas não existia um fluxo estável de inovações tecnológicas. Estas sociedades (chinesas, gregas, romanas, hindus ou africanas) podiam expandir-se até certo ponto, mas defrontavam-se com limites tecnológicos.

Esta repetição cíclica da história foi interrompida na Grã-Bretanha nos fins do século XVIII. As colônias da América e a Europa Ocidental encontravam-se no que Rostow chama de condições prévias

para o *take off*, ou arranque. Todos esses países estavam progredindo, mas longe da fase da industrialização. Mas estavam ampliando seus mercados nacionais com estradas e canais para a melhoria dos meios de comunicação. Expandiam seu comércio externo e seus sistemas educacionais transformavam-se. A tarefa com que a Europa do século XVIII se defrontou não foi diferente do que tem de enfrentar a América Latina e a Ásia: construir uma infraestrutura, educar as pessoas, desenvolver o comércio e preparar-se para a industrialização. O arranco produz-se geralmente num pequeno grupo de setores e incrivelmente em poucas regiões do país. A duração para a etapa da maturidade tecnológica carece de décadas para alcançar a plena industrialização e as demais regiões.

Na sequência ao arranco, tem-se o que Rostow chama de “consumo em massa” que é aquele em que todas estas tecnologias ocorrem paralelamente com um alto rendimento médio da população. Como exemplos, podem ser citados os Estados Unidos que alcançaram esta fase nos anos vinte. A Europa Ocidental e o Japão estavam nele nas décadas de 1960. No seu livro **Politic and the stage of growth (Política e estágio do crescimento)**, Rostow acrescentou mais outro estágio ao qual denominou “Busca da Quali-

dade.” É uma etapa em que certos serviços públicos e privados se expandem rapidamente: educação, saúde, controle da poluição urbana etc. Os Estados Unidos chegaram a esse patamar nos anos sessenta, a Europa Ocidental e o Japão na década de 1970.

O método de Rostow tenta colocar a história numa sequência de estágios, revelando um elemento importante e lógico do processo de crescimento. A teoria marxista também adota orientação similar ao propor no processo histórico a sequência de Feudalismo, Capitalismo, Socialismo e Comunismo. Para Marx, o comunismo é o estágio em que a escassez dá lugar à abundância e ao bem-estar da sociedade.

No relatório apresentado por Mikahil Gorbatchov na reunião plenária do Partido Comunista da União Soviética, em 15 de outubro de 1985, afirmou: “É impossível passar diretamente à fase superior do comunismo transpondo o socialismo, do mesmo modo que seria errôneo imaginar o Socialismo como formação independente.”

Para rechaçar a interpretação de Rostow dos estágios de desenvolvimento, os marxistas afirmam que o subdesenvolvimento é uma deformação estrutural, uma anormalidade que se apresenta em determinados países em consequência do desenvol-

vimento do modo capitalista de produção, além da não consideração da luta de classes que é motor da história das sociedades. Na investigação da evolução da humanidade, Karl Marx distingue formações econômico-sociais, enquanto Rostow enfatiza o aspecto técnico-material e minimiza a importância do político-ideológico. Na realidade, o economista professor Sílvio Baró Herrera, da Universidade de Havana, afirma no seu trabalho sobre Notas Críticas sobre o Pensamento de Três Economistas Burgueses Contemporâneos: “En realidad, su obra no persigue verdaderamente exponer una periodización de la evolución económico-social de la humanidad, sino escribir un libero antimarxista.”

## **O Pensamento Latino-americano**

O interesse pela Economia do Desenvolvimento também conduziu os economistas da América Latina a áreas de pesquisa referentes à situação específica da própria Região. A equipe de pesquisadores da Comissão de Estudos para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas, liderou esse pensamento. O diretor desse centro, que era o renomado economista Raul Prebisch, desenvolveu um modelo que predominou no mundo acadêmico e nas políti-

cas de desenvolvimento desse Continente, a partir dos anos sessenta.

Esse modelo se baseava na chamada teoria da dependência econômica cujo mecanismo consistia na dominação das economias centrais (desenvolvidas) e uma certa subordinação das economias periféricas e subdesenvolvidas. Nesse modelo simplista, predominava um sistema de relações comerciais em que os países latino-americanos exportavam matérias-primas brutas para as nações ricas e importavam bens industrializados de alto valor agregado.

Para agravar os efeitos desfavoráveis para os países subdesenvolvidos, os técnicos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) defendiam a tese de que ao longo dos anos ocorreu uma deterioração dos “termos de intercâmbio”, caracterizada pela elevação dos preços médios dos produtos manufaturados importados e uma depressão nos preços das matérias-primas exportadas. Essa armadilha externa acabava levando os países latino-americanos e, por certo, outros países ao redor do mundo, a uma situação de estagnação econômica e pauperismo.

Para neutralizar essas tendências e gerar um centro dinâmico de nascimento econômico nos países subdesenvolvidos, a CEPAL propunha políticas, estratégias e diretrizes de ação. As políticas idealizadas incluíam subvenções a atividades selecionadas,

o controle de preços, a introdução de barreiras comerciais e medidas de proteção fiscal contra produtos industriais e alimentos importados.

Esta política, na prática, gerou uma participação governamental particularmente ativa na produção industrial de bens e serviços, e na agrícola. Estas eram chamadas as áreas estratégicas para o desenvolvimento. Foi o período em que ocorreram as reformas agrárias em vários países latino-americanos. As instituições do governo passaram a controlar os mercados de produtos locais e externos.

Em consequência dessa ação intervencionista, a maior parte dos países da região criaram setores econômicos fortemente protegidos e dependentes do apoio do governo. De modo geral, essas indústrias motivaram a aceleração das taxas de crescimento da economia e um sentimento positivo de autonomia e perspectivas de progresso econômico. Este processo de avanço foi comprometido a partir do momento em que os recursos financeiros para manter esse mecanismo de subsídios superaram a capacidade dos países em realizarem tal financiamento com recursos próprios.

Para solucionar esses déficits, os governos contrataram empréstimos com instituições financeiras e o sistema bancário privado internacional. Daí começa

a chamada “década perdida” quando as preocupações das políticas públicas foram concentradas na administração da dívida externa e processos inflacionais generalizados.

Considerando o conjunto dos 25 países cuja dívida externa representava 80% do total da dívida das nações de renda média, ocorreu um aumento desses endividamentos de US\$ 78 bilhões para US\$ 125 bilhões entre 1973 e 1980, a preços reais. O mais difícil disso tudo era que 63% desse valor provinha de fontes privadas com prazos relativamente curtos. Tal situação gerou um encargo de pagamentos ao exterior que causou transtornos econômicos, sociais e políticos.

Com as medidas tomadas para restringir o consumo e estimular a mobilização de recursos internacionais, essa combinação de desajustes na evolução das políticas econômicas motivou o aumento da pobreza, mesmo que alguns países tenham conseguido obter taxas surpreendentes de crescimento da renda. A política de substituição de importações do Brasil, por exemplo, possibilitou uma taxa de crescimento médio anual de 10%, embora não tenha conseguido manter-se estável. Com a estratégia da abertura da Economia na década de 1980, finalmente começou a dar frutos nos anos 1990, mesmo que o

crescimento tenha sido mais modesto do que ocorreria antes.

À medida que a dívida dos países latino-americanos aumentava, tornava-se evidente a necessidade de um ajuste estrutural. Em seguida, foi a própria pressão das instituições financeiras internacionais que apressaram tais medidas. É dessa época a aplicação generalizada das chamadas “políticas neoliberais.” A partir de então, a situação da Economia regional tornou-se complexa e contraditória, com avanços e retrocessos na situação econômica e social. A CEPAL calcula que nesse período a pobreza aumentou e as desigualdades de renda se agravaram.

As recomendações que foram estipuladas nas rodas de negociação da dívida externa de cada país eram fomentadas segundo os princípios das organizações internacionais. O conjunto de medidas de política econômica aplicadas aos países da América Latina daria resultados em crescimento e estabilidade. Essas orientações tornaram-se conhecidas como “Consenso de Washington”, segundo denominações atribuídas ao economista inglês John Williamson, do Banco Mundial. Todas essas análises sobre a teoria da dependência foram objeto de uma série de críticas baseadas em argumentos econômicos e ideológicos. Segundo essas opiniões, a história da evo-

lução das nações não é de um desenvolvimento equilibrado e autárquico. No processo de crescimento, explicam, as nações se destacam enquanto outras com o tempo alcançam as que estão mais adiantadas. Assim, é normal as nações experimentarem a sensação de dependência proveniente de seu relativo desenvolvimento.

No século XVII, os ingleses sentiam-se desse modo em relação aos holandeses, assim como hoje os países subdesenvolvidos sentem em relação aos Estados Unidos ou à Europa. Por vezes, esta dependência foi direta como na situação do colonialismo. Foram os norte-americanos os primeiros a expor a doutrina que relaciona a industrialização com o sentido de dependência (ou independência). Alexandre Hamilton, em 1791, apresentou um documento ao Congresso dos Estados Unidos expondo essa doutrina que a esquerda latino-americana adotou como bandeira das ideias de desenvolvimento da região.

## **O Consenso de Washington**

As políticas idealizadas por esse consenso propunham a disciplina fiscal para eliminar o déficit público e as pressões inflacionárias, com prioridade nos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura

ra. Reforma tributária, com maior peso nos impostos indiretos. Liberalização financeira, com taxa de câmbio competitiva. Liberalização do comércio exterior e o fim das restrições ao capital externo. Adoção de privatização das empresas deficitárias. Desregulação das relações trabalhistas e defesa da propriedade intelectual e patentes.

Essas políticas foram motivo de inflamados debates desde a sua adoção em 1989. Com raras exceções, essa reestruturação foi muito aquém do esperado. Para avaliar os resultados disso tudo, o próprio economista John Williamson organizou um livro para fazer um balanço da teoria e da política das medidas sugeridas no passado. O nome do livro é **Depois do Consenso de Washington** (Editora Saraiva, 2003).

Na autocrítica, Williamson identifica falhas de natureza institucional e erro de avaliação quanto aos efeitos do crescimento econômico, seus sérios problemas de distribuição de renda e pobreza. A nova Agenda proposta pelos colaboradores do referido livro pode ser resumida na seguinte reflexão: “A base para o combate às desigualdades está na ênfase econômica.” Dentre as recomendações, que agora estão sendo chamadas de “Dissenso de Washington”, são os mais relevantes para os países emergentes: oportunidade para pequenas empresas por ser responsável

pela maior parte de emprego; redes de proteção social como forma de garantir uma renda mínima para a população; escolas para os pobres por ser a educação a forma mais rápida e visível de ascensão social e econômica; reforma agrária sustentável. Outras diretrizes concebidas nessa nova proposta estão também recomendações quanto a aumentar a tributação dos ricos e disciplina fiscal; dirimir a dependência externa e reforçar os direitos dos trabalhadores e serviços públicos acessíveis aos pobres.

Em entrevista à revista **Veja** (27 de agosto de 2003), o professor Williamson afirmou que “De certa maneira o governo Fernando Henrique Cardoso já estava preocupado com todas essas questões; e o de Lula parece que também vai encarar os mesmos desafios.” Ele conclui: “ O Consenso de Washington poderia se chamar, sem nenhum problema: Consenso de Brasília.”

## **Sistemas Econômicos**

Sistema econômico é a denominação que os economistas dão à estrutura organizacional e institucional de uma Economia. Estão incluídas nessa conceituação a natureza da propriedade e o controle dos recursos produtivos.

De modo geral, os países estão classificados nesse particular como capitalismo de mercado puro, capitalismo avançado, socialismo de mercado, além dos sistemas “mistos.” Nos últimos anos perdeu importância o chamado de sistema socialista dirigido praticado na antiga União Soviética, China e alguns países do leste europeu.

Nas aulas de Economia, os estudantes frequentemente pedem esclarecimentos sobre os significados das denominações dos sistemas econômicos mencionados. Por influência da imprensa, há uma tendência para se classificarem as economias em “capitalistas” e “socialistas.” É a ideia bipolar de esquerda *versus* direita formulada a partir da “guerra fria” liderada pelos Estados Unidos e União Soviética.

Por essa razão, serão descritas resumidamente as características essenciais de cada tipo predominante dos sistemas econômicos. Nossa tarefa aqui, portanto, não é comparar ou analisar os diferentes sistemas conforme suas qualidades e defeitos.

Podemos iniciar dizendo que a “economia de mercado capitalista pura” é um modelo baseado na propriedade privada de todos os ativos produtivos. Os elementos desse sistema são a instituição da propriedade privada e da livre empresa, apoiadas por garantias legais. O foco principal é a maximização

dos lucros por parte dos produtores e de maximização das satisfações por parte dos consumidores. Os mecanismos para o alcance desses objetivos são o mercado e o sistema de preços.

No modelo de capitalismo puro supõe-se a existência de milhares de produtos e consumidores que, isoladamente, não podem influenciar o preço que paga ou compra por bens e serviços produtivos ou de consumo.

Outra condição é que cada unidade econômica possua “perfeito conhecimento de todas as alternativas de preços.” Assim, os produtores podem maximizar os lucros e os consumidores podem maximizar a satisfação. É isto que tecnicamente se diz que é uma situação de competição perfeita. Este sistema, como é fácil observar, não existe no mundo real, mas apenas nos livros-textos.

A chamada de “economia de mercado capitalista desenvolvida” é o sistema adotado principalmente nos países do Primeiro Mundo, como a América do Norte, a Europa Ocidental, Austrália, Japão etc. Neste sistema prevalecem regimes de propriedades e tomada de decisões econômicas privadas e públicas. Para disciplinar o funcionamento do sistema privado, os governos atuam com crescente controle sobre a atividade econômica. São políti-

cas monetárias e fiscais, atuando diretamente nas atividades produtivas na forma de empresas estatais e programas de investimento. Os governos desempenham também ações de regulação das atividades das empresas e corporações privadas. Outras modalidades de atuação do setor público são o controle dos salários, taxas de juros e diversas modalidades de impostos.

Dessa forma, a economia de mercado é constituída da instituição da propriedade privada e liberdade econômica individual, mas convivendo com elementos de interesse público. É, na verdade, um sistema misto do setor privado e do setor público.

O terceiro sistema é denominado de “economia de mercado, com planejamento.” Trata-se de uma modalidade muito semelhante ao modelo anterior, mas com características ainda não plenamente desenvolvidas. Neste caso, por exemplo, prevalecem graus variáveis de propriedade privada dos recursos lado a lado com a participação pública das atividades econômicas.

Exemplos desse sistema são o Brasil, Argentina, México e grande parte das economias do Terceiro Mundo. Um elemento comum nesses países é o uso do planejamento governamental como instrumento de política econômica.

A economia socialista “de mercado” utiliza o mecanismo de preços e a eficiência econômica capitalista de mercado. O objetivo é o igualitarismo de produção e distribuição socialista. A Iugoslávia seria o exemplo mais citado, antes da queda do muro de Berlim. Na verdade, este sistema é a alternativa que surgiu do sistema de mercado dirigido com planejamento central da antiga União Soviética e da República Popular da China. Neste último caso, a propriedade privada ainda é bastante limitada, consistindo de ferramentas, casas rurais, algumas residências urbanas e pequenas parcelas de terra, após a última reforma agrária com base na propriedade familiar.

Nos últimos anos, com a modernização capitalista da China, pode-se dizer que praticamente todos os países antes integrantes da União Soviética e dos países do leste europeu estão adotando gradativamente a modalidade de sistemas de economia socialista de mercado ou de economia mista. Hoje, apenas Cuba continua regida pelos princípios das economias de mercado estatal ou socialismo centralizado.

Dessa maneira, M. Todaro, depois de analisar todas essas denominações de sistemas econômicos, afirma que essas questões são de natureza retórica governamental ou de escritos acadêmicos e ideoló-

gicos. A sua recomendação aos estudantes é “analisar uma determinada Economia, seu sistema econômico através de uma maneira pela qual estão realmente organizados”, conclui Todaro citando um dito satírico fixado certa vez num quadro de avisos da Universidade de Varsóvia: “Capitalismo é a exploração do homem pelo homem; comunismo é o inverso.” Ideologias têm um importante papel na atividade econômica, mas a distância é substancial entre a teoria e a prática. Dessa maneira, rótulos como sistema capitalista, socialista e comunista devem ser usados com responsabilidade.

## **O Sistema Brasileiro**

O conhecimento das teorias, conceitos e significado da terminologia da ciência econômica é uma necessidade e uma obrigação das pessoas que lidam profissionalmente ou desejam entender a realidade do mundo em que vivem. Esta afirmação se aplica a todos os ramos das ciências exatas e sociais.

A economia, no entanto, é complexa e pouco compreendida, apesar de todos falarem diretamente sobre ela ou viverem experiências de sua própria vida, quer se trate de ricos ou pobres. Isso porque envolvem certos elementos intangíveis, tais como pa-

drões culturais e valores sociais. Apresenta dimensões políticas e humanas, assim como econômicas prioritariamente. Muitas vezes é profundo o arcabouço histórico que explica a razão de ser de acontecimentos presentes.

O sistema de colonização é um exemplo dessas influências. O financiamento da economia de um determinado país pode depender de fatores externos incontroláveis, assim como de forças internas que podem ser suscetíveis de alteração. Na área política, há pessoas no Brasil que acham melhor o crescimento mais acelerado da economia com a perda de algumas liberdades civis. Outros julgam que o desejável é um crescimento mesmo que mais lento, contudo com justiça social.

Os sistemas econômicos presentes no mundo atual estão marcados pelo processo de globalização. Embora não se trate de um processo novo, a revolução das comunicações ampliou os processos econômicos, sociais e culturais de âmbito mundial sobre aqueles de natureza nacional. Por força da crescente gravitação dos processos econômicos, as estratégias nacionais são levadas a ser delineadas com vista a incorporação à economia mundial.

De acordo com as condições de cada país, a globalização pode oferecer oportunidades para o de-

envolvimento, mas, devido à abertura nas relações internacionais, aumentam os riscos originados de novas fontes de instabilidade comercial e financeira. Assim, a caracterização do que é um sistema econômico de determinado país depende da avaliação da vulnerabilidade externa e política socioeconômica, modalidade dos sistemas ou inovação e desenvolvimento tecnológico e complementaridade entre instituições globais, regionais e nacionais.

Embora o modelo brasileiro seja denominado de “capitalista”, o rótulo é ilusório. A política pragmática do Brasil tem utilizado indistintamente os recursos disponíveis: capital, tecnologia e iniciativa empresarial. O Brasil, ao longo de sua história, tem sido receptivo ao capital e firmas estrangeiras tem estimulado companhias privadas nacionais e criado grandes empresas públicas em áreas de produção crítica ou estratégica. É verdade que o sistema econômico brasileiro se apoia muito mais no mercado do que na gestão econômica global e detalhada das agências governamentais. O governo, no entanto, tem desempenhado um papel central na orientação, formulação e direção do mercado, mediante alguns controles, numerosos incentivos e através da gestão fiscal e monetária.

A estratégia principal tem sido acelerar a industrialização e expandir as exportações para os mer-

cados externos. Mesmo assim, o papel das exportações é relativamente baixo em relação ao PIB, mais ou menos 10% em comparação com outros países onde essa relação chega a 70%. Em compensação, o Brasil ficou imune às crises externas.

A estratégia brasileira para investimento privado estrangeiro é um outro exemplo importante da política pragmática referida. O Brasil teve sempre muita preocupação com os perigos do controle estrangeiro da economia. Cuidando de fazer prevalecer os interesses nacionais sobre os interesses externos das empresas multinacionais.

O processo de desenvolvimento político passou por diversas fases. Desde o governo burocrático sob o regime militar (1964-1974), o domínio ou influência de elites agrárias e urbanas, até o sistema de partidos políticos apoiados na corrupção. No entanto, tem prevalecido nos últimos cinquenta anos o sistema de eleições populares multipartidárias.

O renomado professor Stefan H. Robock, da Universidade de Columbia (USA), escreveu um excelente livro (**O desenvolvimento brasileiro em debate**, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves) onde ele faz interessantes observações e análises sobre o modelo brasileiro. Lembra ele que:

O processo de desenvolvimento é complexo e insuficientemente compreendido. Envolve muitos fatores intangíveis, tais como padrões culturais e valores sociais. Apresenta dimensões políticas e humanas, assim como elementos econômicos.

Deve-se acrescentar também que depende de fatores incontroláveis, assim como condições políticas internas. O Brasil tem adotado políticas flexíveis quanto à utilização de empresas privadas e públicas, internas e estrangeiras. Com exceção do petróleo e materiais radioativos, o Brasil jamais opôs restrições marcantes. Em serviços públicos, o setor de energia elétrica do governo é responsável em 80% pela produção e 60% pela distribuição. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem emprestado recursos para a construção de obras de infraestrutura e criação de grandes empresas como a EMBRAER.

Quanto às multinacionais, encontram no Brasil um ambiente favorável. Exemplo de políticas eficazes foi induzir as multinacionais em exportações de produtos manufaturados, como ocorreu com a indústria automobilística.

O desenvolvimento do modelo brasileiro tem sido limitado por muitos obstáculos decorrentes de

seu meio físico. Outros aspectos geográficos têm ajudado para o desenvolvimento do país.

A expansão econômica conseguida pelo Brasil, na década de 1930 e 1940, resultou principalmente de forças espontâneas e fatores externos. No período que se seguiu a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento surgiu com uma providência nacional. A taxa média anual de crescimento do Produto Interno do Brasil foi de 5,1% e do setor industrial 6,5%. De 1948 a 1956, com os novos programas de substituição de importações, o Produto Interno Bruto cresceu em termos reais em 6,4% e o setor industrial, 8,8%.

O Plano SALTE do governo Dutra (1946-51) e o trabalho da Comissão Conjunta de Desenvolvimento do Brasil/Estados Unidos (1951-53), sob a administração de Getúlio Vargas, foram determinantes para esses resultados. Com relação às novas políticas de planejamento, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e, em 1953, a Petrobrás. É dessa época também a criação do Banco do Nordeste do Brasil, bem como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Getúlio Vargas).

Com o governo Juscelino Kubistcheck, iniciado em janeiro de 1956, foi criado um Conselho de Desenvolvimento Nacional, que elaborou o progra-

ma de metas “baseado em setores de base.” Em 1962 foi criado o Ministério do Planejamento, cujo ministro Celso Furtado elaborou o Plano Trienal que teve vida curta, com a instituição do governo militar (1964). O Programa de Ação Econômica do Governo (Roberto Campos) deu continuação da experiência de planejamento até os nossos dias.

Como se pode verificar, com base no exemplo brasileiro não existem padrões universalmente aceitos que possam ser utilizados como “modelos de sistemas econômicos.”

Cada país, no seu contexto histórico e político, tem o seu sistema econômico.

### **Evolução das Ideias**

Nos últimos cinquenta anos ocorreu um crescente entendimento sobre o processo de desenvolvimento econômico. Sabemos agora que o desenvolvimento deliberado é possível, mas não é inevitável. Sabemos também que não há fórmulas mágicas para o sucesso. Algumas estratégias funcionavam bem por certo período, depois fracassavam. Outras dão certo em um país, mas fracassam noutro. De certo modo, pode-se dizer até que as teorias econômicas têm contribuído tanto para bons resultados como para frustrações.

As mais frequentes perguntas que vêm sendo feitas ao longo das últimas décadas são: Quais os fatores que explicam as diferenças de renda entre os países ricos e pobres? Como reduzir a pobreza e as grandes desigualdades econômicas dos países subdesenvolvidos?

O interesse para um melhor entendimento desses fenômenos provém de tempo imemorial. Na época em que Adam Smith publicou sua obra sobre a **Riqueza das Nações** (1776) já se notava uma perceptível e crescente diferença nos níveis de crescimento econômico das diversas partes da Europa e entre a Europa Ocidental e a maior parte do Continente Asiático.

Mas sem essas estatísticas era impossível medir as diferenças e definir alguma razão desse fenômeno. Poucos séculos antes a Europa era pobre e poucos séculos depois prosperou e passou outros continentes. Os economistas que especulavam sobre as razões dessas mudanças não se atreviam a supor que um ciclo havia se rompido e que a sociedade entrava em um período indefinido de crescimento acumulativo e autoimpulsionado.

Muito pelo contrário. Tempo depois de Smith, a literatura econômica falava da profecia acerca de um estado estacionário. De acordo com essa teoria,

o crescimento econômico era contido por culpa de algum fator limitativo tal como o crescimento da população, da lei dos rendimentos decrescentes ou uma tendência crônica a poupar em excesso (H. W. Singer, 1969).

É muito difícil indicar algum economista do século XIX ou dos primeiros anos do século XX que sustente a opinião de que o abismo entre países ricos e pobres estava destinado a aumentar sem limite previsível. Mas quando o fenômeno começou a ser percebido, os economistas passaram a tratá-lo como um surto passageiro.

Vendo que um país após outro seguia a esteira da Inglaterra e a alcançava, tendiam a adotar a opinião otimista de que só era uma questão de tempo. Assim, toda a economia mundial por-se-ia em movimento e seria iniciada a marcha para o desenvolvimento.

O surgimento de um interesse explícito pelo problema da pobreza e desigualdade passou a ocorrer durante a II Guerra Mundial. Com a criação das novas organizações internacionais (FMI, Banco Mundial etc) com responsabilidades econômicas e de assistência técnica, os economistas começaram a preocupar-se com os problemas dos países subdesenvolvidos. Dessas organizações das Nações Unidas nasceram estatísticas e estudos que proporcio-

naram uma base para a interpretação das questões pertinentes ao desenvolvimento econômico.

A partir desse momento, a consciência pública passou a conhecer a pobreza das nações situadas na África, América Latina e Ásia. Outro fator determinante para a tomada de consciência política desses países foi que passaram a desejar a independência política e a liberdade econômica que a riqueza pode proporcionar.

Um programa de ajuda internacional, que suscitou muitas esperanças nos países subdesenvolvidos, foi chamado de Plano Marshall. Com um gasto de US\$ 13 bilhões, cerca de 4% do seu Produto Interno Bruto, os Estados Unidos conseguiram revitalizar a economia dos países destruídos na Europa pela guerra. Em apenas dois anos e meio, a produção industrial desses países passou de quarenta por cento e a produção agrícola ultrapassou os níveis de antes do conflito.

Baseados nesses dados, a crença de então era de que se ocorresse uma mobilização de recursos de todos os países industrializados para a promoção do desenvolvimento mundial, os resultados seriam igualmente espetaculares. Foi, sem dúvida, estimulado por essa confiança que inspirou a declaração do Presidente Kennedy em seu discurso de posse:

Aos novos Estados da metade do globo que lutam para romper as amarras da miséria massiva, prestaremos todos os nossos esforços para ajudá-los a que se ajudem a si mesmos, durante qualquer período que seja necessário. Se a sociedade livre não pode ajudar aos muitos que são pobres, nunca poderá salvar os poucos que são ricos.

Devemos ter em conta o fato de que, sejam quais forem as dificuldades entre os países no plano internacional, essas dificuldades se repetem de forma surpreendente, dentro dos próprios países subdesenvolvidos.

O problema de reconciliar o desenvolvimento econômico e essas dificuldades indesejáveis não é o maior obstáculo que se confrontam aqueles a quem os países gostariam de contribuir do lado de fora para a eliminação da pobreza e do atraso tecnológico.

É difícil formar um juízo satisfatório sobre as modalidades de ajuda que devem ser proporcionadas a países subdesenvolvidos. Mas está muito claro que há muitas coisas que devem ser feitas pelo próprio país. O desenvolvimento não é só uma questão de dispor de dinheiro abundante, nem é simplesmente um fenômeno econômico. Abarca todos os aspectos da conduta social. No âmbito internacional, há três linhas principais de ação: ajuda financeiri-

ra, ajuda técnica e comércio mais livre para os produtos dos países subdesenvolvidos.

Num resumo, porém, o problema da pobreza é superficialmente de natureza econômica. Em sentido mais profundo, por exemplo, o fundamental é a questão educacional. A pobreza que se deve destruir não é fonte na carência dos ativos externos da propriedade industrial moderna. A força de criar os ativos que necessita decorre do conhecimento e experiência, habilidade e poder de olhar o futuro com vontade para fazer as coisas e adaptação às mudanças.

Não há nenhum país que se possa chamar a si mesmo de desenvolvido em que não exista uma educação na forma da civilização industrial. Os agricultores têm de ingressar na economia de mercado e agronegócio, com trabalhadores empregados em fábricas e no setor dos serviços. Há de se aplicar à economia o fruto da ciência. E, acima de tudo isso, há que surgir, como elemento contínuo na vida do país, um grupo de dirigentes, políticos e administradores de que se depende para colocar em marcha as inovações continuamente. A educação não é, como se diz, uma coisa que está só nas escolas ou nas universidades. Mas deve ser um processo geral e continuado de toda a população.

## **Caminhos dos Países Desenvolvidos**

As condições em que os países atualmente estão procurando lançar-se num processo de desenvolvimento diferem de muitas maneiras do que ocorreu durante o período em que os países industrializados enveredaram pelo caminho do crescimento econômico.

Focalizando essas experiências pode-se concluir que, na verdade, há mais de um caminho possível para o desenvolvimento. O que é melhor dentro das circunstâncias de um país não é necessariamente melhor dentro das condições de outro.

A Inglaterra, que foi o primeiro país a ter uma indústria moderna no século XIX, fez um esforço não deliberadamente desenvolvimentista do governo. Mas, à medida que a nova Economia tomou corpo, o Estado passou a ter um papel importante para dinamizar e restringir os abusos do setor privado. No século XX, a adoção do “welfare state” tomou por base uma combinação da empresa privada e socialismo.

Em termos de desenvolvimento econômico, os Estados Unidos da América contavam principalmente com a iniciativa privada. Mas o papel do Estado não deve ser subestimado. O governo americano abriu grandes áreas novas para colonização. Construir canais e ferrovias que permitiram a interiorização do de-

envolvimento. O papel do governo na adoção da educação gratuita foi uma das mais revolucionárias da época.

De modo característico, o Japão foi o primeiro país asiático a desenvolver uma economia moderna. O Japão carecia de todas as condições para o desenvolvimento econômico. Não contava com recursos naturais e seu território era montanhoso, deixando apenas 20% de suas terras para a agricultura. Isolado do resto do mundo, o povo japonês permaneceu voltado para si mesmo e resistente às influências estrangeiras até a segunda metade do século XIX.

Não obstante, dentro de poucas décadas ela se tornou uma nação importante na política internacional do Extremo Oriente. Um forte programa de subsídios governamentais foi empregado na exportação e transportes marítimos. O itinerário do Japão foi fascinante. O governo foi pioneiro para a implantação de importantes projetos industriais. Com base na restauração de Meiji (1868), ele construiu um sistema educacional público que até os dias de hoje é o sustentáculo de sua moderna sociedade industrial.

A participação do governo nesse processo foi suplementada pelos grandes trustes privados e dezenas de milhares de pequenas empresas privadas que contribuíram no conjunto para o crescimento

econômico. Mesmo com distorções sociais e políticas em sua fase inicial, em termos de desenvolvimento econômico, o sistema japonês funcionou. Atualmente é a segunda potência econômica mundial e o país de melhor distribuição de renda do mundo.

Na União Soviética o desenvolvimento realizou-se até a queda do muro de Berlim em 1989, dominado pelo partido único e absoluto. O sistema de planejamento global era centralizado e as empresas estatais operavam toda a indústria, comércio e serviços. Na agricultura, eram as empresas coletivas ou cooperativas que operavam o sistema produtivo. Mesmo que, clandestinamente, uma agricultura familiar produtora de artigos hortigrangeiros teve um papel crescente nos últimos anos do sistema socialista soviético.

O ponto forte da economia soviética foi o desenvolvimento científico e educacional, mas a fraqueza que debilitou o sistema de forma direta foi a agricultura, a produção e a distribuição de bens de consumo e, sobretudo, a falta de liberdade pessoal.

A experiência soviética foi única em vários aspectos. O fim da União Soviética nos anos de 1990 foi mais expressiva que a grande depressão nos Estados Unidos. De 1929 a 1936 o Produto Interno Bruto deste País caiu um terço. Na Rússia, a renda *per*

*capita* caiu 80%, segundo o professor Seymour Melmam (2002).

O colapso da produção nacional soviética foi agravado pelas operações caóticas e predatórias de uma classe financeiro-gerencial que extirpou a sociedade ao buscar os próprios ganhos financeiros. O professor Seymour Melmam, no seu livro **Depois do capitalismo** (2002), destaca pontos que não podem deixar de ser ressaltados ao examinar a experiência soviética.

A antiga União Russa Socialista Soviética (URSS) de 224 milhões de km<sup>2</sup>, um sexto da superfície terrestre do globo, tinha uma população de 288 milhões (1989). Era grande produtora de uma variedade de matérias-primas. Antes do colapso, ela era a maior produtora de ferro do mundo (41%), níquel, petróleo (58%), gás natural e o terceiro produtor de carvão (55% do mundo). Era a segunda maior fonte mineral de urânio e cromo e destacado produtor de ouro e prata.

Segundo Paul Kennedy (**Preparando para o Século XX**, 1993) o problema soviético tinha uma tríplice crise: a crise da legitimidade política, a crise da produção econômica e social e a crise da agricultura. As fazendas coletivas destruíram todos os incentivos à força de trabalho, enquanto

enormes subsídios levaram à falência do setor: “setenta anos de experiência demonstraram que o socialismo científico centralizado não funciona.” A “perestroica” foi o reconhecimento de que essa decadência era real.

Resumindo, vimos quatro exemplos diferentes de desenvolvimento econômico. Concluímos por não haver uma forma ou método estereotipado de desenvolvimento. Não podemos dizer: “Esta é a maneira correta de agir e não há outra.”

Se há um fator comum, decerto é representado pelos sacrifícios presentes e a existência de uma autoridade asseguradora de que os frutos desses sacrifícios se destinarão ao desenvolvimento econômico de todas as camadas populacionais. Não se destina apenas a poucas pessoas como tem sido o modelo da América Latina e de muitos países subdesenvolvidos em várias partes do mundo.

## **Perspectivas do Desenvolvimento**

A busca de mais justiça social e de uma sociedade mais equitativa tornou-se, nos últimos anos, uma unanimidade em nível nacional e internacional. O diálogo a respeito desses assuntos, no entanto, precisa encontrar uma linguagem comum quanto

ao significado de desenvolvimento, políticas, estratégias a adotar e formato dos programas.

A literatura sobre a economia do desenvolvimento revela que não há, atualmente, concordância sobre as forças e os elementos básicos que promovem o desenvolvimento. Uma enorme quantidade de estudos profissionais e científicos tem sido divulgada em teses, livros e imprensa especializada.

Várias teorias, doutrinas, conceito e remédios foram propostos ao longo das décadas, para não falar dos pioneiros dessas investigações. Os tipos de caminhos e soluções sugeridas são, na maior parte, oferecidos por cientistas de várias disciplinas. São economistas, sociólogos, geógrafos e especialistas envolvidos em diversas atividades acadêmicas, políticas e religiosas. O livro do meu saudoso professor e orientador, Dr. Raanan Weitz, expõe magnificamente essa questão: **New roads to development** (1986).

Segundo minha própria experiência, um dos conceitos mais difíceis de ser explicado pelos cientistas sociais é o de desenvolvimento. Para entendermos a razão disso, é bom esclarecer que do mesmo modo que as definições de “classe social”, “mudança” e “consciência social”, o termo “desenvolvimento” não está bem definido.

O termo “crescimento econômico” foi bastante utilizado até o fim da década de 1960. Neste caso, enfatizamos os fatores de produção, a produtividade e a renda *per capita* como indicadores mais importantes. Na década de 1970, tratou-se de envolver como variáveis para definição de desenvolvimento de uma sociedade o seu grau de urbanização e de industrialização crescente.

Os economistas e sociólogos latino-americanos tiveram importante participação em um novo esquema teórico para esclarecer melhor esse fenômeno. Tal enfoque está baseado numa definição do desenvolvimento como um processo de mudanças que abrange todo o país: sua estrutura econômica, social, política e física e, de igual modo, o sistema de valores e a forma de vida do povo.

### **Crescer e Distribuir**

Para uma nova visão de desenvolvimento, não é importante apenas produzir mais. Tão importante quanto assegurar o incremento da produção física é também assentar as bases de uma política distributiva, assegurando bens e serviços a todos. Deve haver uma maior distribuição quantitativa de bens e serviços entre diferentes grupos sociais. Para que se alcance

esse objetivo, torna-se necessário conscientizar-se das necessidades dos grupos menos favorecidos, propiciando-lhes uma participação efetiva nas decisões que afetam a redistribuição de renda. Por outro lado, é importante reafirmar a obtenção numa fase inicial de maiores níveis de produtividade e produção como fator primordial para atingir o desenvolvimento, além da identificação das carências que afetam cada segmento da sociedade.

Uma referência bibliográfica importante para entender melhor essa problemática é a obra de Simon Kuznets, Prêmio Nobel de Economia e um dos maiores economistas do mundo ocidental: **Teoria do crescimento econômico moderno**. O professor Kuznets repensa as doutrinas anteriores ao seu trabalho examinando os problemas do desenvolvimento, sob ótica nova que lhe permite inclusive negar certos preceitos antes estabelecidos, como a incompatibilidade entre dinamização da riqueza e aumento populacional.

Mostra ele que se o crescimento econômico pressupõe aumento *per capita* da produção também exige mudanças estruturais, tanto nas instituições quanto nas práticas sociais e econômicas. Afirma, ainda, que as mudanças que iniciam em novo período econômico podem ser descritas como decorrentes de um aumento do conhecimento humano, o qual

fornece instrumental para a escalada do progresso. E salienta que a principal mudança que distingue o período econômico moderno é a aplicação da ciência aos problemas da produção.

## **Desigualdade Prejudica Crescimento**

Altos índices de desigualdade prejudicam o crescimento da América Latina e reduzem investimentos, afirma estudo do Banco Mundial (BIRD) divulgado recentemente (2006). Os autores do estudo **Redução da pobreza e crescimento: círculos virtuoso e vicioso (Povert reduction and growth: virtuos and vicious circles)**, acreditam que só com uma política firme de redução da desigualdade será possível atingir taxas de crescimento mais altas.

O renomado economista Vinod Thomas, ex-diretor do Banco Mundial no Brasil (2001-2005), destaca no seu excelente livro **O Brasil visto por dentro** (2005) que: “A distribuição de renda influi no grau em que o crescimento econômico tira as pessoas da pobreza.”

Nas simulações feitas no estudo do Banco Mundial também ficou claro que só com uma política eficaz de redução das desigualdades será possível atingir taxas de crescimento mais altas. Na verdade,

o Produto Interno Bruto *per capita* da América Latina caiu 0,7% durante a década de 1980, afetada pela crise da dívida externa. Na década de 1990 cresceu apenas 1,5% anuais, sem mudanças no nível de pobreza, que abrange em média cerca de 40% da população da região. Para o vice-presidente do BIRD para a América Latina:

São aproximadamente 180 milhões abaixo da linha de pobreza. A própria pobreza está dificultando o crescimento e só resolvendo as causas da pobreza será possível elevar as taxas de crescimento econômico.

Segundo o estudo, as transferências de renda feitas no Brasil contribuem para reduzir o índice de Gini em apenas 0,5%. As transferências feitas na Argentina reduzem o índice em 3,5% e no Chile 2,0%. É oportuno lembrar que a América Latina é a região com a maior desigualdade do mundo, sendo destes o Brasil o de maior desigualdade. O Brasil encontra-se entre os dez mais desiguais do planeta Terra, compartilhando essa situação com os países mais pobres da África. Segundo estimativas do Dr. Thomas, como nível atual de desigualdade do Brasil, 1% de crescimento econômico reduz a pobreza em menos de 1%. Na Índia e na China, com padrão de

melhor igualdade, esse mesmo percentual de crescimento implicará uma redução da pobreza acima de 3%.

Certamente não existe uma teoria ou um modelo acabado para acelerar o crescimento, o desenvolvimento e a redução das desigualdades e da pobreza.

A mudança de perspectiva para uma nova teoria do desenvolvimento nos foi dada pelo professor Amartya Sen no seu livro **The concept of development (O conceito de desenvolvimento)**. Afirma ele:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve abranger muito mais do que a acumulação de riqueza e o crescimento do Produto Interno Bruto. Sem ignorar a importância do crescimento econômico, nosso olhar deve ir muito além.

A adoção de um novo enfoque de desenvolvimento depende de uma reorientação fundamental nas políticas e estratégias adotadas até agora no Brasil e em muitos países subdesenvolvidos. O primeiro passo para essa reformulação consiste em estabelecer os objetivos sociais que dependem da combinação dos objetivos de crescimento e distribuição de renda.

## **Sustentabilidade do Desenvolvimento**

Os países subdesenvolvidos precisam adotar estratégias de desenvolvimento sustentável para atender às mudanças econômicas, erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente beneficiando a população atual e a futura. O desenvolvimento sustentável exige acesso a tecnologias e recursos financeiros que os países subdesenvolvidos não contam. Em consequência, os países industrializados precisam se associar e realizar uma operação do tipo “Plano Marshall”, com recursos técnicos e financeiros. Aos países subdesenvolvidos cabe a grande responsabilidade de investir também em formação e capacitação de seus recursos humanos.

## **Ecodesenvolvimento**

O conceito de ecodesenvolvimento foi concebido pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas. Seus princípios básicos são simples: o desenvolvimento deve conservar os recursos e utilizar com parcimônia os renováveis. Ele deve minimizar o lixo e reciclar o máximo possível os materiais descartáveis. Deve preservar os padrões culturais locais e envolver a população na tomada de decisões sobre o estilo e o crescimento econômico.

Na prática, ecodesenvolvimento não é fácil de executar. Ele demanda estudos cuidadosos das condições ecológicas, do homem e da natureza, e, geralmente, não há pessoas treinadas para executá-lo mesmo em pequenos projetos-pilotos. As tecnologias para usar recursos renováveis e conservá-los estão ainda em estudo e fase experimental. As práticas de destruir florestas e que levam ao esgotamento dos solos agricultáveis são tão destrutivos como qualquer indústria poluidora. O ecodesenvolvimento é em essência, os pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável que deve ter em vista o aspecto moral e material de todo o bem-estar humano.

Em resumo, é muito importante a preocupação do mundo com respeito ao efeito estufa, o aquecimento global e a conservação da biodiversidade. Mas o que realmente preocupa é o fato de bilhões de habitantes do planeta estarem sendo chamados a pagar com medidas corretivas esses problemas. Enquanto isso, essa população vive em condições de pobreza sem ter sido responsáveis por essas alterações ambientais.

Os países industrializados que foram e são atualmente, como a China, responsáveis poderiam fazer um pequeno sacrifício para ajudar os países subdesenvolvidos para melhorar a qualidade de sua economia do ponto de vista social e ambiental.

## **Desenvolvimento Sustentável**

Nas últimas décadas, um novo caminho do desenvolvimento vem sendo proposto pelas organizações das Nações Unidas e cientistas de várias partes do mundo. Os elementos principais dessa estratégia envolve a combinação da eficiência econômica, da equidade social, da liberdade política e da preservação ambiental. É um processo integrado de mais crescimento compartilhado por todos, modernização produtiva e competitiva, mais educação e qualificação e mais saúde e habitação, menos pobreza e menos desigualdade. O alcance desses objetivos requer profunda mudança no estilo de desenvolvimento para alcançar mais desenvolvimento hoje e mais amanhã.

A estratégia sustentável incorpora a dimensão geoambiental no tocante à racionalização do uso dos recursos hídricos, conservação dos solos, controle ambiental e ampliação da biodiversidade. A dimensão econômico-social tem por áreas estratégicas a transformação produtiva e o crescimento com modernização da agropecuária, reestruturação do modelo industrial, capacitação dos recursos humanos e equidade, com ênfase no combate à pobreza e a educação para a modernidade. A dimensão

científico-tecnológica (conhecimento e inovação) e, finalmente, a dimensão político-institucional baseada num modelo de gestão integrado e descentralizado do desenvolvimento econômico.

A execução de uma estratégia de desenvolvimento sustentável carece de uma atuação coordenada do governo e da sociedade, com o objetivo comum do bem-estar da população. Nos últimos dez anos, o conceito de desenvolvimento sustentável assumiu novas feições. Com base em estudos do Banco Mundial, esse processo inclui não só o capital físico industrial como também o capital natural e humano. Para ser sustentável, o desenvolvimento deve contribuir para que os ativos aumentem com o tempo.

De acordo com essa conceituação, o principal indicador da sustentabilidade do desenvolvimento poderia ser “a taxa de poupança gemina” ou “taxa de investimento gemino.” Esse novo indicador, elaborado pelos teóricos do Banco Mundial, considera que as medições correntes da acumulação de riqueza não levam em conta o esgotamento e a deterioração dos recursos naturais, como os bosques e contaminação ambiental, e as inversões nos recursos humanos. A taxa de poupança gemina tem por objetivo corrigir essa definição mediante o ajuste da taxa

de poupança tradicional, reduzindo os custos dos referidos fatores.

As análises do Banco Mundial mostram que os países que mais dependem dos recursos naturais têm taxas de poupança muito baixas ou negativas. Se não forem adotadas medidas firmes para corrigir essa tendência, que se não for modificada, redundarão em sérios prejuízos para a população. Esta situação indica que uma parte comercial dos recursos naturais não renováveis foi utilizada de maneira errônea ou predatória.

O renomado economista Stefan H. Robock, com quem tive o prazer de trabalhar quando ele prestava assistência técnica (Nações Unidas) ao Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste do Brasil, falando na Convenção Internacional sobre Impactos e Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (Fortaleza, 1999), disse o seguinte sobre o assunto:

O conceito de desenvolvimento sustentável, dando ênfase à qualidade de vida e evitando a deterioração do meio ambiente, representa um significativo avanço na evolução das estratégias do desenvolvimento.

Dentre outros importantes comentários do professor Robock, vale assinalar que ele é de opinião

que as estratégias alternativas deveriam ir além de fundamentalismo ambiental. Ou seja, evitar a máxima: “conservar por conservar.” O mais importante elemento, comenta ele, deve ser uma boa formulação de investimentos em recursos humanos e acabar com a pobreza.

Todos os esforços, certamente, serão inúteis ou de pouco significado se as pessoas não estiverem preparadas para entender o que significa o desenvolvimento sustentável e dispostas a colocar em prática as medidas para o seu alcance.

### **A Função das Políticas Estatais e do Capital Social**

Que podem fazer os governos para atuar como agentes catalisadores do desenvolvimento dos seus países? Compreendemos cabalmente quais são os principais fatores que determinam o êxito do desenvolvimento? Essas e outras preocupantes perguntas foram formuladas por um grupo de especialistas do Banco Mundial no intuito de preparar um livro-texto para usar nos países em desenvolvimento. Inclusive a Rússia, que busca entender melhor o funcionamento das economias de mercado globalizadas. O referido livro tem como tema **Além do crescimento econômico (Beyond the economic growth)**, está sen-

do disponibilizado para países que desejem fazer edições da obra.

Segundo esse original documento, para responder essas importantes perguntas é preciso tomar consciência de que desenvolvimento é muito mais complexo que um simples crescimento e acumulação quantitativa de capital nacional, como geralmente se pensa. Como tratado neste livro, a partir de uma visão do Brasil, o desenvolvimento é também uma transformação qualitativa de sua sociedade em seu conjunto: o desenvolvimento é uma evolução de novas formas de pensamento e, conseqüentemente, novas relações e novos métodos de produção. O processo deve incluir a maior parte da população de um país e não somente ficar limitado à modernização do capital e a beneficiar as classes mais altas e ricas.

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 do PNUD revela dados impressionantes que não podem deixar de motivar sérias reflexões das pessoas responsáveis que vivem nos países como o Brasil. “O mundo tornou-se mais polarizado economicamente, quer entre países quer dentro dos países”, diz Gustave Speth, administrador do PNUD, no preâmbulo ao Relatório. Apesar de uma onda de rápido crescimento econômico em 15 países nos últimos

trinta anos, cerca 1,6 bilhão de pessoas, em 89 países, não foram contempladas por nenhum programa e agora estão pior do que há 20 anos. “Os ganhos econômicos beneficiaram grandemente alguns países, mas a custo de muitos”, registra o Relatório.

É preciso reconhecer, entretanto, que nos países onde ocorreu desenvolvimento, os governos deram prioridade à qualidade do crescimento. Providenciaram medidas de equidade, melhoraram a saúde, a educação e o emprego para os seus cidadãos.

Segundo essas estratégias, quinze países, principalmente asiáticos, obtiveram um crescimento extraordinário, com taxas mais elevadas do que toda a história da industrialização do Ocidente. Como tem ocorrido na Malásia e principalmente na República da Coreia e da China, com taxas que vão de 8% a 10% ao ano. O Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD (esperança de vida ao nascer, educação e renda *per capita*) classifica o Canadá como primeiro dentre 174 países do mundo. Seguem com pequenas diferenças decrescentes os Estados Unidos, Holanda e Noruega. Nos países em desenvolvimento, Chipre é primeiro, seguido por Barbados, Bahamas, Coreia e Argentina. A República da Coreia é o exemplo máximo das fortes ligações forjadas pelo governo entre crescimento, desenvolvimento huma-

no e equidade. Diferentemente ocorreu no Paquistão onde a intervenção do Estado malogrou os resultados de sua taxa de crescimento de 5% ao ano. Neste país, o governo concentrou os recursos em grandes indústrias com capital intensivo como siderúrgicas e químicas etc.

No caso da América Latina e, especialmente, no Brasil, tem sido grande a intervenção do governo na condução das políticas de desenvolvimento econômico. Se bem que o desenvolvimento é um processo integral de mudanças, com a participação do setor público e privado, os governos devem determinar o âmbito e a direção em que ele deve atuar. O governo, além disso, para corrigir “as falhas do mercado”, pode cumprir uma importante função de coordenador da participação de todos os agentes do desenvolvimento – empresas privadas, organismos políticos e agremiações civis – no quadro do desenvolvimento nacional.

As funções do Estado e o setor privado são complementares e ajustadas às realidades políticas de cada país. Mas um determinante papel do governo é ajudar e apoiar os diferentes setores da sociedade a formatar uma visão comum do futuro do país e trabalhar essa concepção até a realidade das ações concretas.

O autor deste livro espera e confia em que os leitores e estudantes possam ser estimulados a ampliar seus conhecimentos e reflexões sobre o desenvolvimento do Brasil e de outros países em condições similares. A metodologia de comparar experiências internacionais e analisar os acertos e erros que nosso país tem experimentado ao longo dos anos pode ser muito útil e valiosa. Para que possamos dar também a nossa contribuição na construção de um país mais desenvolvido, com maior equidade e sem pobreza. A atitude de cada um é também fonte de capital social do país. É por essa razão que elaborei este livro a partir de uma visão do Brasil.

SEGUNDA PARTE

A DOUTRINA DO  
DESENVOLVIMENTO JUSTO

*As desigualdades  
entre pobres e ricos,  
tanto no âmbito  
internacional como  
dentro de cada  
país, chegaram a um  
limite intolerável,  
moral e socialmente.*

## INTRODUÇÃO

“Sem obras, a fé é completamente morta.”

(TIAGO 2, 17)

Estou convicto de que as questões relativas à formação de capital, ética e desenvolvimento econômico, com menos pobreza, serão os temas mais relevantes que estarão em destaque nas próximas décadas. Especialmente em regiões subdesenvolvidas como o Nordeste do Brasil. A Igreja, de há muito, vem ocupando uma posição ativa nas reflexões, ideias e proposições que permitam a adoção de novas políticas econômicas mais equitativas e justas, com liberdade e princípios cristãos de amor ao próximo.

Os pensamentos e comentários tratados neste capítulo pretendem resumir e esclarecer em linguagem simples os fenômenos da pobreza e da fome no mundo atual. As fontes de referência são principalmente pertinentes à visão da Doutrina Social da Igreja e segundo um modelo de desenvolvimento econômico mais justo e voltado para os pobres.

Dentro desse espírito, fui estimulado pelos estudos do renomado Arcebispo Paul Josef Cordes, Presidente do Pontifício Conselho “Cor Unum”, sobre a “Fome no Mundo na Perspectiva de um Desafio para Todos”.

A questão principal que é postulada no presente trabalho atende ao apelo do Arcebispo Paul Cordes, que afirmou: “Não podemos fechar os olhos ante a miséria e a fome na qual vivem nossos concidadãos.” Assim, “A Igreja ... sente a necessidade de declarar como injustas -como o Papa Leão XIII fez há 100 anos- a enorme riqueza de poucos em oposição à pobreza de muitos.” (Rerum Novarum, 1997).

De fato, o Santo Papa João Paulo II, quando em vida, dedicou grande atenção para divulgar como instrumento de ação dos católicos de todo o mundo o Ensino Social da Igreja na luta pela justiça e a dignidade humana.

São exemplos disso as *Cartas Encíclicas Laboren exercens; Sollicitudo rei socialis* (1987); *Centesimus annus* (1991); a *Carta Apostólica Novo millennio ineunte* (2001); e o estudo do Pontifício Conselho Justiça e Paz, “Para uma melhor distribuição da terra (1997)” e, ainda, o documento, “ Fome no Mundo”, do Pontifício Conselho “Cor Unum” (1996), para citar apenas as principais fontes.

A exortação Apostólica Pós-Sinodal Eclésia in América(1990) proclama “A América necessita de leigos cristãos capazes de assumirem papéis de liderança na sociedade. É urgente treinar homens e mu-

lheres que possam influenciar a vida pública e dirigi-la para o bem comum.” Do mesmo modo, conclamava Paulo II que todos os cristãos devem colocar-se a serviço das suas nações que têm fome, em resposta ao apelo do amor que Deus nos transmite através de Jesus Cristo, com apoio na oração da bem-aventurada Virgem Maria.

Deus, em sua mensagem evangélica, não quer a indigência do seu povo, nem o rico obcecado pela sua própria riqueza, pois ambos são mutilados espiritualmente: uns pelas condições adversas, outros pelo excesso de bens materiais. A batalha, portanto, não é contra a riqueza, mas contra a desigualdade e a pobreza, geradas pelo crescimento preferencial pelos ricos.

Os governos podem reduzir a miséria no mundo e a fome, especialmente nos países mais atrasados, criando “ estruturas do bem comum” e no rumo da partilha. Ou seja, adotando um modelo de desenvolvimento com espírito de equidade e solidariedade. Em outras palavras, a mensagem é que a sociedade deve estar a serviço das famílias necessitadas. Do mesmo modo, a missão das famílias cristãs nos dias de hoje tem o objetivo e a responsabilidade de trabalhar pela construção de uma sociedade mais justa e equitativa, voltada para a promoção humana.

## NOVO DESENVOLVIMENTO COM EQUIDADE

O crescimento econômico, principalmente ao longo do último século, tornou-se aspiração dos povos em todos os continentes. Devido a razões históricas, humanas e geográficas, deu-se uma grande evolução das nações situadas no hemisfério Norte. Os demais países ficaram relativamente atrasados e com grandes problemas sociais e no padrão de vida de seus habitantes. São os chamados países subdesenvolvidos. Nestes perduram índices econômicos e sociais lastimáveis de analfabetismo, escassez de alimentos, deficiente estado de saúde e habitação, afora diversas formas de opressão e exploração do trabalho humano.

A Igreja Católica proclama que não poderia ficar indiferente aos acontecimentos do seu povo, pois sente-se ligada ao gênero humano e à sua história. As novas circunstâncias afetam a própria vida religiosa e exige cada vez mais que “à luz de Cristo” possa a Igreja cooperar na análise crítica e na solução das principais questões do nosso tempo.

Desse modo, a Igreja caminha juntamente com toda a humanidade a qual deve ser renovada em Cristo e transformada em família de Deus. É também exigência da justiça e da equidade que o de-

envolvimento não se deve ater apenas ao aumento contínuo da atividade econômica, mas deve exercer-se dentro dos limites da ordem social e a serviço do homem. (*Gaudium et spes*, 1996).

Com esse fim, a Encíclica *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI (1967), propõe um desenvolvimento integral do homem:

Ser libertos da miséria, encontrar com mais segurança a subsistência, a saúde, um emprego estável; ter uma maior participação nas responsabilidades, excluindo qualquer opressão e situação que ofendam a sua dignidade de homens; ter maior instrução, numa palavra, realizar, conhecer e possuir mais para ser mais; tal é a aspiração do momento de hoje, quando um grande número dentre eles estão condenados a viver em condições que tornam ilusório este legítimo desejo.

Na mesma Encíclica, falando o Papa da Igreja no mundo, afirma: “A situação presente no mundo exige uma ação de conjunto a partir de uma visão clara de todos os aspectos econômicos, sociais, e culturais.”

É nesta perspectiva de um novo estilo de desenvolvimento econômico que este livro está focado.

## **ALGUNS ELEMENTOS DA DOCTRINA SOCIAL DA IGREJA**

### **Crescimento Desigual e Pobreza Material**

As desigualdades entre pobres e ricos, tanto no âmbito internacional como dentro de cada país, chegaram a um limite intolerável, moral e socialmente.

Nos últimos anos, todos os órgãos das Nações Unidas passaram a trabalhar com programas de desenvolvimento orientados para a redução da pobreza. Autoridades como os prêmios Nobel de economia Joseph Stiglitz (ex-diretor do Banco Mundial) e Amartya Sen defendem teses de desenvolvimento isentos de miséria, assistencialismo e com liberdade.

No mesmo sentido, o Presidente do Banco Interamericano, Doutor Enrique V. Iglesias, e o 2º no escalão do tesouro americano, John Taylor (2008) em reunião internacional sobre a questão da formação de capital social e desenvolvimento, convocaram a América Latina a superar o neoliberalismo e investir mais em educação para reduzir a pobreza. Segundo estas personalidades, a região deveria crescer cerca de 4% ao ano, de modo sustentável, até o ano 2015, para viabilizar a redução da pobreza pela metade.

É oportuno ressaltar que, segundo esse enfoque, o atendimento dessas carências deve ocor-

rer não apenas como resultado do crescimento econômico, mas como o seu principal objetivo. Assim, o combate à pobreza é o fator orientador e ponto de partida de todo o processo, meio de realização das metas sociais do desenvolvimento da sociedade. Ou seja, o crescimento não é um fim em si mesmo, mas um instrumento parcial para a melhoria do bem-estar das pessoas.

Os filósofos, economistas e sociólogos estão divergindo, há várias décadas, sobre qual é a prioridade: crescimento ou distribuição?

Infelizmente, a pobreza avança e eclode na miséria de milhões de pessoas em todos os continentes. Para se ter uma ideia melhor da dimensão desse problema, basta lembrar que as informações das Nações Unidas/UNICEF estimam um contingente de pessoas abaixo da linha de pobreza de 50% dos 6,5 bilhões existentes atualmente. No Brasil, são 57 milhões, dos quais 58% moram no Nordeste.

Em contraste com a opulência econômica de algumas nações e grupos sociais, viver na pobreza extrema no tempo atual do progresso tecnológico constitui uma ofensa à dignidade humana. Nesse contexto, a Santa Sé apresenta alguns princípios que deveriam inspirar uma abordagem prática dos direitos humanos em relação à pobreza. A pessoa que

vive na pobreza não deveria ser considerada como algo oneroso ou um objeto a ser manipulado, mas como um sujeito participativo do processo econômico e social.

Os indivíduos pobres devem ter acesso à formação profissional, ao crédito e à proteção jurídica necessários para assegurar tal participação. As iniciativas de inclusão social exigem o fortalecimento das comunidades humanas de base, mediante a criação de estruturas de participação e responsabilidades. ou seja, uma garantia de uma ordem ética da caridade e da solidariedade, conforme propõe a Encíclica *Centesimus annus*, do Papa João Paulo II. Em visita à América Latina ele afirmou que “A pobreza extrema é, talvez, a mais penetrante e paralisadora forma de violação dos direitos humanos no nosso mundo. Porém, a luta contra a pobreza é, sobretudo, um imperativo moral, especialmente hoje, em virtude do paradoxo escandaloso das dimensões da pobreza que existe pari passu com o progresso científico capaz de a eliminar.”

Aliás, em dezembro de 2003, ele fez um apelo aos governos do mundo para que combatessem a fome e a pobreza, dizendo que elas são uma séria ameaça à paz. Citando relatório da FAO, comenta que o número de pessoas com fome tem

umentado em vista disso. “O mundo não pode permanecer surdo ao apelo daqueles que exigem o alimento necessário para sobreviver.”

A questão da pobreza material para a Igreja tem como causas as estruturas sociais e as consciências individuais. Os vícios, egoísmos dos indivíduos, ambições desordenadas e injustiça, corrompem as estruturas e estas contribuem para deformar ainda mais os indivíduos.

O pensamento da Igreja é que a solução para um desenvolvimento econômico justo não será alcançado apenas reformando os indivíduos, como propõe o capitalismo, ou, tão somente, mudando as estruturas, como defende o socialismo.

A Doutrina Social da Igreja é radicalmente diferente dessas duas ideologias. Ambas sistematizadas de ideias induzidas de um processo histórico concreto dotado de um sistema operacional do mercado ou do estado totalitário.

### **As Ideias do Modelo da Doutrina Social da Igreja**

Os ensinamentos das implicações sociais da Igreja têm Cristo como mensagem religiosa e moral.

Desse modo, enquanto o dogma central do cristianismo é Cristo, na Doutrina Social da Igreja o critério fundamental é o homem que Cristo assumiu na sua encarnação. Assim, para aferir a natureza dos sistemas e políticas de desenvolvimento, o elemento determinante é a atenção atribuída à pessoa humana. As doutrinas, ideologias, sistemas e instituições, segundo a Igreja, serão julgados de acordo com a contribuição que ofereçam para sua libertação e promoção.

A Doutrina Social da Igreja tornou-se conhecida a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, proclamada em 1891. Ou seja, 43 anos depois do Manifesto do Partido Comunista de Karl Marx e Frederick Engels. Desde o nascimento do cristianismo, contudo, a Doutrina Social da Igreja era ensinada pelos católicos. Em nenhum documento oficial da Igreja se encontra aprovação do capitalismo liberal ou do socialismo. Na verdade, na Encíclica *Quadragesimo Anno*, o Papa condena o capitalismo e o socialismo. Mesmo com a observação de que não compete à Igreja inferir aspectos técnicos, econômicos, políticos e sociais dessas ideologias. Isto é função de seus filhos que estiverem à altura de sua vocação cristã, diz o Pe Fernando Bastos de Ávila, ex-relator da Comissão Pontifícia de Justiça e Paz.

Na verdade, o catecismo da Igreja Católica rejeita as ideologias totalitaristas e ateias, associadas ao comunismo ou ao socialismo. Na prática do capitalismo:

Ela recusa o individualismo e o primado absoluto da lei de mercado sobre o trabalho humano. Diversas concepções não condizentes com essa orientação, às vezes manifestadas por católicos leigos, não contam com o respaldo da Igreja una e verdadeira.

O desenvolvimento das atividades econômicas e o crescimento da produção devem estar destinados a servir as necessidades dos seres humanos dentro dos limites da ordem moral, da liberdade e segundo a justiça social, a fim de corresponder ao plano de Deus acerca do homem. ( *Gaudium et Spes*, 1966).

### **Mensagem e Orientação aos Leigos**

A Doutrina Social Católica reconhece o papel do mercado e da empresa, mas indica a necessidade de que esses sistemas sejam orientados para o bem comum. Por outro lado, a socialização apresenta muitos perigos, como a história econômica tem comprovado. É, porém, tarefa do Estado garantir a tutela de certos bens coletivos como o ambiente natural e humano. Os poderes públicos devem in-

tervir para proporcionar o crescimento da produção, para o progresso social e em benefício de todos os cidadãos.

Segundo a Carta Encíclica de João Paulo II, “Solicitude social”, a Doutrina Social da Igreja não é, contudo, uma Terceira Via entre capitalismo e coletivismo marxista. Ela constitui uma categoria própria. Não é tampouco uma utopia, mas um modelo plausível de um novo desenvolvimento econômico mais humano.

O ensinamento e a difusão da Doutrina Social da Igreja fazem parte da missão evangelizadora da Igreja Católica. No sentido de, como propõe a Campanha da Fraternidade:

Promover uma espiritualidade alicerçada na reconciliação e na solidariedade; contribuir ativamente com ações para superar a fome e a pobreza; e favorecer soluções não violentas dos conflitos sociais.

A Igreja Católica tem pedido à comunidade internacional políticas econômicas que favoreçam os mais pobres. A Santa Sé, através do Arcebispo Silvano Tomasi, por exemplo, propôs na 11ª Sessão da UNCTADE ( Nações Unidas) “A erradicação da pobreza faz crescer a coesão social e favorece o desen-

volvimento sustentável”, razão por que a comunidade internacional deve empenhar-se para alcançar tal objetivo. O Arcebispo Tomasi destacou ainda que, com a globalização, tem ocorrido a marginalização de muitas pessoas, sobretudo nas áreas rurais. A desigualdade é fonte de conflitos e gera violência como forma de expressão social.

Enfim, essa doutrina propõe-se a fundamentar e orientar a realização de um novo desenvolvimento econômico mais equitativo, justo, solidário e conforme os ensinamentos cristãos.

O Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento, Integração e Cooperação (CELADIC) está elaborando uma proposta alternativa de desenvolvimento, inspirada na doutrina social da Igreja. O professor Luis Henrique Marins, diretor geral do CELADIC, ([www.celadic.org/](http://www.celadic.org/)) afirmou em reunião recente com trezentos dirigentes sociais, políticos, empresariais, acadêmicos e religiosos na cidade do Panamá:

Cremos que a Doutrina Social da Igreja não pode esgotar-se em belos e valiosos textos, mas deve servir-nos para interpretar, a realidade que nos agride e a partir de seus parâmetros centrais de orientação, elaborar, difundir e impulsionar propostas alternativas de desenvolvimento humano.

## A FOME NO MUNDO SEGUNDO O PONTIFÍCIO CONSELHO *COR UNUM*

### **Introdução**

O propósito desta parte é fazer uma síntese de alguns pontos do documento do Pontifício Conselho sobre “A Fome no Mundo”, que tem por subtítulo “Um desafio para todos; o desenvolvimento solidário.” É oportuno referir que este importante documento foi elaborado sob a coordenação do bispo Paul Josef Cordes, já referido e lançado pela Santa Sé em 1997. Trata-se de um texto de grande abrangência tanto doutrinária, como evangélica, difícil de ser condensado em poucas páginas.

Os tópicos selecionados para essa resenha guardam a maior fidelidade possível ao conteúdo original. Os assuntos estão organizados, no documento do Conselho Pontifício, de acordo com os seguintes temas: as realidades da fome; os desafios de natureza ética a enfrentar conjuntamente; o rumo a uma economia mais solidária; o jubileu do ano 2000-uma etapa na luta contra a fome; e a fome: um apelo ao amor.

Nesse documento é destacado o pensamento do Papa João Paulo II, onde ele diz que:

Não será fácil avançar no difícil caminho da indispensável transformação das estruturas econômicas se não intervier uma verdadeira conversão das mentes, das vontades e dos corações. A tarefa exige a aplicação decidida de homens e pessoas livres e solidárias. (*Redemptor hominis*)

Como são tantos os que sofrem de fome no mundo, o Sagrado Concílio Vaticano II exorta todos os particulares ou autoridades a refletirem sobre a advertência dos padres da Igreja; “Alimenta o que morre de fome, porque se não o alimentaste, mataste-o.”

Esclarece o Conselho “*Cor Unum*” que não se deve confundir fome com subnutrição. A fome ameaça a vida e a dignidade das pessoas. A fome pode ser motivada por um fator natural, como secas ou enchentes, ou derivar de ação humana.

Quanto à subnutrição, ela pode ser quantitativa ou qualitativa. Por exemplo, falta de proteínas ou vitaminas na alimentação. Os pobres são as primeiras vítimas das carências alimentares, tanto nas cidades como no campo. A população mais vulnerável dentre os pobres são as crianças, mulheres grávidas, os idosos e enfermos. Segundo a FAO/OMS, a porção diária mínima necessária de calorias para não comprometer a saúde é de cerca de 2.000/2.500.

Convém esclarecer, nesse ponto, que as pesquisas do IBGE no Brasil indicam que o consumo das camadas mais pobres é de, mais ou menos, 1.800 calorias/dia.

As causas principais para a fome são apontadas pelo Conselho “Cor Unum” com base em documentos das Nações Unidas e se originam do próprio subdesenvolvimento, de fatores climáticos, de políticas econômicas inadequadas e restrições ao comércio de produtos alimentícios. O crescimento demográfico mais rápido do que a produção tem gerado desequilíbrio alimentar. Há causas políticas que também geram graves problemas para certos grupos sociais.

A concentração da riqueza no interior de alguns países acentua a pobreza em alguns segmentos da população. A causa da pobreza pode ser também de ordem política, moral, corrupção, ou falta do exercício da solidariedade. Para enfrentar o desafio da fome e da subnutrição exigem ações específicas que não podem ser separadas de esforço do desenvolvimento integral do pensar e das pessoas.

## **A Igreja Está com os Pobres**

O ensinamento da Igreja, no tocante aos problemas relatados, toma por base uma filosofia de ação responsável. É uma busca do bem comum,

fundamentada na solicitude e no amor pelos homens. Os obstáculos ao desenvolvimento, convém advertir, não são unicamente produto da ignorância e da incompetência. Decorrem também das próprias estruturas do pecado social. A destinação universal dos bens exige, de fato, construir meios de produção de utilidade comum e que possam ser compartilhados com os mais desafortunados e pobres.

O Papa João Paulo II, na Encíclica *Centesimus annus*, fala da escuta preferencial pelos pobres e a seu serviço, com espírito de partilha. Diz ele;

... Sobretudo será necessário abandonar a mentalidade que considera os pobres-pessoas e povos- um fardo e oportunistas que pretendem consumir tudo o que os outros produzem... O progresso dos pobres é uma grande ocasião para o crescimento moral, cultural e econômico da humanidade.

Na verdade, sublinha o Conselho que o lugar do pobre não é na periferia, numa marginalidade da qual haveria de procurar tirá-lo. Ele deve ser posto no centro da nossa solicitude e no âmago da família humana. É ali que poderá desempenhar o seu papel singular no seio da comunidade:

A ideia é que haja uma justiça arraigada na solidariedade humana e que leve a mais forte ajuda ao mais fraco com justiça, paz e caridade.

Uma visão pouco reconhecida é quanto ao dinamismo que os pobres possuem quando motivados. De fato, quando se dá responsabilidades e se escuta a opinião dos pobres obtêm-se frutos positivos. São exemplos disso as iniciativas comunitárias realizadas em muitas partes do mundo, inclusive aqui no Ceará. Basta citar os casos do Projeto São José, de combate à pobreza, e de Reforma Agrária Solidária, para se ter uma ideia do potencial comunitário em ação.

O Pontifício Conselho “Cor Unum” dá grande relevo à questão da integridade e sentido social das iniciativas de combate à fome. Nesse sentido, assinala que “é absolutamente necessário motivar o conjunto dos agentes sociais econômicos em favor de políticas de desenvolvimento que tenham como finalidade garantir a todos os homens uma igual oportunidade de viver na dignidade, contribuindo com os esforços e sacrifícios necessários.”

Segundo essa instituição, muitas vezes é, sobretudo, a corrupção que obstaculiza os esforços necessários à busca do bem comum e da justiça que convivem lado a lado.

## Rumo a uma Economia mais Solidária

O documento afirma que o crescimento da riqueza, necessária para o desenvolvimento, deve ser feito com reformas estruturais. O desenvolvimento humano, nesse contexto, não será feito de mecanismos econômicos autoritários, que geralmente resultam em mero crescimento com concentração da renda. A economia para tornar-se mais humana carece de reformas orientadas para o melhor serviço do verdadeiro bem comum, numa visão ética.

Quanto à questão da ajuda de natureza meramente humanitária, existem muitas controvérsias. Mas a Igreja é de opinião que as doações assistencialistas devem ser realizadas em condições de emergência e temporárias. Geralmente elas não incidem sobre as causas da fome e podem desencorajar os produtores, criando uma dependência externa para sobreviverem. Outros dizem que podem favorecer a corrupção, ajudar os intermediários e especuladores.

Parece não haver dúvidas de que o problema da fome não poderá ser resolvido enquanto não se fomentar a segurança alimentar, com produção e estocagem para as ocasiões de escassez dos produtos. Para essa finalidade, é importante desenvolver programas que valorizem a produção de alimentos

localmente, inclusive através de reforma agrária onde a questão da terra for elemento limitante para a exploração agrícola. Outro fator é a organização da comercialização que garanta os preços mínimos. Todas essas tarefas requerem ao mesmo tempo competência e vontade humana e política.

No caso específico do Nordeste do Brasil, a pobreza rural é ligada à baixa produtividade da mão-de-obra e da terra. Para mudar isso, são necessários mais investimentos na erradicação do analfabetismo e na organização dos produtores. No semiárido as calamidades climáticas são associadas às perdas na produção de alimentos e à fome.

Mesmo nos anos de pluviometria normal e nas entressafras há escassez de alimentos. A produção é estacional e os agricultores de subsistência vendem a produção na época da colheita para cobrir suas necessidades básicas, faltando o produto no restante do ano.

### **A Superação da Fome**

A solução dos problemas da fome e da pobreza carece da contribuição da ciência agrônômica, e de uma organização social orientada para a solidariedade. Há necessidade, para isso, de sensibilização dos indivíduos e dos povos. Para pos-

sibilitar um desenvolvimento autêntico, a Igreja convida todos os homens a desenvolver seu saber, sua competência e sua experiência. Ou seja, cada um deve contribuir de conformidade com os dons que revelam e segundo a sua própria vocação. Com efeito, todos os homens de boa vontade podem compreender quais são os desafios éticos ligados ao futuro da economia mundial.

A Igreja preocupa-se com os pobres e famintos, pois Deus não quer a indigência de seu povo. Ela, porém, adverte quanto aos ídolos que estão próximos de nós. Trata-se da busca individual ou comunitária, de ricos ou pobres, dos bens materiais, do poder, da reputação e do prazer, considerados como um fim em si mesmos. Servir tais ídolos subjuga o homem e empobrece o planeta.

É libertando-nos desses ídolos que Deus irá permitir que nosso esforço transforme o mundo. Não apenas multiplicando as riquezas, mas, sobretudo, orientando o trabalho dos homens para o serviço de todos. O apóstolo São Paulo afirmou “... Jesus Cristo, embora sendo rico, fez-se pobre por nós.” ( 2 Cor 8,9)

“Todos os seres humanos têm capacidade nata não só de cuidar de si mesmos, mas também de contribuir para aumentar o bem-estar do mundo como um todo”, disse Muhammad Yunes no discurso quando recebia o Prêmio Nobel da Paz, em Oslo (2006).

## A ALIMENTAÇÃO DOS POBRES

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e vários outros documentos aprovados pelas Nações Unidas asseguram a determinação dos membros dessas organizações no sentido da eliminação da fome e da subalimentação onde ela exista. O programa de governo do atual Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, também estabelece esse objetivo para a população pobre, especialmente do Nordeste.

Não há nenhuma dúvida de que a população pobre necessita de ajuda emergencial para sobreviver, especialmente no caso da mitigação da fome. O problema central que tem preocupado as organizações internacionais e os gestores públicos é o paradoxo dos modelos assistencialistas geralmente adotados para enfrentar esse problema. Num modelo de desenvolvimento de uma sociedade justa, entretanto, essa forma de política paternalista é condenada.

De acordo com a história econômica, o assistencialismo tem sido o mais eficaz remédio para manter a pobreza e ofender a dignidade humana. Os pobres, na verdade, não querem esmolas, mas ajuda e apoio para a melhoria, de modo sustentável, de suas condições de vida. Isto por que o assistencialismo mata a iniciativa e geralmente transforma-se em instrumento de dominação social e política dos promotores dos programas.

Os fundos de transferência de renda e de assistência social, sem contrapartida, foram idealizados pelos países desenvolvidos para serem seguidos pelos atrasados economicamente e dependentes dos organismos financeiros internacionais. Essa modalidade de ajuda tem uma fundamentação doutrinária idealizada para amenizar as tensões políticas e sociais que a pobreza gera.

Um dos presidentes do Banco Mundial na década de 70, por exemplo, era defensor do assistencialismo nos programas de cooperação financeira aos países subdesenvolvidos. Robert McNamara, em pronunciamento na Junta de Governadores do Grupo do Banco Mundial, nas Filipinas, em outubro de 1976, já reconhecia que “A pobreza tende a perpetuar-se e, a menos que se conceba e empregue uma campanha deliberada contra sua dinâmica interna, ela persistirá e crescerá.”

Os negociadores dos recursos de apoio aos países subdesenvolvidos, no entanto, sabiam que o processo de desenvolvimento econômico é um fenômeno de longo prazo. Acreditavam também que pela própria natureza do crescimento, ocorria uma concentração da riqueza nas fases iniciais do processo. Isto gerava a pobreza nas camadas sociais desprovidas de educação e recursos para participarem das forças produtivas.

## A PRODUÇÃO MUNDIAL DE ALIMENTOS

De modo geral, a situação alimentar mundial não poderia ser melhor. Se a produção de gêneros alimentícios fosse distribuída entre todos os países, não haveria a fome atualmente.

A produção total de cereais e produtos de origem animal tem crescido no mundo mais do que a população. O incremento por pessoa foi de 2-3% na década de 90 e início do novo século. A produtividade dos principais gêneros alimentícios por hectare mais do que dobrou nas últimas três décadas. E quanto aos preços, dada essa situação da evolução da oferta, foi em termos reais de estabilização e mesmo declínio ao longo dos anos.

Mesmo assim, cerca de 925 milhões de pessoas no mundo todo não têm acesso à alimentação suficiente para manter padrões de saúde e uma vida produtiva. De acordo com as Nações Unidas, 95% desses famintos estão na África, Ásia, América Latina e Caribe.

O Comitê Permanente pela Nutrição das Nações Unidas, reunido em Genebra no dia quatro de março de 2005, advertiu que os programas realizados pelas nações em desenvolvimento

na luta contra a fome estão sendo insuficientes. O porta-voz do Comitê, Salvador Herêncio, informa que 125 milhões de crianças com menos de cinco anos estão com peso abaixo do normal. Tais condições estão aumentando a taxa de mortalidade infantil. Com essas tendências, externa o Comitê, os objetivos de desenvolvimento para 2015 não serão alcançados.

O que se pode deduzir desse panorama é que os países desenvolvidos estão produzindo bem acima de suas necessidades, com apoio de alta tecnologia e pesados subsídios aos agricultores. Com isso, acumulam estoques ou exportam para os países deficitários desses produtos. Em outras palavras, enquanto ocorre essa superprodução nos países ricos, as populosas nações subdesenvolvidas não conseguem produzir alimentação suficiente para atender às suas necessidades. Em muitos casos, as melhores áreas agrícolas são destinadas à produção de matérias-primas para a indústria ou para a geração de dívidas pelas exportações para os países industrializados.

Nos próximos vinte ou trinta anos, os fazendeiros, agricultores de subsistência e governantes dos países subdesenvolvidos terão o desafio de prover alimentos, a preços acessíveis, para milhões de pessoas que aumentam a população mundial a

cada ano. Além disso, eles terão de incrementar a produção com tecnologias rentáveis e sem degradação dos seus recursos naturais.

Nos países subdesenvolvidos, ou regiões como o Nordeste brasileiro, a agricultura não tem produzido o suficiente para abastecer a sua grande população. Parte importante de suas necessidades são satisfeitas através da importação de outras regiões ou mesmo do exterior.

A agricultura dessa região é muito atrasada e as prioridades são mais para a produção de matérias primas e produtos para exportação. Mesmo os projetos de irrigação pública se direcionam prioritariamente à produção de frutas para essa finalidade, negligenciando-se a produção de grãos.

“A turbulência financeira mundial (2008) torna mais difícil projetar o comportamento da produção e dos preços dos alimentos nos próximos anos. Para garantir a segurança alimentar de uma população que cresce, é preciso investir. Mas o desafio é grande diante da escassez de crédito e o alto preço das sementes e fertilizantes”, avalia o Banco Mundial.

A percepção global atual é de uma crise mundial de alimentos nos próximos anos, especialmente em face da concorrência dos biocombustíveis.

## NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

“Não vos conformeis com este mundo.”

(Rm 12,2)

O progresso econômico sempre foi uma das aspirações dos povos. Especialmente nas últimas décadas, a busca por prosperidade e melhoria dos padrões de vida passou a ser a maior obsessão de todas as nações do Norte e do Sul do planeta. Para alcançar desses objetivos, os países se empenharam com todas as armas possíveis. Desenvolvendo tecnologias, aproveitando recursos naturais, envolvendo-se em guerras de dominação, inclusive estabelecendo estados coloniais e seguindo ideologias e doutrinas políticas e econômicas que se propunham garantir o êxito para o alcance dessa finalidade.

A história econômica mostra que o resultado dessa corrida para a riqueza foi o surgimento de dois mundos: Uma pequena minoria de nações ricas, onde ocorreu uma grande elevação da renda e acumulação de bens materiais; por outro lado, cerca de 60 ou 70% da população mundial, distribuída em centenas de países da África, América Latina e Ásia, subsistindo num generalizado atraso econômico e pobreza. As características principais desses países

são a fome, o estado de saúde precário, as condições de habitação deficientes e os padrões educacionais marcados pelo analfabetismo e baixa qualidade do ensino para a maioria da população.

Assim, a situação do mundo está marcada por várias distorções de ordem econômica, social e religiosa. Diz a Igreja que não é um mal alcançar um modo de vida melhor, mas é errado quando o desenvolvimento é orientado no ter e não no ser.

É pouco provável que os sistemas e doutrinas econômicas seguidas até agora no mundo possam corrigir tão graves desigualdades. Fundamentalmente decorrentes de sistemas econômicos orientados pelo princípio do lucro como motor da economia, ou de regimes políticos onde prevalece um estado totalitário ateu, sem liberdade e respeito aos direitos humanos.

Torna-se necessário e urgente, em consequência dessa situação, realizar uma obra educativa e de esclarecimento dos dirigentes, líderes e da população para que contribuam para a formulação e adoção de novas políticas de desenvolvimento econômico mais equitativo e com menos pobreza e fome.

A missão própria confiada por Cristo à sua Igreja não é de ordem política, econômica ou social. O fim

a que se propôs é de ordem religiosa, mas dessa missão deriva o encargo de servir à comunidade humana segundo a lei divina e suscitar obras destinadas a servir a todos, sobretudo aos pobres (*Gaudium et spes*).

Na verdade, a Igreja não tem ficado alheia a essa realidade e pensa que muito pode ajudar no sentido de tornar mais humana a família dos homens e sua história. Apoiada na palavra de Deus e no espírito do evangelho, a Igreja tem, principalmente nos últimos cem anos, proclamado em inúmeros documentos dos santos papas os itinerários e os modos de agir para construir uma sociedade mais humana, fraterna, solidária e assentada na paz.

Pode-se encontrar essa proclamação na Doutrina Social da Igreja, abordada resumidamente na segunda parte deste livro. Assim, a finalidade deste texto, elaborado por um professor de teoria econômica dedicado há trinta anos aos estudos desses problemas, é oferecer elementos para ajudar aos governantes na sua missão de difusão evangélica de um novo modelo de desenvolvimento econômico mais justo e cristão.

A Carta Encíclica **Sollicitudo Social** de João Paulo II resume isso, magistralmente: “O verdadeiro desenvolvimento não pode existir na simples acumulação de riqueza e na maior disponibilidade dos bens e dos serviços.”

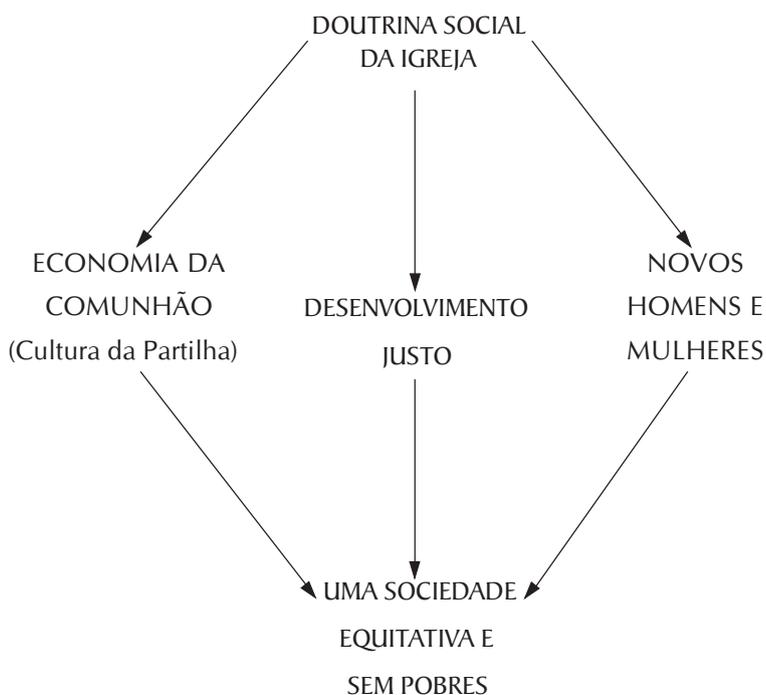
Mais ainda, reflete o saudoso Papa, se isso for obtido à custa do subdesenvolvimento das multidões e “sem levar em conta as dimensões sociais, culturais e espirituais do ser humano.”

O imperativo do século XXI, segundo a Doutrina Social, é reduzir as desigualdades na distribuição dos bens, maiores oportunidades no plano educativo, proteção do ambiente e desenvolvimento sustentável.

O Papa Bento XVI, recebendo os representantes da Plenária Pontifícia Academia das Ciências Sociais, afirmou que “o compromisso pela dignidade humana se baseia sobre dois eixos: o horizontal, representado pela solidariedade e subsidiaridade e o vertical representado pelo bem comum.”

O primeiro passo decisivo para alcançar o verdadeiro desenvolvimento é implementar políticas que reconheçam e “situem o valor da pessoa humana em seu centro.”

## ESQUEMA DO NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO





TERCEIRA PARTE  
A QUESTÃO DA  
POBREZA

*“Estou profundamente  
convencido de  
que podemos livrar o  
mundo da pobreza  
se estivermos  
determinados a isso  
(...). Quer sejam ações  
revolucionárias,  
liberais, conservadoras,  
jovens ou velhas,  
podemos unir forças  
para resolver  
esse problema.”*

**Muhammad Yunes**  
*Prêmio Nobel de Economia, 2006*

## INTRODUÇÃO

Durante os últimos duzentos anos, mais de uma dezena de nações novas e milenárias tornaram-se desenvolvidas e ricas. Ao mesmo tempo, mais de uma centena de outras nações permaneceram ou tornaram-se subdesenvolvidas ou pobres.

O mundo rico passou a ser denominado de Primeiro Mundo. O segundo era socialista, formado após a Primeira Guerra Mundial, que permaneceu isolado até a queda do muro de Berlim (1989). No auge de sua existência compreendia trinta países e um terço da população mundial. Neste bloco prevalecia a propriedade estatal dos meios de produção, o planejamento central, o sistema de partido único e a integração econômica dentro desses países. O Terceiro Mundo correspondia a uma grande maioria de países subdesenvolvidos. Eram os países não-alinhados, nem com os ricos nem com os socialistas.

Segundo os estudos do Prof. Jeffrey Sachs (2005), o mundo rico (acima de US\$ 20.000 de renda *per capita*) incluía os Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental, Japão, Austrália e Nova Zelândia. Os países de renda média (entre US\$ 4.000 e US\$ 20.000) compreendiam a maior parte da Ásia Oriental (como Coreia do Sul e Singapura), Europa Cen-

tral e ex-União Soviética e América Latina. Os países de renda baixa superior (entre US\$ 2.000 e US\$ 4.000) incluem partes da América do Sul, Ásia Meridional e leste da Ásia. Os países abaixo de US\$ 2.000 concentram-se na África subsaariana e no sul da Ásia.

Devemos estar lembrados de que a humanidade avançou em muitas frentes importantes, apesar da emergência dos grandes problemas de pobreza. A família das Nações Unidas, por exemplo, cresceu desde o fim da II Guerra Mundial de 51 para 184 países e muitas nações garantiram a sua liberdade e autodeterminação.

O Produto Interno Bruto elevou-se de US\$ 3 trilhões para US\$ 44 trilhões e a população mundial cresceu mais do dobro, passando de 2,5 bilhões para mais de 6 bilhões. Ocorreu um substancial aumento na expectativa de vida e a diminuição dramática da mortalidade infantil nos países subdesenvolvidos. O mundo está hoje mais seguro de um holocausto nuclear. As fronteiras médicas atingiram limites inimagináveis, através de medicamentos e operações complexas de transplante de órgãos.

Entretanto, segundo David S. Landes, os avanços em saber e tecnologia não foram equitativamente distribuídos, nem mundialmente nem dentro das nações. Vivemos hoje um mundo de desigual-

dades, como ocorre com o Brasil, que se encontra entre os de pior situação nesse particular em todo o planeta Terra.

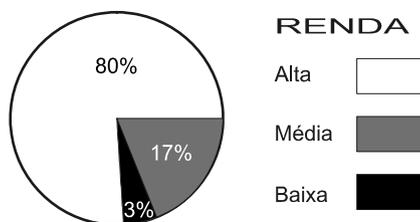
TABELA 1 – Indicadores da Economia Mundial

	População Milhão	Δ% anual 2000-2005	PIB Total US\$ bilhão	PIB <i>per Capita</i> US\$ (dólares)
MUNDO	6.438	1,2	44.384	6.987
RENDA BAIXA	2.353	1,9	1.391	580
RENDA MÉDIA	3.074	0,9	8.535	2.640
RENDA ALTA	1.011	0,7	34.466	35.131
BAIXA + MÉDIA	5.426	1,3	9.926	1.748
Leste da África e Pacífico	1.885	0,9	3.032	1.627
Europa e Ásia Central	473	0,0	2.190	4.113
América Latina e Caribe	551	1,4	2.455	4.008
Oriente Médio e Norte da África	305	1,9	632	2.241
Sul da Ásia	1.470	1,7	995	684
África Subsaariana	741	2,3	615	745

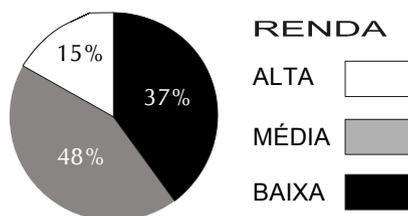
Fonte dos dados originais: World Development Report – World Bank – 2007.

## Gráfico I – O Mundo Desigual

### 1. Distribuição de renda



## 2. Distribuição da população



### O Problema de Definição

O conceito de pobreza varia de um país a outro e ao longo do tempo. A pobreza pode ser definida também de um ponto de vista objetivo ou subjetivo, afora o significado evangélico. Os indivíduos têm, em qualquer ocasião, a sua opinião do que constitui a pobreza.

Os padrões objetivos são de três espécies: físicas, econômicas e sociais. Vejamos, por exemplo, o que diz Adam Smith sobre as necessidades convencionais das populações pobres:

Por necessidades essenciais eu entendo não só os artigos que são indispensáveis e necessárias para o sustento da vida, mas o que quer que, em faltando, os habitantes do país consideram a provação deles indigna para pessoas doentes, mesmo das camadas mais baixas.

Não é mero sofisma a respeito de definição, mas de considerável importância prática, pois todos os padrões para a medida da pobreza são relativos no tempo e no espaço.

O padrão de necessidades mínimas agora adotado para a população de São Paulo é bem diferente do que há cinquenta anos, embora as carências mínimas de alimentação e moradia não tenham mudado. O padrão mínimo do campo é provavelmente mais baixo do que na cidade. E os padrões mínimos de São Paulo seriam considerados como puro luxo em muitas áreas do Nordeste.

Como atualmente a pobreza aflige uma parte representativa da humanidade e do Brasil, convém analisar sua extensão e suas causas para que a política econômica e social possa ser dirigida, tanto através da redistribuição de renda como por outros meios.

Não é pura retórica falar dessa luta pela redução da pobreza como maior desafio da história mundial. Atualmente ela supera, em complexidade, tamanho e amplitude, qualquer empreendimento anterior do homem nos últimos cinquenta anos.

Na realidade, pobreza significa algo mais do que simplesmente viver com o mínimo de dignida-

de e respeito humano. A luta pela redenção da pobreza não é apenas uma busca pelo crescimento econômico, mas o resgate de uma dívida social, um dever moral do governo e da sociedade civil, os quais são responsáveis e estão usufruindo os benefícios da prosperidade.

O que descrevo neste capítulo tem o objetivo de oferecer elementos para um melhor entender dessa realidade incontestável e impressionante da pobreza mundial.

## **O Significado de Pobreza Rural e Urbana**

Os pobres constituem um grupo heterogêneo. Como sublinhado antes, as definições de pobreza são diferenciadas nos países industrializados e subdesenvolvidos. Além disso, afirma David Satterthwate, do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com sede em Londres, que as linhas de pobreza com base unicamente na renda não são adequadas para bem entender esse fenômeno.

As linhas de pobreza com base na renda apresentam níveis muito baixos que não permitem cobrir os custos de itens essenciais não alimentares, tais como transporte, manutenção das crianças na escola e pagamento de água e serviços de saúde. Tam-

bém não representam aspectos da pobreza referentes a habitações de má qualidade, acesso inadequado a serviços de emergência e proteção legal e falta de voz nos sistemas políticos.

A maior parte das definições de pobreza não fazem distinção entre áreas rurais e urbanas. Embora o resultado final da pobreza possa ser o mesmo, as causas e as características são diferentes. A causa da pobreza rural depende da posse de uma pequena terra e baixo rendimento. Difere de um domicílio urbano.

A pobreza em uma habitação urbana pode ser decorrente de estar localizada em uma comunidade de favelas, desempregados, com problemas saúde e despesas de manutenção do domicílio. Os programas destinados à redução da pobreza rural e urbana precisam considerar essas diferenças.

O Banco Mundial estima que havia cerca de 500 milhões de moradores urbanos pobres no ano de 2000, abaixo da linha de pobreza com base na renda de “um dólar por dia.” Sobre a pobreza rural, a estimativa para 114 países em desenvolvimento é de que viviam nas zonas rurais cerca de um bilhão de pessoas com rendimentos abaixo da linha de pobreza. Destes, 2/3 estavam na Ásia e mais 1/5 na África subsaariana. Na maior parte da América Latina, a maior parte da pobreza agora é considerada

urbana, mas, em termos relativos, a zona rural continua predominando para muitos países.

De fato, 74% da população e 62% dos habitantes pobres da América Latina e Caribe se encontram em zonas urbanas. Mas em termos relativos, a pobreza continua sendo um fenômeno rural na Região. Além disso, a renda média rural é bastante inferior à urbana. Cerca de 70% ou mais da população rural da Bolívia, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras e Nicarágua se encontram abaixo da linha de pobreza. No Brasil, México e Colômbia essa proporção era de 50% a 62%. São cerca de 205 milhões de pobres, com 30% desses em situação de extrema pobreza. As maiores concentrações de pobres se acham na América Central, na região andina e Nordeste brasileiro, onde 60% dos habitantes estão abaixo da linha de pobreza.

TABELA 2 – América Latina: situação de pobreza – porcentagem (%)

Anos	Pobreza			Pobreza extrema		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
2000	36	32	54	15	10	34
2005	38	30	56	14	10	31

Fonte: CEPAL (2000) Estimativa (2005)

A grande maioria dos pobres das áreas rurais vive nas zonas de escasso potencial agrícola, inclusive áreas degradadas ou semiáridas, terras propensas à erosão, com solos frágeis e de acentuada inclinação como nas Cordilheiras dos Andes e zonas costeiras do México.

O Brasil tem cerca de 20 milhões de pessoas pobres na zona rural, a maioria no Nordeste do Brasil. Ao longo dos anos, muitos habitantes pobres das zonas rurais emigram para as zonas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. No caso da América do Sul, os pobres são geralmente indígenas, arrendatários ou vivem em comunidades montanhosas remotas da Bolívia, Peru e Equador. No Brasil, a maior concentração é no semiárido nordestino, como já comentado.

A pobreza rural está geralmente associada com a falta de melhor distribuição da terra e inadequado acesso à informação tecnológica e ativos produtivos para pequenos produtores. As populações pobres residentes no quadro rural sofrem das consequências do isolamento rural e limitados serviços de educação, saúde e habitação. Políticas orientadas pelo mercado nas últimas décadas levaram a um padrão de investimento nas áreas rurais que contribuíram para o aumento de pobreza.

## **Círculo Vicioso da Pobreza**

As causas da pobreza podem ser históricas, geográficas, antropológicas, políticas e até mesmo circunstanciais. Cada país ou região tem suas motivações, mesmo que haja semelhanças na origem desse fenômeno. São muitas as teorias e concepções que buscam explicar esse grave problema da humanidade. Alguns modelos são de fundamentação estritamente econômica ou sociológica, enquanto outros argumentam com razões geográficas (os países pobres nos trópicos), sociais, religiosas ou ideológicas (capitalismo/socialismo).

Por intuito de simplificação e objetividade vou tratar apenas do que há de mais consenso e base empírica de comparação documental. Ao longo de muitos anos, grupos de estudo de órgãos das Nações Unidas identificaram várias causas elementares da pobreza: falta de acesso aos recursos econômicos e serviços básicos por segmento da população; políticas econômicas públicas equivocadas e economia de mercado para estimular iniciativas privadas; discriminação social que torna difícil a população utilizar o potencial produtivo; falha no papel da segurança pública quanto aos direitos humanos; crises e guerras, desastres ambientais e disseminação de doenças contagiosas.

Acrescentam-se a falta de mecanismos para proteger a população com gastos sociais baixos; ineficiente administração pública e instituições fracas; insuficiente interesse governamental no combate à pobreza; protecionismo ao mercado externo contra os países subdesenvolvidos pelos países industrializados, bloqueando o crescimento dos países produtores de matérias-primas.

Nos estudos contidos nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD (Nações Unidas) são relacionadas outras causas físicas que geram a pobreza e a perpetuam. São elas o analfabetismo, a insegurança alimentar (fome, subalimentação), ausência de estruturas e serviços sociais destinados aos pobres, saneamento básico e água potável, precariedade das instituições e da vida política. Vale destacar, ainda, a falta de liberdade que restringe as oportunidades.

Devido a essas características, a pobreza é mais do que uma categoria demográfica ou uma classe socioeconômica: “A pobreza é também uma atitude de vida.” (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2000).

Alguns preeminentes economistas defendem a tese de que nas economias subdesenvolvidas prevalece um fenômeno que perpetua a pobreza como

se fosse um círculo vicioso da pobreza. Como é baixa a renda *per capita*, não há suficiente poupança e por consequência, é baixa a taxa de investimento. Em ocorrendo isso, dá-se uma baixa produtividade que é o elemento básico para o aumento da renda *per capita*. Outro elemento de expansão da economia é demanda do mercado ou dos padrões de consumo. Numa economia de baixa renda ocorre pouco consumo e estagnação dos estímulos que motiva uma elevação da demanda. Como se pode deduzir, esse esquema do círculo vicioso da pobreza é uma grande simplificação da realidade, mas serve para orientar o raciocínio do processo de crescimento.

## GRÁFICO II – Círculo Vicioso da Pobreza



Precisa ficar claro também que o problema da pobreza vai além da questão da renda. É preciso conhecer a estrutura da origem da renda para identificar os fatores que estão determinando o seu comportamento.

A renda de cada domicílio ou pessoa isolada, por exemplo, depende da renda gerada pelos ativos da unidade ou indivíduo que são: humano, físico e capital social. Do lado da produção, esses fatores geram renda, de acordo com o preço de mercado desses fatores. A renda também pode ser recebida independentemente da renda dos ativos, proveniente de outras fontes e transferências. Finalmente, a renda familiar depende do número de pessoas do domicílio.

As estratégias para quebrar o círculo vicioso da pobreza estão relacionados com todos esses fatores. Assim, não se trata de uma política independente. O principal objetivo que se pretende, na verdade, é melhorar o padrão de vida da população pobre através do crescimento da produtividade dos fatores de produção e da melhoria da alocação desses fatores no sistema econômico.

O aumento mais rápido da renda média é fundamental para reduzir a pobreza absoluta. O crescimento por si só não é suficiente. Há uma grande diferença entre as rendas médias e das pessoas mais pobres. O crescimento tende a aumentar essa dife-

rença. Esse padrão se explica mediante a Curva de Kuznets que mostra que a renda dos 40% mais pobres da população normalmente aumenta mais lentamente que a média até que a renda *per capita* alcance uma escala de US\$ 5,700 a US\$ 9,000. Acima deste nível, as rendas dos grupos mais pobres tendem a se elevar com mais rapidez que a média.

Deste modo, a distribuição da renda é normalmente mais desigual nos países subdesenvolvidos do que naqueles em pleno desenvolvimento. O aumento inicial das desigualdades é motivado pelos incentivos que, na fase inicial, vão para os com melhores condições e com mais recursos.

### **Desigualdade e Igualdade na Distribuição de Renda**

Não basta saber sobre qual é o nível de renda para conhecer quantas pessoas da população estão em determinada categoria. A quantidade de pobres de um país também depende da desigualdade ou igualdade na distribuição da renda. A falta de adequado entendimento sobre esse assunto tem sido motivo de muitas polêmicas acadêmicas e crassos erros na formulação de políticas de desenvolvimento e combate à pobreza no Brasil e em muitos países subdesenvolvidos.

Esses problemas já foram estudados em capítulos anteriores. No momento, desejo simplesmente demonstrar novos argumentos sobre o complexo problema da pobreza no meio da abundância.

O Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 do Banco Mundial sobre “A luta contra a pobreza” oferece uma contribuição segura sobre a problemática desse flagelo. Segundo esse conceituado documento, os pobres são aquelas pessoas que não dispõem de condições adequadas de alimentação, habitação, educação e saúde. Os pobres, além disso, vivem sem liberdade de ação e escolha e sofrem privações que os impedem de dispor de um tipo de vida que todos valorizam.

Por não disporem de recursos de reserva, são extremamente vulneráveis a doenças, crises financeiras e climáticas, como as secas do Nordeste do Brasil. Não recebem a devida atenção das instituições do Estado e da sociedade em geral.

As diversas dimensões da pobreza somente podem ser entendidas plenamente por quem já teve oportunidade de vê-la *in loco*. É tal a frustração e a dor psicológica que as pessoas vivem nesse estado que, para eles, parece impossível escapar dessa situação. Como residente em uma das regiões mais pobres do Brasil (Nordeste) e ter profissionalmente con-

vivido com essa realidade e conhecido situações similares na África e América Latina, posso testemunhar que são ambientes desumanos.

A pobreza, no entanto, é consequência de sistemas econômicos que produzem essas condições de privação e ausência de liberdade real de opções. A falta de emprego, escassez de bens e poucas oportunidades produtivas mantêm as pessoas na pobreza e na miséria. Agravam essa situação a deformação do sistema de poder político, o funcionamento ineficiente das instituições com relação aos pobres, inclusive a corrupção e arbitrariedade do Estado.

O estudo do Banco Mundial também assinala que a situação da pobreza é muito influenciada pelas normas sociais, práticas nas comunidades e no mercado levando à exclusão as mulheres, minorias étnicas e sociais. Nos países pobres, por exemplo, 20% das crianças não completam os cinco anos de vida e 50% são desnutridas.

A riqueza global no mundo, entretanto, cresceu mais no último século do que no resto da história da humanidade. Em contrapartida, a distribuição da renda é extremamente desigual. A diferença de renda média nos 20 países mais ricos do mundo em relação aos 20 mais pobres duplicou nos últimos 40

anos. A experiência dessas desigualdades difere em cada região, mas o fosso entre ricos e pobres tem se agravado constantemente.

O Brasil é recordista em padrões de desigualdade, como pode ser observado na Tabela III. Neste país, os 10% mais ricos sobre os 10% mais pobres era de 57,8% em 2006, contra 34,5% na Argentina, 8,1% na Dinamarca e 4,5% no Japão.

Tabela III – Lista de Países Seleccionados por Distribuição de Renda – 2006

Países	10% mais ricos sobre os 10% mais pobres	20% mais ricos sobre os 20% mais pobres	índice de Gini*
Argentina	34,5	17,6	52,8
Austrália	12,5	17,6	35,2
Brasil	57,8	23,7	58,0
China	18,4	10,7	44,7
Dinamarca	8,1	4,3	24,7
Espanha	10,3	6,0	34,7
Estados Unidos	15,9	8,4	40,8
França	9,1	4,9	32,5
Itália	11,6	3,4	24,9

\*Nota: Quanto maior a porcentagem, maior a desigualdade.

Uma pergunta que os economistas estão fazendo nos últimos anos é se a igualdade é ou não prejudicial para o desenvolvimento de um país? É possível justificar essa preocupação diante do colapso da economia da antiga União Soviética, onde as políticas de distribuição de renda eram bem mais rigorosas do que nos países capitalistas? Daí as diferentes opiniões sobre a distribuição ótima da renda. Alguns consideram nos anos recentes que o Índice de Gini (distribuição) deveria ser próximo de 25% (como na Suécia), outros 40% como nos Estados Unidos.

Um grupo de estudos do Banco Mundial considera que uma distribuição muito próxima da igualdade absoluta pode tornar-se prejudicial para a eficiência econômica. Imagina-se que quando isso ocorre pode haver uma eliminação dos incentivos que as pessoas necessitam para participar mais ativamente do mercado de trabalho e empreendedorismo.

Apesar de tudo isso, o que se tem como provas incontestáveis são os malefícios de uma excessiva concentração de renda. Uma grande desigualdade pode motivar uma instabilidade política, pois aumenta a incidência da pobreza, e melhorias na oferta de serviços de educação, saúde e segurança pública.

O Relatório de 2006 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) aponta o

Brasil dentre os mais desiguais do mundo. Numa lista de 126 países, o Brasil ocupa o 10º lugar à frente apenas da Colômbia, Bolívia, Haiti e cinco países da África subsaariana, a região mais pobre do planeta. O desempenho brasileiro é avaliado no referido Relatório com base no Coeficiente de Gini, indicador de desigualdades de renda que varia de 0 a 1, sendo 0 uma situação na qual toda a população possuísse uma renda equivalente e 1 se apenas uma pessoa detivesse toda a riqueza do país.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), outro indicador para aferir o problema da desigualdade, o Brasil avançou nos últimos anos, mas continua o mais desigual entre todos os países com IDH superior ao seu. Os 10% mais pobres no Brasil detêm apenas 0,8% da renda, fatia superior apenas à dos pobres da Colômbia, El Salvador, Botsuana, Paraguai, Namíbia, Serra Leoa e Lesoto.

O Relatório do PNUD, Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, em face desses dados, assinala que reduzir a desigualdade aumentará a eficiência do país em transformar crescimento em redução da pobreza.

## A Pobreza Crônica

Gráfico III – Condições Históricas e Estruturais



## Pobreza Mundial

A pobreza está presente em todas as sociedades modernas, mesmo nas mais ricas. Para compreender melhor essa situação é preciso levar em conta que os critérios para medir a pobreza em um país subdesenvolvido e em um país industrializado são diferentes.

Para os países subdesenvolvidos, as Nações Unidas e o Banco Mundial estipularam o critério do valor de US\$ 2 dólares por dia como linha da pobreza. Para as pessoas em condições de extrema pobreza (indigência) a linha é de US\$ 1 dólar por dia. Por esse critério, a pobreza nos países industrializados é mínima.

Cerca de três bilhões de pessoas no mundo vivem na pobreza com uma renda de US\$ 2 dólares por dia, sendo que 50% destes estão na categoria de indigência. Além de renda baixa, o pobre tem outras características, isto é, 2/5 são crianças de menos de 10 anos e formam parte de uma família numerosa; e 3/4 vivem em zonas rurais. Muitas famílias pobres possuem ou são arrendatários de um pequeno terreno onde eles trabalham em regime de subsistência.

A grande maioria dos pobres é analfabeta e padece de doenças tropicais. A taxa de mortalidade é elevada. O bem-estar do pobre pode sofrer grandes flutuações. Um ano de bom inverno e fartura

oferece alimentos para a família mas um ou dois anos de chuvas irregulares podem causar muitos danos e sofrimentos. É larga a descrição das suas condições da pobreza, especialmente para as pessoas que nunca a viram *in loco*.

Para ilustrar o que estou pretendendo dizer, vale a pena contar uma pequena história. Em certa ocasião, a Sociedade Brasileira de Economia Rural e Sociologia estava realizando uma Conferência Latino-Americana, na Escola Superior de Agricultura Luis de Queiroz (USP), sobre desenvolvimento rural. Como palestrante, eu estava falando em uma das reuniões plenárias e analisava as disparidades de desenvolvimento da agricultura do Nordeste do Brasil e Sudeste. Encontrava-se participando desse evento um dos diretores da International Society of Agricultural Economists (Sociedade Internacional de Economistas Agrícolas), professor sueco Ulf Renborg.

Em dado momento da minha exposição, quando destacava as características humilhantes em que vivem os agricultores de subsistência do Nordeste, a tradutora do professor Renborg começou a chorar, descontroladamente! Saiu da mesa e gerou-se, momentaneamente, um grande mal-estar. Tive de amenizar a minha digressão sobre a pobreza rural do Nordeste que, para mim, era uma situação quase na-

tural, mesmo que sejam intoleráveis os padrões mínimos de respeito humano.

No ano seguinte, fui convidado pela Associação Internacional de Economistas Agrícolas para apresentar um trabalho na XIX International Conference of Agricultural Economists, na cidade de Málaga (Espanha). O tema que abordei juntamente com o professor japonês Yugiro Hayami e o professor Mancur Olson, da Universidade de Maryland (USA), foi **Forças que moldarão o desenvolvimento rural do futuro**. Em certo trecho de minha apresentação nessa conferência, afirmei:

O grande desafio político e social do presente, no Nordeste do Brasil, é introduzir as melhorias necessárias para contrabalançar os desequilíbrios de seu atual sistema produtivo e obter um nível de dignidade e decência mínima suportável. De fato, certos preconceitos sobre a pobreza criaram fossos de hostilidade à observância dos direitos de sobrevivência condigna do homem.

Finalmente, com base nos dados do “World Development Report de 2007” (Banco Mundial),

estimo que neste ano vivam nessa condição cerca de 1,2 bilhão de pessoas. Em comparação com a população total da Terra, esse montante correspondia a 28,8%. De acordo com os quantitativos de cada região, essa proporção eleva-se de 1,9% na Europa e Ásia Central a mais ou menos 39% na África subsaariana e sul da Ásia.

Nessas regiões, encontram-se países como Índia, Bangladesh e Indonésia. É relevante assinalar que 46% de toda a pobreza extrema do mundo estão concentradas no sul da Ásia. Outros 23% habitam a África subsaariana, seguida da América Latina e Caribe com 6%. Mesmo assim, esta Região conta com 81 milhões de miseráveis e teve um aumento de 28% nos últimos 20 anos.

Fato notório a destacar quanto às tendências da evolução da pobreza mundial foi a redução de 36%, entre 1987-2007, no leste da Ásia e Pacífico onde se encontra localizada a China. No montante global, nesse período, ocorreu um ligeiro acréscimo de 6%. É bom advertir, porém, que os dados dessa categoria de extrema pobreza precisam ser contextualizados no montante geral da pobreza que corresponde, pelos critérios do Banco Mundial, à faixa de US\$ 1 e US\$ 2 dólares por dia. Ou seja, muitas vezes ocorre uma redução dos que estão no extremo da

pobreza, mas podem ter-se transferido para o grupo de pobres. Desse modo, melhoraram quanto ao grau de pobreza, mas continuam abaixo da linha de pobreza absoluta.

TABELA IV – Pobreza Extrema por Região 1987-2007

1. Pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia (milhões)			
Região	1987	1996-1997	2007*
Leste da Ásia e Pacífico	417,5	26,51	270,0
Europa e Ásia Central	1,1	23,8	25,0
América Latina e Caribe	63,7	76,0	88,2
Oriente Médio e Norte de África	9,3	5,0	5,7
Sul da Ásia	474,4	531,7	577,0
África Subsaariana	217,2	287,0	292,0
Total	1.183,2	1.190,5	1.150,0
Excluindo China	878,8	980,5	998,0

2. Parcela (%) da população que vive com menos de 1 dólar por dia			
Região	1987	1996-1997	2007*
Leste da Ásia Central	27,6	14,9	14,3
Europa e Ásia Central	1,6	5,1	1,9
América Latina	16,8	15,6	14,7
Oriente Médio e Norte da África	2,4	1,8	4,7
Sul da Ásia	44,0	42,3	39,2
África Subsaariana	47,7	48,5	39,4
Total	29,0	24,5	18,9
Excluindo China	28,1	27,0	28,8

\*Fonte dos dados originais: World Development Report, 2000/2001; World Bank, 2007.

Nota: A linha de pobreza internacional é US\$ 1,08 por dia com o PPA de 1993 (pobreza extrema), baseada em pesquisas que abrangem 88% da população mundial.

\*Dados estimados pelo autor com base na tendência histórica.

## QUADRO I

## Classificação dos países

Países nos grupos de desenvolvimento humano

<b>Desenvolvimento humano elevado (IDH 0,800 e acima)</b>	<b>Desenvolvimento humano médio (IDH 0,500 a 0,799)</b>	<b>Desenvolvimento humano baixo (IDH abaixo de 0,500)</b>
Alemanha	África do Sul	Angola
Antígua e Barbuda	Albânia	Bangladesh
Argentina	Arábia Saudita	Benin
Austrália	Argélia	Bukina Faso
Áustria	Armênia	Burundi
Bahamas	Azerbaijão	Butão
Bahrein	Belarus	Congo, República
Barbados	Belize	Democrática
Bélgica	Bolívia	Costa do Marfim
Brunel	Botswana	Djibouti
Canadá	Brasil	Eriteia
Chile	Bulgária	Etiópia
Chipre	Cabo Verde	Gambia
Coréia do Sul	Camarões	Guiné
Dinamarca	Cambodja	Guiné-Bissau
Emirados Árabes Unidos	Cazaquistão	Haiti
Eslováquia	China	lêmen
Eslovênia	Colômbia	Laos
Espanha	Comoros	Madagascar
Estados Unidos	Congo	Malawi
Estônia	Costa Rica	Mali
Finlândia	Croácia	Mauritânia
França	Cuba	Moçambique
Grécia	Dominica	Nepal
Holanda	Egito	Níger
Hong Kong, China (RAE)	El Salvador	Nigéria
Hungria	Equador	República Centro-Africana
Irlanda	Federação Russa	Ruanda
Islândia	Fiji	Senegal
Israel	Filipinas	Serra Leoa
Itália	Gabão	Sudão
Japão	Gana	Tanzânia
Kuweit	Geórgia	Togo
Luxemburgo	Granada	Uganda
Malta	Guatemala	Zâmbia
Noruega	Guiana	
Nova Zelândia	Guiné Equatorial	
Polônia	Honduras	
Portugal	Ilhas Salomão	
Qatar	Índia	
Reino Unido	Indonésia	
República Checa	Irã	
Singapura	Iraque	
Suécia	Jamaica	

## O VERDADEIRO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

### **Desenvolvimento humano elevado (IDH 0,800 e acima)**

Suíça  
Uruguai

### **Desenvolvimento humano médio (IDH 0,500 a 0,799)**

Jordânia  
Lesoto  
Letônia  
Líbano  
Lituânia  
Macedônia  
Malásia  
Maldivas  
Marrocos  
Maurício  
México  
Moldávia  
Mongólia  
Myanmar  
Namíbia  
Nicarágua  
Oman  
Panamá  
Papua Nova Guiné  
Paquistão  
Paraguai  
Peru  
Quênia  
Quirguistão  
República Dominicana  
Romênia  
Samoa (Ocidental)  
Santa Lúcia  
São Cristóvão e Nevis  
São Vicente e Grenadinas  
Seychelles  
Síria  
Suazilândia  
Suriname  
Tailândia  
Tajiquistão  
Trindade e Tobago  
Tunísia  
Turquemenistão  
Turquia  
Ucrânia  
Uzbequistão  
Vanuatu  
Venezuela  
Vietname  
Zimbabwe

### **Desenvolvimento humano baixo (IDH abaixo de 0,500)**

## Países nos grupos de desenvolvimento humano

<b>Rendimento elevado (PNB <i>per capita</i> de 9.361 dólares ou mais em 1998)</b>	<b>Rendimento médio (PNB <i>per capita</i> de 761-9.360 dólares em 1998)</b>	<b>Rendimento baixo (PNB <i>per capita</i> de 760 dólares ou menos em 1998)</b>
Alemanha	África do Sul	Angola
Austrália	Albânia	Armênia
Áustria	Antígua e Barbuda	Azerbaijão
Bahamas	Arábia Saudita	Bangladesh
Bélgica	Argélia	Benin
Brunei	Argentina	Burkina Faso
Canadá	Bahreim	Burundi
Chipre	Barbados	Butão
Dinamarca	Belarus	Senegal
Emirados Árabes Unidos	Belize	Cambodja
Eslôvênia	Bolívia	Sudão
Espanha	Botswana	China
Estados Unidos	Brasil	Comoros
Finlândia	Bulgária	Congo
França	Cabo Verde	Congo Rep. Dem.
Grécia	Cazaquistão	Papua Nova Guiné
Holanda	Chile	Eritreia
Hong Kong, China	Colômbia	Etiópia
Irlanda	Coréia do Sul	Gâmbia
Islândia	Costa Rica	Gana
Israel	Croácia	Guiné
Itália	Cuba	Guiné-Bissau
Japão	Djibouti	Haiti
Kuweit	Dominica	Honduras
Luxemburgo	Egito	Iêmen
Malta	El Salvador	Índia
Noruega	Equador	Indonésia
Nova Zelândia	Eslováquia	Laos
Portugal	Estônia	Lesoto
Qatar	Federação Russa	Madagascar
Reino Unido	Fiji	Malawi
Singapura	Filipinas	Mali
Suécia	Gabão	Mauritânia
Suíça	Geórgia	Moçambique
	Granada	Moldávia
	Guatemala	Mongólia
	Guiana	Myanmar
	Guiné Equatorial	Nepal
	Hungria	Nicarágua
	Irã	Venezuela
	Iraque	Níger

## O VERDADEIRO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

<b>Rendimento elevado (PNB <i>per capita</i> de 9.361 dólares ou mais em 1998)</b>	<b>Rendimento médio (PNB <i>per capita</i> de 761-9.360 dólares em 1998)</b>	<b>Rendimento baixo (PNB <i>per capita</i> de 760 dólares ou menos em 1998)</b>
	Jamaica	Nigéria
	Jordânia	Paquistão
	Letônia	Quênia
	Líbano	Quirguistão
	Líbia	Rep. Centro-Africana
	Lituânia	Ruanda
	Macedônia	Salomão
	Malásia	São Tomé e Príncipe
	Maldivas	Senegal
	Marrocos	Serra Leoa
	Maurício	Sudão
	México	Tajiquistão
	Namíbia	Tanzânia
	Oman	Togo
	Panamá	Turquemenistão
	Papua Nova Guiné	Uganda
	Paraguai	Vietname
	Peru	Zâmbia
	Polônia	Zimbabwe
	Rep. Dominicana	
	República Checa	
	Romênia	
	São Cristóvão e Nevis	
	São Vicente e Grenadinas	
	Samoa (Ocidental)	
	Santa Lúcia	
	Seychelles	
	Síria	
	Sri Lanka	
	Suazilândia	
	Suriname	
	Tailândia	
	Trindade e Tobago	
	Tunísia	
	Turquia	
	Ucrânia	
	Uruguai	
	Uzbequistão	
	Vanuatu	
	Venezuela	

---

## Situação da América Latina e Caribe

O maior desafio da América Latina e do Caribe no início do século XXI é a redução da pobreza e das desigualdades socioeconômicas. Alguns países dessa região estão classificados na condição de países com renda média, mas as taxas de pobreza são excessivamente graves. Uma das razões apontadas pelos economistas para esse “excesso de pobreza” são os elevados índices de desigualdades social e territorial.

No caso do Brasil, por exemplo, o Nordeste apesar de reunir apenas 28% da população brasileira (50 milhões), concentra, ao mesmo tempo, 49% dos pobres e 55% dos indigentes de toda a nação. O desequilíbrio regional brasileiro é um problema antigo, mas não tem obtido melhorias ao longo dos anos.

O mais preocupante em nível continental é que esses indicadores estão estagnados ou pioraram em muitos desses países. Tradicionalmente, os governos da América Latina e do Caribe têm aplicado programas de transferência de renda de natureza assistencialista que apenas aliviam temporariamente a pobreza das pessoas assistidas. Esses programas não atuam geralmente sobre as causas da pobreza e por isso são motivo de críticas por parte de intelectuais e representações políticas.

A América Latina e o Caribe contam com uma superfície de 20 milhões de km<sup>2</sup> e uma população de 551 milhões de habitantes em 2005. O Brasil, México, Colômbia e Argentina concentraram 68% dessa população e 78% do Produto Interno Bruto, que é de US\$ 2,2 trilhões no referido ano. Incluindo-se a Venezuela e o Chile essa proporção subia para 88%. Mas no que diz respeito ao Produto Interno Bruto *per capita*, a Argentina ocupava posição de muito destaque, também tomando-se por base o ano de 2005. São US\$ 8.130 *per capita*, seguidos pelo México, Chile e Venezuela.

Entrementes, o Brasil ocupava a quinta colocação nesse particular, com US\$ 3,573, segundo os dados do Anuário Estatístico da CEPAL, utilizados para essa análise. Dentre dez países analisados em ordem decrescente, a Bolívia está em pior posição com apenas US\$ 1,033 *per capita*, ou 12% da cifra correspondente ao primeiro colocado. A média da América Latina e do Caribe é de US\$ 4.055.

O que acabo de descrever serve para contextualizar o quadro da pobreza dessa região. Utilizando ainda dados de pesquisa da CEPAL, referente a 18 países e 93% do total da população da região, estima-se uma média de 40% de pessoas abaixo da linha da pobreza, tomando por base o critério do Banco Mundial de US\$ 2 *per capita* por dia. Em números absolutos, isto significa 220 milhões de

peessoas. O grave e assustador é que esse número era de 181 milhões de latino-americanos em 1996. Portanto, um aumento de 21% no período.

Há uma grande variação de situações entre países como ocorre nos casos da Nicarágua, El Salvador e Bolívia onde essa proporção se eleva ao patamar de 70%, caindo na situação da Argentina para 20%, juntamente com Chile e Venezuela. O Brasil e o México estão em condições similares, com cerca de 36% abaixo da linha da pobreza. Vale destacar, porém, que a pobreza no quadro rural do Brasil era de 53%. Contribuiu para esse vergonhoso resultado a posição do Nordeste do Brasil onde nada menos de 70% da população rural se enquadram nessa situação. Cerca de 33% da população urbana brasileira é de pobres, contra 28% no México.

É bem provável que parte da explicação para tão desastrosa situação em que se encontra a população rural latino-americana esteja na frágil contribuição do setor agrícola para a função da renda regional. São apenas 6% em média nos últimos dez anos. Com uma elevada proporção da população ocupada nesse setor, é conseqüentemente baixa a produtividade da mão-de-obra empregada. Bem diferente ocorre com o setor de serviços gerador de uma média de 65% do Produto Interno Bruto, principalmente nas zonas metropolitanas e nas cidades.

## TABELA V – América Latina – Estimativas da População Ocupada – 2005

(percentagem)

País	Agricultura	Indústria	Serviços
Argentina	11,1	23,5	3,4
Brasil	19,5	21,6	58,8
Chile	13,2	23,9	62,9
Colômbia	20,9	19,8	50,3
Equador	30,3	17,6	52,1
México	13,9	35,7	60,4
Uruguai	4,6	22,0	73,4
Venezuela	9,7	20,8	69,5

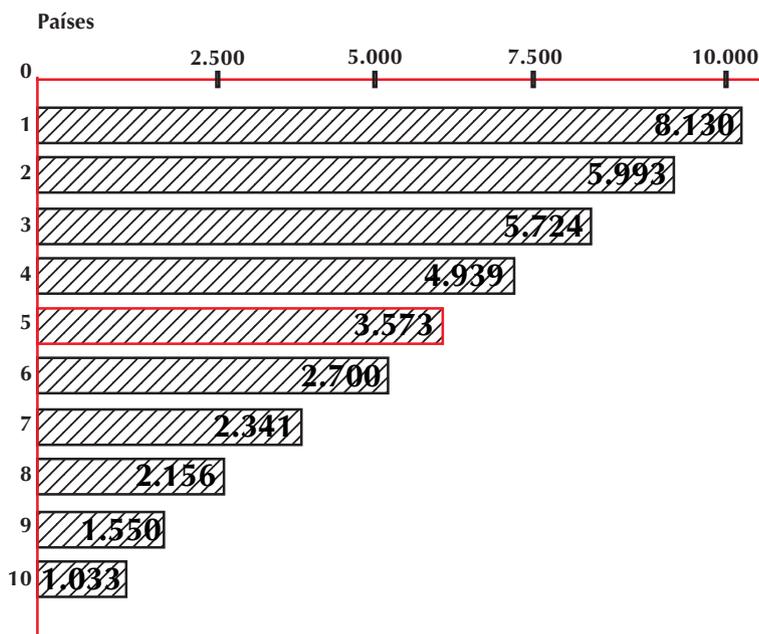
Fonte: CEPAL

## TABELA VI – América Latina e Caribe

## 1. População e PIB – 2005

Países	População (1.000)	PIB Total US\$ bilhão
1. Argentina	38.592	313,8
2. México	106.147	636,2
3. Chile	16.267	93,2
4. Venezuela	26.577	131,2
5. Brasil	187.597	670,4
6. Cuba	11.369	30,0
7. Peru	28.349	65,4
8. Colômbia	46,039	99,3
9. Equador	13.215	20,4
10. Bolívia	9.427	9,7
11. América Latina	551.056	2.215,5

Fonte: CEPAL

Gráfico IV – Renda *per capita*\*

Fonte dos dados originais: CEPAL. \*Tabela VI.

O que descrevo até aqui é simplesmente o subdesenvolvimento que ainda prevalece na América Latina, apesar de todos os avanços e transformações econômicas que ocorreram na região nos últimos cinquenta anos. A dolorosa impressão que nos causa a existência de tão chocante quadro é que os governos e a sociedade não se têm empenhado adequadamente para resolvê-la. Na América Latina, ironiza o renomado economista Albert Hirschman,

O desenvolvimento econômico se processa apesar e não em virtude da ação governamental, como bem expressa no dito brasileiro – o nosso país se desenvolve de noite, quando os políticos estão dormindo.

Na realidade, as políticas de combate à pobreza têm sido influenciadas pela literatura sobre o assunto. O foco dessas estratégias é quanto à necessidade de mais recursos para os pobres. Embora esse tipo de programa de transferência de renda seja justificado em situações de crise e calamidades, ele tem um enfoque reducionista. Ele não considera a complexidade do problema e sua abrangência.

A pobreza na América Latina e em outros lugares é um problema estrutural e causado pela maneira como funciona o sistema econômico. Todos os modos de pensar que consideram a pobreza como um fenômeno separado do desenvolvimento estão equivocados. As sociedades dos países subdesenvolvidos sofrem de uma inércia econômica que se origina das próprias instituições e atitudes sociais, explica Robert L. Heilbrone, da “New School for Social Research”.

Assim, a pobreza somente pode ser atacada através de políticas que modifiquem o ambiente e todos os excluídos possam participar de novas oportunidades. A primeira providência efetiva de tal política

é atacar o foco de retrogradação do mecanismo que gera as desigualdades e a pobreza. É preciso construir uma estrutura analítica que identifique o mecanismo que faz funcionar o novo sistema.

Podemos ter uma compreensão mais clara dessa digressão, afirmando que a causa principal geradora da excessiva pobreza é o alto nível de desigualdade.

Em resumo, vale destacar a análise do secretário executivo da CEPAL, José Luís Machinea, na apresentação do relatório do ano de 2004, da Comissão Econômica das Nações Unidas da região. Diz ele: “A América Latina cresce, mas não reduz pobreza.” Explica e acrescenta o argentino que as taxas de pobreza não recuam mais rapidamente porque existe um fosso entre ricos e pobres que limita os benefícios da expansão do segundo grupo. O referido relatório destacou que a América Latina e o Caribe seguem como a região de maior desigualdade social do mundo. “A má distribuição da riqueza na região não tem melhorado. Ao contrário, tende a piorar”, disse o professor Machinea.

Por outro lado, Argentina, Paraguai e Venezuela devem ficar neste ano (2004) com um nível de indigência superior ao registrado em 1990. Cerca de 48 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe vivem em pobreza extrema (menos de 1 US\$ por dia), sem condições de comprar sequer alimentos suficien-

tes só com sua renda. Defende o argumento de que os problemas de transferência de renda, mesmo assistencialistas, se justifica como ação humanitária. Essa parcela de miseráveis, conforme informa a CEPAL, cresceu 9 milhões de pessoas desde 1997.

Apesar disso, é oportuno registrar que alguns países, inclusive o Brasil, mostraram significativos progressos na industrialização, infraestrutura, educação e saneamento.

TABELA VII – América Latina: Superfície de Alguns Países (1.000ha)

País	Área Total	Agriculturável	Irrigada
Argentina	278.040	27.900	1.550
Bolívia	109.858	3.050	1.132
Brasil	851.488	59.000	2.920
Cuba	11.086	3.063	870
México	195.820	24.800	6.320
Peru	128.522	3,700	1.200
Chile	75.663	1.982	1.900
Venezuela	91.205	2.600	575
América Latina e Caribe	2.043.191	143.074	18.561

Fonte: CEPAL

## TABELA VIII – América Latina - Produto Interno Bruto por Atividades

### 1. Números Absolutos – US\$ Bilhões

Anos	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1995	107,0	471,9	1.211,3	1.683,2
2000	119,8	545,6	1.142,6	1.972,0
2005*	140,0	612,6	1.602,9	2.215,5

### 2. Números Percentuais (%)

Anos	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1995	6,4	28,0	65,6	100
2000	6,1	27,7	66,5	100
2005	6,3	26,6	67,4	100

**Fonte:** CEPAL, Anuário Estadístico de América Latina y Caribe, 2006

Nota \* Estimativa

## TABELA IX – BRASIL: Produto Interno Bruto

Anos	PIB médio em US\$ bilhões	Varição Anual%	PIB per capita (US\$)
1960-70	29,3	7,2	363
1970-80	146,3	9,7	1.345
1980-90	308,3	2,6	2,536
1990-2000	6445	2,1	4,243
2001	509,7	1,3	3,186
2002	459,4	2,7	2.359
2003	506,8	1,2	3,093
2004	603,9	5,7	3,655
2005	796,3	2,9	4,793
2006	825,0	3,7	5,715

**Fonte dos dados originais:** Conjuntura Econômica FGV, dezembro 2007, n. 61.

## **Políticas e Programas para Redução da Pobreza**

As políticas e programas para a redução da pobreza executados nas últimas décadas estiveram orientadas por instrumentos diretos e indiretos. Destacam-se nesse intuito, gastos no setor social público, o fomento de emprego, concessão de subvenções públicas, programas de geração e transferência de renda para alívio da miséria. Em alguns países foi dada alguma atenção às diferenças sociais entre homens e mulheres.

Essas diretrizes nem sempre foram transformadas em ações concretas ou executadas, e tiveram resultados abaixo das expectativas na maioria dos países. Em consequência disso, há uma crescente preocupação em melhorar as políticas públicas quanto à introdução de critérios de maior eficácia em função das metas dos programas de redução da pobreza. A eliminação ou redução do enfoque paternalista das políticas é uma das maiores aspirações dos governantes dessas nações. O objetivo agora é adotar programas orientados para a produção e a criação de empregos e aplicação de práticas democráticas de participação no planejamento e execução desses programas.

Uma das grandes dificuldades que distorcem as políticas e programas de combate à pobreza é a

diversidade de percepções da sociedade sobre a matriz dessa problemática.

Convém ressaltar uma vez mais a importância de fazer chegar os benefícios do crescimento econômico aos países mais pobres e às grandes massas de suas populações. O formato de um crescimento rápido, equitativo e com base ampla segue sendo uma meta difícil. Sem dúvida, sua consecução requer um compromisso genuíno de aliviar a pobreza e atender às necessidades sociais. Ao mesmo tempo, o crescimento com equidade só pode ser conseguido, na maioria dos países, por meio de uma estratégia de desenvolvimento sólido, com uma orientação constante em investimentos nas infraestruturas rural, capital humano e serviços sociais.

A parte mais difícil do desenvolvimento do Brasil tem sido a concentração da renda. O Nordeste do Brasil tem sofrido muito com esse problema, acumulando hoje a maior parcela dos pobres, analfabetos e portadores de índices de saúde deploráveis do País.

Se a pobreza é em grande parte consequência da desigualdade, como visto antes, “Por que há tanta desigualdade?”

Parte desse motivo é porque as pessoas são diferentes em várias dimensões: escolaridade, idade, sexo, localização regional, natureza da ocupação e setores

de atividade na estrutura produtiva. Na América Latina, as desigualdades e a pobreza estão profundamente associados com o sistema econômico. Donde se conclui que dificilmente esses problemas serão solucionados se não houver novos direcionamentos ou reestruturação do sistema econômico.

Ao longo dos últimos cinquenta anos, os benefícios das políticas públicas de combate à pobreza foram desapontadores. A menos que a América Latina enfrente as questões de pobreza e fome com prioridade, podemos esperar o agravamento das crises sociais e a deterioração das condições da população marginalizada.

O governo pode fazer um trabalho melhor no combate à pobreza global, dedicando maior atenção ao auxílio para o aumento da produtividade dessas pessoas. A comunidade política necessita fazer também a sua parte, eliminando a corrupção que é devastadora para o crescimento e a redução dos recursos que poderiam se destinar a fins produtivos e à criação de empregos.

É importante estimular e apoiar as contribuições das forças sociais, políticas e culturais de grupos determinados da própria população pobre. Algumas maneiras podem influenciar as políticas governamentais com essa finalidade, como fizeram

os países emergentes do Sudeste asiático. Isto é, criar um acervo de bens produtivos e atividades sociais; mover o capital humano de um setor para outro, criar novas técnicas de produção e adotar medidas para reduzir os custos governamentais e os desperdícios.

O gráfico a seguir indica, esquematicamente, um processo que tem sido chamado de círculo virtuoso da riqueza, numa ilação ao processo de estagnação representado pelo círculo vicioso da pobreza.

## GRÁFICO V – Ações Redistributivas

### Círculo Virtuoso da Riqueza



## **Necessidade de um Entendimento Global**

A busca de mais justiça social e de uma sociedade mais equitativa, tornou-se, nos últimos anos, unanimidade nacional como internacional.

Ao nível nacional, a busca está voltada diretamente aos enormes problemas dos que vivem na pobreza absoluta. Os governos estão concentrando atenção nas estratégias que possam combinar um crescimento econômico substancial com mais equidade e distribuição de renda.

Em nível internacional a preocupação se direciona para as questões das imensas disparidades de renda entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e sobre toda a situação desesperadora dos países mais pobres. Constam das agendas desses países programas de ajuda financeira, flexibilização do comércio e proteção ambiental.

O diálogo a respeito desses assuntos precisa encontrar uma linguagem comum, quanto às estratégias a adotar e as políticas de desenvolvimento de cada país. As organizações internacionais que orientam e aprovam os programas com esse objetivo precisam de um crescente entendimento. Os extremos de pobreza e desigualdade estão provocando

distúrbios políticos em vários países e situações de violência.

As políticas até agora adotadas têm enfatizado que o problema da pobreza é suprir os pobres com recursos. Embora esse tipo de política tenha menos resposta é adequada e necessária em certas situações de crise econômica. A pobreza na América Latina, todavia, é um problema estrutural causado pela operação de todo o sistema econômico. Este somente pode efetivamente ser solucionado com políticas que modifiquem a operação de todo o sistema.

O papel da educação tem sido cada vez mais considerado como o combustível do motor do desenvolvimento. A influência da educação no crescimento econômico não se deve apenas ao fato que a mão-de-obra competente faz aumentar a produção de maneira passiva, como o fertilizante e o trator na agricultura. Deve-se também porque o ser humano é a fonte de ideias e medidas com respeito a investimentos e outras oportunidades. As atitudes técnicas, científicas e profissionais para produzir bens e serviços modernos ou a capacidade empresarial no setor público e privado dependem das pessoas. Em todos os países, as pessoas com mais elevado nível educacional

tendem a perceber melhores salários. Os países subdesenvolvidos com taxas de alfabetização maiores têm apresentado também taxas mais rápidas de crescimento.

O crescimento econômico depende de outros fatores como recursos naturais, ativos fixos e eficiência no uso dos recursos.

### **O Pacto de Desenvolvimento do Milênio até 2015**

A declaração do milênio das Nações Unidas, acordada em setembro do ano 2000, compromete as nações signatárias a realizarem um esforço global para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental. Os objetivos do desenvolvimento do milênio, que emergiram dessa declaração, são muito específicos e mensuráveis, incluindo a da redução da pobreza extrema até 2015.

Na conferência das Nações Unidas sobre o financiamento para o desenvolvimento, em março de 2002 (Monterey), os líderes mundiais de países ricos firmaram um pacto entre eles de apoiar os objetivos de desenvolvimento do milênio. Esse pacto apela para todos os envolvidos a fim de orientarem os seus esforços no sentido de assegurar êxito dos objetivos numa situação de responsabilidade partilhada.

Com objetivos didáticos é indispensável comentar alguns antecedentes dessa decisão histórica na reconstrução das políticas de desenvolvimento mundial.

Na década de 1980 e parte dos anos de 1990, as instituições financeiras internacionais trabalhavam orientadas por algumas convicções políticas e estratégicas. Havia então uma grande confiança no sentido de que as forças de mercado colocariam todos os países pobres num caminho de crescimento econômico autosustentado.

A globalização era vista como um novo motor do progresso econômico mundial. Acreditava-se que os países pobres atingiriam o crescimento econômico com base numa boa governança econômica e algumas diretrizes estratégicas. Isto é, adoção dos preceitos de estabilidade macroeconômicas, liberalização dos mercados e privatização da atividade econômica. Com o crescimento econômico conseguido por essas políticas, ocorreriam melhorias generalizadas na saúde, na educação, na nutrição, na habitação e no acesso às infraestruturas básicas – água e saneamento – levando os países a superarem a “armadilha da pobreza”.

Essa concepção revelou-se extremamente falaciosa e inadequada para centenas de milhões de pessoas pobres, mesmo que alguns países emergentes

como China, Coréia e Índia tenham obtido êxito em suas taxas de crescimento. A globalização beneficiou algumas regiões do mundo, mas deixou para trás muitos países e grupos humanos.

A revisão do pensamento das Nações Unidas sobre a pobreza revelou forte influência dos estímulos sobre desenvolvimento humano realizados pelo PNUD, que é um dos órgãos das Nações Unidas. Na verdade, o PNUD tem encarregado a elaboração de relatórios anuais sobre desenvolvimento humano a um grupo de especialistas, com o objetivo de analisar as questões fundamentais de interesse geral do desenvolvimento econômico mundial. Uma rede de consultores de alto nível acadêmico, governamental e da sociedade civil colaboram com o fornecimento de ideias, sugestões e dados.

Uma das inovações desses estudos foi a adoção de um conceito de desenvolvimento humano que não se restringe ao aspecto apenas da renda *per capita*. A preocupação desses estudos tem sido avaliar as diversidades da população com parâmetros para avaliação do programa. O conceito vai além, incluindo também os fatores como a liberdade, a dignidade e a intervenção humana no processo produtivo e social.

O desenvolvimento, em última análise, segundo essas concepções, “é um processo de alargamen-

to das opções das pessoas”, não somente uma questão de aumentar o rendimento nacional. Uma das conclusões marcantes sobre o assunto é que o crescimento econômico contribui mais para erradicar a pobreza quando expande o emprego, a produtividade e os salários dos pobres. E quanto aos recursos públicos são canalizados para a expansão do desenvolvimento humano.

Uma estratégia “em favor dos pobres” não é uniforme, mas depende das condições específicas de cada país. Os governos são os responsáveis em oferecer uma melhor distribuição da terra, crédito, habitação e serviços sociais para reduzir as desigualdades estruturais. Para a obtenção dos objetivos e metas do Pacto do Desenvolvimento, muitos países em desenvolvimento carecem de ações firmes em setores estratégicos.

O aumento da produtividade da agricultura de pequena dimensão é uma condição essencial para a redução da pobreza. A maior parte dos pobres dos países subdesenvolvidos dependem da agricultura para sua subsistência. Os países do leste asiático enfrentaram a pobreza inicialmente desenvolvendo o setor agrícola e, em seguida, através da industrialização intensiva em mão-de-obra.

O desenvolvimento econômico deve visar à criação de empregos e salários crescentes. Para isso, é preci-

so atribuir prioridade como a produção de calçados e confecções. As microempresas e o setor informal prestaram decidido apoio. Os ingredientes para o bom êxito da microempresa são os mecanismos de poupança, acesso ao crédito e melhoria das infraestruturas que facilitem esses empreendimentos. A promoção das capacidades humanas constitui a mola do processo de desenvolvimento e redução da pobreza, atuando como um verdadeiro círculo virtuoso do desenvolvimento sustentável.

No essencial, o Pacto proporciona um processo de desenvolvimento orientado para os objetivos do milênio e suas principais obrigações. Os autores e instituições comprometidas com esse objetivo reafirmam que, para escapar das armadilhas da pobreza, é necessário que os países atinjam certos limites críticos quanto à educação, saúde, infraestrutura e governança. Assim, será possível atingir uma decolagem para o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento.

## **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

Os objetivos de desenvolvimento do milênio foram adotados em 2000 pelos governos de 189 países – inclusive o Brasil – como um compromisso para combater a desigualdade e melhorar o desen-

volvimento humano no mundo. Ele prevê oito grandes objetivos a serem cumpridos, em sua maioria, até 2015.

Para alcançar as metas do milênio, os países da América Latina e do Caribe devem realizar um grande esforço a fim de assegurar eficiência no uso dos recursos do Estado para cumprir as prioridades do desenvolvimento.

A seguir estão, resumidamente, os objetivos e metas desse acordo:

### **1 Erradicar a extrema pobreza e a fome**

- Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia.
- Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

### **2 Atingir o ensino básico universal**

- Garantir que, até 2015, todas as crianças de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

### **3 Promover a igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres**

- Eliminar a disparidade entre sexos no ensino primário/secundário, se possível até 2005,

e em todas os níveis de ensino o mais tardar até 2015.

#### **4 Reduzir a mortalidade infantil**

- Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças com menos de 5 anos.

#### **5 Melhorar a saúde materna**

- Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

#### **6 Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças**

- Até 2015, ter detido a proporção de HIV/AIDS e começando a inverter a tendência atual.
- Até 2015, ter detido a incidência da malária e outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

#### **7 Garantir a sustentabilidade ambiental**

- Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a perda de recursos ambientais.
- Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população, sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

- Até 2020, ter alcançado uma melhoria significativa de, pelo menos, 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

## **8 Parceria mundial para o desenvolvimento**

- Avançar no desenvolvimento de um sistema financeiro aberto, baseado em regras previsíveis e não-discriminatório.
- Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

## **Reflexão**

A pobreza é um fenômeno multidimensional que se concretiza pela exclusão e discriminação social e econômica. As pessoas nessa condição têm acesso limitado a serviços destinados a satisfazer às suas necessidades básicas (saúde, educação e habitação).

A forma em que os países enfrentam o subdesenvolvimento e a erradicação da pobreza depende da percepção que a sociedade em seu conjunto tem da pobreza e da economia. Às vezes os funcionários encarregados pelas formulações de políticas e programas podem ter uma visão das soluções e consequências dessas

políticas e as organizações da sociedade civil outras e as pessoas que estão acima e abaixo da linha da pobreza outra.

A influência de instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional) constituem um elemento a mais na formulação de estratégias de desenvolvimento que os governos precisam adotar.

Essas diferentes percepções afetam a definição das políticas, dando lugar em muitos casos a teorias, enfoques e programas contraditórios. A maior parte dos países da América Latina aplicaram modelos de desenvolvimento diferenciados a cada década.

Nos anos sessenta e setenta a prioridade máxima era a industrialização a qualquer preço. Lembro-me que em reunião de promoção de investimento realizada em São Paulo, o Secretário de Planejamento do Estado do Amazonas afirmou, repetidamente, que seu estado recebia de bom grado a poluição que as indústrias viessem a gerar. O importante era o desenvolvimento!

Os modelos econômicos aplicados nos anos 90 não consideravam o setor rural e a agricultura como atividade importante do desenvolvimento. Só a produção agrícola exportadora era apoiada me-

diante medidas de caráter econômico e financeiro. Essa visão apresentada pelas instituições internacionais partia da hipótese de que o desenvolvimento global era suficiente para reduzir paulatinamente a pobreza urbana e rural. Esta abordagem do combate à pobreza era conhecida como a teoria do transbordamento “the trickle down theory.”

Esse enfoque foi originado da equipe do presidente Ronald Reagan e bastante difundido pelos economistas do Banco Mundial. A América Latina adotou, de modo geral, essa concepção como verdadeiro dogma.

Foram poucos os resultados dessa política que, na verdade, gerou um processo de empobrecimento geral e grande concentração da renda no Brasil. Para neutralizar essa situação, vários programas de alívio à pobreza foram sendo adotados nos últimos anos por alguns países da América Latina, inclusive o Brasil. Há muitas críticas a essas iniciativas, com o argumento de que se converteram em instrumentos de politização e clientelismo político, como é o caso do bolsa família. Em vista disso, uma das perguntas mais frequentes que se fazem é como melhorar a renda e as oportunidades de emprego para reduzir a pobreza, sem assistencialismo. A resposta mais frequente é acelerar o crescimento.

Uma das teses deste livro é que, embora o crescimento econômico possa ser um meio poderoso de erradicar a pobreza, não é suficiente. A qualidade e a estrutura do crescimento devem ser “suficientemente” em favor dos pobres. Ou seja, o crescimento econômico contribui mais para a erradicação da pobreza quando cria emprego, aumenta a produtividade e quando os recursos públicos são canalizados para a melhoria do desenvolvimento humano. A pobreza é, de fato, uma consequência do limite das capacidades dos indivíduos (educação), das estruturas políticas e processos que determinam a distribuição da renda.

A história das nações não registra que o desenvolvimento seja movido por qualquer determinismo impessoal. Esse processo é gerado por uma constelação de sujeitos de cujos atos depende a ordem social. As instituições não garantem por si o alcance do bem-estar de todos. Os políticos devem se esforçar pelo melhoramento das estruturas governamentais levando em conta as situações históricas e usando meios lícitos a fim de que a liberdade de todas as pessoas seja respeitada.



QUARTA PARTE  
AS ARMAS  
CONTRA A POBREZA

*“Não há receitas fáceis para crescer e sair da pobreza. Há, sim, lições produzidas pela experiência de êxitos e fracassos que devem ser aproveitadas, caso a caso, com liderança e perseverança.”*

**Enrique Iglesias**  
*Presidente do BID*

## INTRODUÇÃO

Com base na experiência histórica internacional, o último relatório do Banco Mundial sobre a pobreza propõe uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes; 1º) Promover oportunidades para os pobres, especialmente a ampliação dos recursos humanos, acesso à terra e infra-estrutura que os pobres possam dispor. 2º) Facilitar a autonomia, ou seja, “fortalecimento da participação dos pobres nos processos políticos e nas eleições locais.” A modalidade mais direta dessa condição é promover a descentralização/participação e o desenvolvimento comunitário. 3º) Aumentar a segurança quanto às catástrofes que afetam a sobrevivência dos pobres, como são, no caso do Nordeste, as ocorrências de secas e inundações. Trata-se de assegurar a sustentabilidade da vida dos pobres.

A luta pelo combate à pobreza, contudo, não tem êxito garantido. A marcha em busca do desenvolvimento sem desigualdade e menos pobreza é muito mais longa e lenta do que se imagina. Nos últimos anos esse problema tornou-se o maior desafio para algumas regiões do Brasil e do Nordeste, de modo particular. Especialmente porque o sentido do desenvolvimento econômico deixou de ser apenas altas taxas de crescimento da renda e passou a significar

melhores condições de vida para toda a população, especialmente a que reside no quadro rural.

A agricultura do Nordeste, entretanto, nunca progredirá tão depressa como necessário sem que o governo, seus líderes políticos e o setor produtivo decidam desenvolvê-la prioritariamente. Sem esta decisão, a distribuição e a alocação de recursos e investimentos já escassos tendem a espalhar-se em muitos programas e atividades de poucos resultados para a redução da pobreza.

Isto significa que, para orientar as prioridades de ação e investimentos, devem ser definidas claramente as estratégias e os programas de acordo com os princípios do ataque à pobreza e a redução das desigualdades.

Neste documento estão propostas algumas ações direcionadas a essa finalidade. São as armas contra a pobreza, pois se trata, na realidade, de uma guerra.

É oportuna a advertência feita pelo eminente cientista Dr. Raanan Weitz, meu inesquecível professor de pós-graduação em Israel:

A pressão das massas rurais dos povos pobres está crescendo firmemente e encontrando expressão em termos políticos. A não ser que o povo esteja convencido de que o governo está adotando meios bem conhecidos para resolver seus problemas básicos, o governo será derrubado, não importa quanto forte pretenda ser.

## A POBREZA É RURAL

A pobreza continua sendo um problema sério no mundo desenvolvido. Mesmo que a pobreza absoluta mais grave tenha sido reduzida ao mínimo, subsistem ainda em todas as partes a pobreza relativa.

Nos países subdesenvolvidos, os problemas fundamentais da pobreza, desigualdade e desemprego têm origem na vida econômica das áreas rurais. No caso do Nordeste, cerca de 70% das populações mais pobres estão no quadro rural ou em pequenos povoados. Essas pessoas são dedicadas principalmente às atividades agropecuárias de subsistência, quer de sequeiro ou pequena irrigação.

A característica da pobreza rural é que a maioria das pessoas dessa Região está concentrada em terras de baixo potencial. Dependendo para viver de terras marginais e de microfúndios, os pobres das zonas rurais não têm outra chance a não ser superexplorar os recursos disponíveis. Assim, a produção de alimentos tem prioridade sobre a conservação do meio ambiente dessas terras vulneráveis. Outro motivo da pobreza rural é que a maior parte da produção é de qualidade inferior destinada ao consumo dos próprios estabelecimentos e famílias dos produtores. A produção por trabalhador e por hectare é também baixa, devido aos

poucos investimentos no setor. Por sua vez, as políticas federais de preços agrícolas baixos são favoráveis às populações urbanas, mas fatais para os produtores de alimentos e matérias-primas. Entretanto, o maior obstáculo da redução da pobreza vem do hiato de educação no meio rural, em todos os níveis.

Outros fatores não econômicos têm sido determinantes também para a manutenção da pobreza no campo. Muitos estudiosos desse fenômeno estão de acordo que a mais fundamental das razões do atraso da agricultura é a existência de preconceitos das instituições e das pessoas influentes das cidades contra a agricultura. Muitas vezes, esse setor é considerado de segunda classe. Nas universidades, os assuntos rurais são negligenciados e não despertam interesse dos estudantes de mentalidade urbana. O moderno é associado à industrialização e aos serviços, enquanto o atraso e obsoleto, às atividades agrícolas.

A causa do desempenho fraco da agricultura do Nordeste, além disso, decorre da ênfase mal colocada na industrialização rápida, baseada na grande empresa localizada nos maiores centros urbanos. Sabe-se que não há verdadeiro desenvolvimento sem as manufaturas e serviços de apoio a essas atividades. O desenvolvimento industrial permite dar velocidade às taxas de crescimento econômico e acelera a modernização. On-

de ela surge, provoca as transformações estruturais indispensáveis ao desenvolvimento econômico moderno.

É verdade, também, que o desenvolvimento industrial sem desenvolvimento agrícola paralelo e complementar resulta em concentração da renda, geração de pobreza no quadro rural e caos social em toda a sociedade. Assim está ocorrendo em todo o mundo subdesenvolvido onde a agricultura foi negligenciada.

No caso do Ceará, como exemplo, o Governo do Estado orientou suas prioridades para resolver as causas originais da pobreza no campo. São exemplos dessa política os programas de construção de barragens e interligação de bacias hidrográficas, programas de educação de crianças de 7 a 14 anos, programas de melhoramento de padrões de saúde e de eletrificação rural e abastecimento d'água, afora as obras de infraestrutura viária.

Programas de combate direto à pobreza também estão em execução no Ceará, como é o caso do Projeto São José, que em cinco anos (1995-2001) aplicou nas comunidades pobres cerca de US\$ 100 milhões, a fundo perdido. O programa Hora de Plantar, que beneficia cerca de 100 mil famílias com sementes de alta qualidade e assistência técnica. Os programas de difusão do milho híbrido nas áreas apropriadas e de produção de sementes

em comunidades, com o apoio da EMBRAPA, além do Seguro-Safra, são comprovantes dessas iniciativas de apoio às populações das zonas rurais.

O Ceará tem encontrado dificuldades em aumentar a produção e a produtividade da agricultura de subsistência em benefício dos pequenos produtores. Os incentivos oferecidos até agora não estão sendo suficientes para superar o subdesenvolvimento do campo. Os agricultores tradicionais também resistem às mudanças porque são analfabetos e não estão suficientemente organizados para o processo produtivo e a comercialização dos seus produtos.

A questão da redução da pobreza, portanto, carece de maior atenção e novas políticas que ataquem essas causas primárias e promovam um desenvolvimento econômico verdadeiramente equilibrado entre as zonas urbana e rural e mais justo do que o atualmente vigente.

O economista indiano Vinod Thomas, viveu cinco anos no Brasil como diretor do Banco Mundial. No seu recente livro **O Brasil visto por dentro** (2005) menciona que o programa de combate à pobreza do Ceará é uma lição para o mundo. Vivenciei essa experiência com o Dr. Thomas, na qualidade de Secretário do Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará de 1995-2002.

Sobre o assunto, vale referenciar o diagnóstico do Mapa da Extrema Indigência elaborado pelo Laboratório de Estudos da Pobreza do CAEN - Universidade Federal do Ceará. Esse estudo retrata uma situação positiva dos programas adotados no Ceará na zona rural, onde se encontram 48% desse segmento da população do Estado. Vale ressaltar que a linha divisória para os de extrema indigência é de 1/8 do salário mínimo de cada ano considerado.

Segundo dados dessa pesquisa, existiam em média nos anos de 1995-96 cerca de 860 mil pessoas na categoria em comentário. Oito anos depois, no ano 2000, esse montante havia decaído para 420 mil pessoas. Ou seja, uma redução no período de 37%.

Como no decorrer desses anos ocorreu uma certa estabilidade na quantidade de pessoas na condição de extrema indigência no quadro urbano do Ceará, pode-se deduzir que a tendência declinante na extrema pobreza do Estado (18%) deveu-se à influência do que ocorreu na zona rural. Essa situação serve para demonstrar que ações organizadas e focadas na solução do problema da pobreza podem dar bons resultados.

## O DESAFIO

Reduzir a pobreza é hoje o objetivo comum de todas as nações subdesenvolvidas desejosas de saírem da dramática situação de inferioridade em que se encontram.

Até recentemente, a grande meta dos países atrasados era obter aceleradas taxas de crescimento da renda total. Essa mentalidade também prevalecia aqui no Brasil. No entanto, tudo isso mudou quando a brecha entre riqueza e pobreza nas regiões e classes sociais passou a se tornar um fosso e um problema de indignação humanitária e social.

Agora a pobreza é o maior problema das nações subdesenvolvidas. O único remédio para essa doença é a eliminação de suas causas. Com isso, além de se obter a vantagem do desenvolvimento equilibrado e justo, um amplo campo de novas oportunidades abrir-se-á.

As principais dificuldades para enfrentar a pobreza derivam de deficiências no planejamento, baixos níveis educacionais, distorções burocráticas, tradições paternalistas e falta de parceria da iniciativa privada com o governo para juntos atuarem de modo organizado com esse propósito.

É necessário uma reviravolta para poder criar um novo modelo em que a qualidade e a equidade

substituam as disparidades na distribuição dos benefícios do desenvolvimento.

Nenhum problema é tão grande no Nordeste do que a pobreza, especialmente no quadro rural. De 100 pessoas que moram no campo 70 são pobres. A diferença entre a cidade e o campo é enorme, seguido das desigualdades dentro da própria zona rural.

Sem solucionar essa questão que tem desafiado o governo federal e dos estados do Nordeste, não se poderá falar em desenvolvimento econômico real no Brasil.

O meio mais eficaz para se mitigar a pobreza secular é a mobilização e a ação concentrada para aliviar suas causas fundamentais (doenças, falta de instrução e moradia), envolvendo todos os recursos financeiros e técnicos, combatendo a pobreza como se ela fosse uma ameaça ao desenvolvimento econômico.

Enfim, é necessário levar em conta o que disse o renomado economista do desenvolvimento econômico Gunnar Myrdal, prêmio Nobel de economia: “É na agricultura que será ganha ou perdida a batalha pelo desenvolvimento econômico sustentável.” Convém registrar que o desenvolvimento tratado neste livro dá grande destaque à erradicação da pobreza atendendo às necessidades básicas de toda a população rural mediante o aumento da produção e produtividade do setor.

A batalha é difícil e os recursos são poucos. São necessárias estratégias eficazes e resultados garantidos. “A agricultura não se desenvolve por si só. Requer um complexo sistema institucional de apoio para comercializar seus produtos, supri-lo de insumos, dar-lhe crédito e prestar-lhe assessoramento profissional”, ensina o renomado professor israelense Raanan Weitz.

Como base em minha experiência, acredito que o problema da pobreza no semiárido é é mais uma questão de organização do processo produtivo do sistema econômico vigente do que de secas e crises de produção. Outro fator agravante do subdesenvolvimento é a constatação de que não há nenhuma região semiárida do mundo tão povoada como o Ceará, e o Nordeste de modo geral. habitantes como de natureza rural, são mais de 4 milhões de pessoas no Ceará que vivem no interior (50% da população total) Aproximadamente 1,2 milhão trabalham diretamente na agricultura (35% do emprego total) gerando cerca de 6% do Produto Interno Bruto Estadual. Quanto ao emprego na agricultura, corresponde a 3 vezes a situação da Austrália, igual ao quantitativo da França (maior produtora agrícola da Europa) e quase 1/3 dos Estados Unidos, os maiores produtores agrícola do mundo.

As estratégias para corrigir essa falha de mercado que deformou a composição da economia do Estado devem dar prioridade à criação de emprego não agrícola no quadro rural, evitando as emigrações para as zonas metropolitanas. Segundo os meus cálculos, existem pelo menos 500 mil pessoas excedentes subempregadas na agropecuária do semiárido do Ceará. Mais de 100 mil estabelecimentos rurais contam, por exemplo, com apenas 5 hectares, quando estudos do BNB e da UFC estipulam que são necessários 50ha para uma família viver condignamente na agricultura de sequeiro.

É preciso compreender e politicamente assimilar que o grande problema da pobreza no semiárido é essencialmente social, donde a ação pública é determinante, pois são questões estruturais que dependem da ação política para alterá-las. Por isso, os projetos de irrigação com dinheiro público devem ser de interesse social, na forma de agricultura familiar empresarial (cooperativas), e prioritariamente destinada à produção de alimentos. O modelo mercantilista de exportação de frutas é concentrador de renda e os benefícios convergem para uma minoria de intermediários e monopsonios internacionais. Além

das questões tecnológicas dos processos produtivos sustentáveis, há necessidade de uma revolução na educação fundamental rural. Com 60% de pessoas consideradas analfabetas funcionais no campo, não há política ou programa de proteção às mudanças climáticas ou ambientais que obtenham êxito. A simples prática de tecnologias agrícolas inadequadas (como as queimadas) é suficiente para derrotar o progresso da ciência nas questões de mudanças climáticas.

Em suma, as atuais políticas de preservação ambiental e combate à pobreza no semiárido precisam ser revistas, pois não têm funcionado e serão um desperdício de recursos e motivo de frustrações no futuro.

## **CRIAR EMPREGO PRODUTIVO**

A pobreza e o desemprego estão crescendo na América Latina e no Caribe, de acordo com o último relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nas palavras do vice-presidente desse Banco, Shahid Javed Burki, 73% da população dessas regiões residem hoje em áreas urbanas. O total de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, enfatiza o referido economista, dobrou nos últimos vinte anos.

É oportuno lembrar também que em São Paulo, a cidade mais industrializada e rica do Brasil, a população favelada cresce 15% ao ano, onde já existem duas mil favelas com 2,0 milhões de pessoas.

Em outras palavras, por que têm ocorrido essas distorções no crescimento econômico na maioria dos países do Terceiro Mundo e o que pode ser feito para corrigi-las?

De modo geral, esses países seguiram a via da industrialização sofisticada a qualquer preço, usando muito capital e pouco emprego de mão-de-obra. Essa política resultou na participação declinante das zonas rurais na economia. A longo prazo, esse padrão de crescimento tende a esvaziar o campo e a congestionar as metrópoles, sem condições de infra-

estrutura e de oferecerem empregos a todos que buscam tais aglomerados.

Nesse contexto, por mais forte que possa ser um programa para a agricultura, a população rural tenderá a emigrar para a marginalidade das cidades se não forem criadas oportunidades econômicas alternativas de renda no próprio quadro rural. As agroindústrias e outros ramos neutros (sem ligação direta com a agricultura) podem significar um elemento-chave para introduzir novas atividades nas comunidades do interior e ter um efeito indireto no emprego rural para as famílias dos produtores locais.

Uma boa articulação do setor agropecuário com o industrial é fundamental para que ambos sejam beneficiados com essa solução. A escolha das indústrias a serem instaladas deve levar em conta o impacto que provocarão na economia da micro-região e na criação de trabalho produtivo para os desempregados das áreas rurais.

Outro objetivo para a localização das indústrias no interior é criar centros dispersos de inovação e mudanças econômicas e sociais nas vilas e pequenas cidades. No caso das agroindústrias, a interdependência com a agricultura deve-se também ao fato de as matérias-primas agrícolas serem altamente perecíveis e sofrerem grande perda de peso no proces-

so de manufatura. Assim, podem ser transportadas a longa distância, mais adequadamente e a menores custos na forma industrializada.

A relação mútua entre a agricultura e a indústria, enfim, foi um dos fatores notáveis do processo de crescimento da economia dos países hoje desenvolvidos. Os planejadores dos países subdesenvolvidos ignoram esse fato e equivocadamente procuram imitar o padrão de industrialização hoje existente nos países ricos, onde as condições são totalmente diferentes do que prevalece na etapa do arranco inicial do crescimento econômico.

Especificamente no caso do Nordeste, existem condições e fatores técnico-econômicos que permitem o desenvolvimento industrial descentralizado e bem mais viável do que ocorreu durante a revolução industrial da Europa. As disponibilidades de energia elétrica, meios de transporte e comunicação em quase todos os municípios do Estado tornam menos imprescindível a necessidade de localização das fábricas nas grandes cidades. As experiências já realizadas no Ceará, nesse particular, precisam ser cultivadas e ampliadas urgentemente, pois é aí que se encontra a estratégia comprovada de êxito no combate à pobreza e a obtenção do desenvolvimento harmônico autêntico. Como a história eco-

nômica comprova, a única saída para erradicar definitivamente a pobreza é o povo ter empregos que podem ser viabilizados através da interiorização do desenvolvimento econômico e da industrialização rural.

A industrialização rural ou agroindustrial, obviamente, não pode ser vista como um processo de transplante de práticas industriais urbanas para o meio rural.

O planejamento e execução dos programas de industrialização de polos deve levar em conta: as disponibilidades relativas de fatores, as condições de infraestrutura, assim como as formas organizacionais e tecnologias requeridas para cada caso específico.

## URBANIZAR O CAMPO

Será o êxodo rural um mal, como muitos dizem?

A revolução tecnológica posta em marcha no início do século dezenove provocou o processo de urbanização. Foi a industrialização que criou os estímulos para sua expansão.

Até 1800 a população da Europa e da América do Norte era predominantemente rural. Nos Estados Unidos a população das cidades que era de 5%, passou para 15% cinquenta anos depois. Em 1940 era de 56% e, atualmente, é de 91%.

A Inglaterra contava com 10% da população nas cidades, no início do século. Em 2006 essa população era de 96%. A Austrália, atualmente, é o país mais urbanizado do mundo. Todas as nações desenvolvidas tiveram o mesmo padrão de crescimento demográfico.

Pode-se concluir disso que o êxodo rural é uma fatalidade ou uma decorrência das transformações econômicas e sociais do desenvolvimento econômico. A proposta da fixação do homem no campo é uma rejeição da história econômica. É remar contra a corrente.

Do mesmo modo ocorre com o emprego. Quando a economia é atrasada, há proporcionalmen-

te muito emprego no campo. Os livros de história mostram que, no século vinte, os trabalhadores agrícolas caíram de 70 a 60% para 5 ou 3% em todos os países desenvolvidos.

O processo de urbanização nos países hoje desenvolvidos ocorreu através do aumento da produtividade da agricultura. Assim, uma população cada vez menor supria as necessidades alimentares dos habitantes nas cidades. Atualmente, apenas 3% da população empregada na agricultura produz o suficiente para atender o consumo interno desses países e, muitas vezes, com excedentes para exportação.

Nas últimas décadas, semelhante processo de urbanização passou a se verificar nos países subdesenvolvidos, com duas diferenças fundamentais. Ao tempo em que ocorre a saída da população do campo para a cidade, não tem melhorado a produtividade agrícola. Em muitos casos, tem ocorrido diminuição da produtividade média com elevação das necessidades de importação de alimentos.

O Nordeste e o Ceará encontram-se em tal situação. Neste Estado trabalham hoje na agricultura cerca de 38% da população ocupada, isto é, 1,2 milhão de pessoas produzindo apenas 7% do produto interno do estado. Há excedente de, pelo menos, 500 mil pessoas ocupadas na agropecuária. Esta situação é pro-

porcionalmente semelhante para o Nordeste.

É um mito, portanto, pensar que a agricultura, isoladamente, vai poder criar novos empregos e reduzir a pobreza dos que trabalham nesta atividade. Se isto não é possível, qual a solução para a redução da pobreza rural e a obtenção do desenvolvimento sustentável de toda a sociedade rural?

Para o Nordeste de hoje, a opção viável é a realização do desenvolvimento do interior, sem deslocamento demográfico. Dizendo de outra forma, deve-se manter a população nas cidades e povoados do interior, ocupadas em outras atividades econômicas não agrícolas. São agroindústrias, turismo, produção de insumos e ramos complementares.

As indústrias neutras, que não dependem da produção agrícola, são atualmente muito comuns nas áreas rurais dos países desenvolvidos. Chama-se a isto de agronegócios ou desenvolvimento integrado. A construção de infraestrutura e a urbanização do quadro rural mantêm o modo de vida do sistema social agrícola com as transformações econômicas e demográficas peculiares ao desenvolvimento econômico.

A conclusão dessa tese é de que o êxodo rural vai acontecer, seja pela revolução tecnológica ou motivada pela industrialização das cidades. Outra força de

expulsão será através da elevação da produtividade agrícola ou, como ocorre no Nordeste, pela seca. A estrutura agrária deficiente e a pouca disponibilidade de terras férteis têm um papel importante nesse tocante.

Se os governos não conseguirem oferecer no campo as condições de melhor conforto para a população residente e para criação de emprego, bem menos custosos do que nas grandes cidades, como vão poder fazê-los nas cidades? Segundo estudos bem fundamentados, são necessários vinte e duas vezes mais investimentos do governo para fazer isto nas cidades do que no interior. É melhor gastar mais em reforma agrária e educação rural do que mesmo em repressão urbana.

Portanto, o desenvolvimento deve ir para o campo e não deixar que a população do campo se dirija às grandes cidades, incapazes de oferecer o essencial para a melhoria das condições de vida da população.

## **FAZER UMA REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA**

O Programa de Reforma Agrária Solidária instituiu, em 1997, um novo modelo de reestruturação agrária no Ceará.

Por este sistema, os trabalhadores sem terra e minifundiários organizados em associações negociam diretamente com os donos a compra da terra com recursos proporcionados por um fundo de terras.

As propostas de investimentos comunitários (infraestrutura, produtivas e sociais) são também identificadas e implementadas pela comunidade.

Os benefícios do Projeto são o aumento da renda e da qualidade de vida dos produtores sem terra ou minifundiários. A consequência natural disso tem sido o aumento da produção com maior eficiência do uso de recursos de terra, mão-de-obra e redução da pobreza.

Um aspecto verdadeiramente inovador nessa modalidade de reforma agrária é a sistemática operacional democrática e descentralizada. Não bastasse isso para garantir a lisura em tudo que é feito para ajudar as comunidades a tomarem melhor decisões, os contratos são firmados pela Associação dos produtores de maneira solidária.

Assim, o papel do setor governamental é de orientador e monitoramento da operação do progra-

ma, deixando para as comunidades as responsabilidades de planejarem suas próprias atividades.

O esquema operacional de financiamento da aquisição da terra em longo prazo, com alguns anos de carência, forçam os beneficiários a participarem com os seus próprios recursos.

Em complemento ao financiamento creditício da terra, são dados subsídios na construção das infraestruturas físicas e para a sustentabilidade produtiva, tornando plenamente viável a capacidade de pagamento dos beneficiados pelo programa.

Os principais fatores do sucesso dessa política tem sido a descentralização da execução, ficando as iniciativas nas mãos dos beneficiários, de acordo com os seus próprios interesses. As simplificações dos procedimentos administrativos agilizam o atendimento rápido dos interessados.

A Reforma Agrária Solidária viabiliza a posse imediata da propriedade, mesmo que o pagamento ocorra ao longo de muitos anos. E, como diz o prof. Raanan Weitz, o apego do agricultor à terra tem afinidade com o sentimento do homem pela mulher amada. A posse da terra também é importante como fator psicossocial e poder político. Um líder comunitário beneficiado pelo programa afirmou, em uma única palavra, o sentimento que ele tinha ao ser be-

neficiado pelo programa: “Liberdade! Liberdade para plantar e para colher!”

Na verdade, como disse o economista Celso Furtado: “Somos o único País do mundo com sorte de poder resolver o problema social por meio da agricultura.” E isto é possível com a ajuda da Reforma Agrária Solidária.

Para melhor entendimento, é bom esclarecer que o Programa em referência teve início como experiência piloto financiada com recursos do Governo do Estado e do Banco Mundial, através do projeto de combate à pobreza (Projeto São José).

A partir de 1998, o Governo Federal passa a adotá-lo em cinco estados do Nordeste com a denominação de Cédula da Terra. Este programa tornou-se um complemento às ações do Instituto de Reforma Agrária (INCRA), que implementa a política agrária clássica baseada no Estatuto da Terra.

Desde o ano de 2003, este Programa passou a denominar-se de Crédito Fundiário, mantendo o mesmo formato da política inicial, com a inclusão de outros estados e aperfeiçoamentos naturais. Mas precisa ser dotado de mais recursos financeiros e retornar a sua apropriada denominação de Reforma Agrária Solidária, assim como sua metodologia original.

## **AJUDAR O AGRICULTOR COM TECNOLOGIA**

A grande maioria da população rural do Nordeste trabalha para manter-se em um nível de subsistência. Esta situação decorre de muitos fatores estruturais e circunstanciais.

Não há dúvida de que uma das causas disso é a falta de uma orientação técnica eficaz sobre como superar esses obstáculos. Seria injusto não reconhecer que têm sido feitos muitos esforços para mudar tal situação. As ações empreendidas até agora, entretanto, pouco alteraram as condições de vida de segmento importante da população pobre do quadro rural cearense.

O grande problema a resolver é como chegar a esses agricultores e mostrar-lhes como se autoajudarem. Isso por que o elemento mais importante para as mudanças requeridas é o próprio agricultor. Os modos de gestão devem ser orientados para a finalidade de criação de renda e emprego e não para servir as estruturas existentes da própria fazenda.

Os serviços de extensão existentes no Nordeste tiveram suas primeiras sementes importadas do modelo utilizado na época nos Estados Unidos. Essas experiências de extensão rural, contudo, não puderam ser plenamente transplantadas tais quais prevaleciam na origem. Daí por que, desde o início, a metodologia

de assistência técnica adotada no Brasil apresentava deficiências de adequação às realidades locais.

O objetivo metodológico de transferir uma tecnologia moderna de ponta existente naquela época contrastava com as necessidades dos pequenos produtores que viviam numa agricultura tradicional e simples.

Os resultados obtidos dessa experiência não foram plenamente satisfatórios.

Nos últimos anos tem havido um renovado interesse no sentido de reorganizar o sistema de extensão rural tornando-o mais eficaz e orientado para a solução dos problemas que realmente entravam a modernização do setor tradicional e de subsistência. O novo enfoque adotado na reorganização da extensão rural do Ceará, por exemplo, buscou ensinar o agricultor a ajudar-se a si mesmo. O cliente, e não os problemas corporativos, passaram a ser o centro da ação do sistema. Para maior eficiência, cada Centro de Atendimento aos Clientes (CEACs) definia claramente o seu plano de ação para a sua área de atuação, coordenando os órgãos envolvidos e o público-meta. Assim, respeitando as prioridades do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural, eram concentrados os esforços por áreas, produtos específicos e por grupos determinados de agricultores.

A estratégia de mudanças se apoiava nos programas de capacitação que abrangiam todos os níveis do quadro técnico e administrativo do sistema e dos agricultores contemplados no âmbito de atuação da extensão rural.

A finalidade desse programa era dar a conhecer a todas as partes interessadas os problemas existentes e as soluções possíveis para cada caso. Os resultados finais tinham como base a avaliação das atividades do sistema.

Em outras palavras, para execução desse tipo de programa é necessário que a equipe do sistema de extensão esteja dotada de uma nova visão e muita dedicação a sua missão de agente da transformação rural. Todos os esforços dos extensionistas deverão ser orientados para o agricultor. É ele que vai ganhar ou perder a batalha pela melhoria das suas condições de vida.

Como secretário de Desenvolvimento Rural do Ceará no período de 1995 - 2002, tive a oportunidade de acompanhar o excelente trabalho desenvolvido pela empresa de extensão rural, vinculada à referida secretaria.

## EDUCAR PARA MUDAR

A educação é a pedra fundamental do desenvolvimento rural.

Entenda-se desenvolvimento como um processo de transformação cultural. No caso específico do setor rural, ele significa uma transformação das estruturas econômicas e sociais, das relações de produção de uma determinada área ou comunidade.

O objetivo principal desse processo é encontrar um equilíbrio com ênfase na distribuição equitativa da renda. É a geração de mais emprego e renda, melhores condições de saúde, nutrição e habitação.

O investimento em educação dos pobres, segundo Hollis Chenery, representa um dos instrumentos através do qual é possível acelerar o crescimento e melhorar a distribuição da renda. Para fazer uma revolução agrícola é necessário educar o próprio agricultor, completa o mencionado professor.

A educação, na verdade, desempenha uma tríplice função. Através da difusão de ideais comuns e dando às massas a possibilidade de compreender e julgar a organização sociopolítica ou transformando as atitudes e o comportamento favorável às inovações e ao progresso. É formando quadros técnicos, elevando nível de instrução e adestramento para aumentar a possibilidade de derrotar a pobreza.

Não basta apenas capacitar mas, sobretudo, educar e formar o homem em todos os sentidos: intelectual, físico, moral e ético, ou seja, preparar o homem para a missão de produtor e cidadão.

Neste contexto, a luta contra o analfabetismo constitui um meio eficaz para mobilizar a população em torno das tarefas de construção de um novo desenvolvimento mais equilibrado.

A educação de adultos é de rentabilidade imediata. O adulto já possui conhecimento e experiência no campo da produção, podendo dedicar-se com mais eficiência a outras atividades não-agrícolas. Neste particular, encontra-se a chave para a redução rápida da população ocupada diretamente nas lides agrícolas para outras atividades mais rentáveis do próprio quadro rural. É a transformação estrutural da economia e emprego com vista a aumentar o nível de renda das famílias beneficiadas e suas comunidades. Mas o realmente importante é que os índices de desenvolvimento social podem ser alterados rapidamente pela melhoria da educação.

Sobre o assunto, a ex-vice-presidente do BID, Dra. Nancy Birdsall, afirma que a educação é um ativo que gera renda para quem a possui. Pelo menos em dois aspectos a educação se diferencia de todos os demais fatores do desenvolvimento econômico; isto

é, uma vez adquirida, a educação não pode ser vendida ou roubada. Por outro lado, a proporção que ela aumenta, outros ativos como capital ou terra diminuem de importância.

É fácil perceber que a educação pode ser um ativo mais bem distribuído do que qualquer outro. Ela é personalizada, enquanto os demais ativos tendem a ficar nas mãos de poucos. Assim, com o crescimento da educação automaticamente há uma melhoria na distribuição da riqueza. É por esse motivo que a desigual acumulação de capital humano explica a disparidade de renda e pobreza rural do Ceará.

Um dos resultados da educação é possibilitar a mobilidade ocupacional. Para o homem do interior mudar de profissão é mudar de escala social. A educação é importante para as atividades não agrícolas dos produtores. De fato, a atividade agrícola envolve conhecimentos sobre clima, trato do solo, sementes, irrigação, fertilizantes, pragas e doenças, armazenagem, transporte, comercialização e créditos, para citar apenas alguns conhecimentos necessários a fim de bem conduzir as atividades rurais.

Nenhum país do mundo saltou da agricultura tradicional e de subsistência para a modernidade sem educação e capacitação dos agricultores.



QUINTA PARTE  
NOVAS ESTRATÉGIAS PARA  
O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

*“Combater a miséria e lutar contra a injustiça é promover não só o bem-estar, mas também o progresso humano e espiritual de todos e, portanto, o bem da humanidade.*

*O desenvolvimento é o novo nome da Paz.”*

**Papa Paulo VI**

*Populorum Progressio*

*26 de março de 1967*

## INTRODUÇÃO

“A teoria é uma coisa, prática é outra bem diferente.”

JEFFREY SACHS

O crescimento da renda do Nordeste nos últimos trinta anos foi semelhante ao padrão nacional. O setor industrial, a geração de divisas e outros indicadores macroeconômicos seguiram tendência ascendente.

Estes resultados quantitativos não foram, todavia, os mesmos no tocante à melhoria de qualidade de vida e das condições sociais da maioria dos 50 milhões de habitantes dessa região, especialmente os dependentes das atividades agrícolas.

Na verdade, o que tem ocorrido no Nordeste é um mal desenvolvimento. Subsistem ainda os principais problemas de desigualdade e da pobreza absoluta que marcam as economias mais atrasadas do Terceiro Mundo. Nesse sentido, destacam-se a concentração da indústria nas grandes empresas e da terra em mãos de poucos com baixa produtividade. Há excesso de gente nas pequenas propriedades, desnutrição generalizada, analfabetismo elevado e falta de oportunidades de emprego para parcela significativa da mão-de-obra nordestina.

A crise agrária tem motivado uma disfunção rural-urbana em favor das emigrações rurais descontroladas e de alto custo social para as congestionadas metrópoles da região e do sul do País.

Tais condições, de reflexos políticos e institucionais, impedem a criação de oportunidades econômicas e sociais. Refreiam os impulsos do crescimento econômico a favor da sociedade e motivam tensões sociais de grande expressão coletiva.

Efetivamente, o verdadeiro significado de desenvolvimento não corresponde apenas a um aumento quantitativo da produção de bens e serviços. É também sua melhor distribuição. Trata-se de um conceito ideológico que implica a reorientação das transformações estruturais de ordem econômica, social e organizacional. A finalidade do desenvolvimento, enfim, é melhorar as condições de vida e da sociedade em todos os seus aspectos econômicos, sociais, culturais, institucionais, ambientais e humanos.

Há necessidade, por isso, de se redefinirem claramente os objetivos e os rumos de um novo estilo de desenvolvimento econômico mais qualitativo do que o atualmente em curso do Nordeste: um desenvolvimento socioeconômico justo e solidário.

## A NATUREZA DO SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL

“É difícil entender como essa ordem mundial compassiva pode incluir tanta gente atormentada pela miséria extrema, pela fome persistente e por vidas miseráveis e sem esperança.”

AMARTYA SEN  
PRÊMIO NOBEL DE ECONOMIA

As causas do subdesenvolvimento do Nordeste são frequentemente atribuídas a diversos fatores históricos, econômicos, internacionais, políticos, de dotação inadequada de recursos naturais, além de limitantes culturais e sociais. Torna-se difícil, contudo, distinguir entre os fatores causais e os efeitos do próprio atraso econômico e social da região.

Com o propósito de estimar apenas alguns indicadores técnico-econômicos explicativos das diferenças do nível de renda entre o Nordeste e o Sudeste, elaboramos alguns cálculos com base em metodologia utilizada por Hans W. Singer.<sup>1</sup>

De acordo com essas estimativas, a diferença da renda *per capita* entre o setor rural do Sudeste e

---

<sup>1</sup> Singer, Hans W. Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste. Recife. Codepe, 1962.

do Nordeste decorre, principalmente, da maior proporção de jovens na população do Nordeste, produtividade mais baixa e menor área por trabalhador nesta região do que no Sudeste. Estes fatores explicam 85% da diferença da renda *per capita* da população residente nas áreas rurais das duas regiões.

Por esses dados, verifica-se que o Nordeste tem um longo caminho a percorrer para superar as diferenças de desenvolvimento com o Sudeste do País. Além dos aspectos de obtenção de recursos, a grande tarefa a ser realizada será no tocante à organização e coordenação das diretrizes e instituições no sentido de modernizar substancialmente a agricultura, sem criar desemprego e concentração da renda.

A questão crucial, contudo, é que um grande contingente populacional e a quase totalidade das lavouras, especialmente de subsistência, estão localizadas no semiárido e nas áreas de pressão demográfica.

É fácil concluir, portanto, que o grande desafio e a maior esperança da melhoria das condições de vida da população estejam na elevação substancial da produtividade da terra e no desenvolvimento de culturas adaptadas às condições climáticas da região.

A elevação da renda das famílias dos agricultores dependerá, também, da criação de indústrias rurais que permitam, juntamente com as atividades

terciárias, oferecer opções complementares de ocupação e atividade econômica durante o período maior do que aqueles curtos períodos de plantio e colheita. De fato, o desenvolvimento rural requer também bons transportes, serviços sanitários e um conjunto de outros fatores, principalmente desenvolvimento industrial dentro das zonas agrícolas. Este desenvolvimento industrial proporcionará emprego à população agrícola excedente.

Em outras palavras, qualquer solução implicará o aumento da inversão no campo. Deve-se evitar a tradicional concentração dos investimentos apenas nas grandes propriedades e em culturas de exportação, cujos rendimentos tendem a ser transferidos aos centros urbanos e outras regiões do País. São problemas difíceis, mas podem ser resolvidos com criatividade.

Como diz George C. Lodge:

Deve dar-se uma alta prioridade às políticas que aumentam a capacidade das comunidades agrícolas para organizar-se, para desenvolver iniciativas, para vencer a resistência à mudança e para fazer realidade o progresso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> "Desarrollo rural". México, DF. La Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.

Em resumo, o ponto importante é que a agricultura deve tornar-se significativamente mais produtiva para que não haja paralisação do desenvolvimento geral.

Por essa razão, é necessário ajudar aos produtores rurais com o propósito da modernização, pois a agricultura familiar não tem condições autônomas de ação, enquanto os grandes proprietários temem realizá-la por não contar com uma política clara do governo federal para o setor. Não se deve conceber, todavia, programas assistencialistas ou paternalistas que só resultariam em ostracismos da mão-de-obra, fonte de corrupção e desestímulo ao verdadeiro trabalho construtivo, indispensável ao desenvolvimento.

Quanto à diferença do nível da renda *per capita* da zona urbana do Nordeste em relação ao Sudeste, os principais fatores explicativos são diferença tecnológica, densidade de capital por mão-de-obra, composição etária da população e outros fatores de menor importância.

Cabe lembrar, entretanto, as conclusões dos estudos do prof. Stefan H. Robock quando trabalhou no Banco do Nordeste do Brasil, na condição de especialista das Nações Unidas. Ao analisar o problema das disparidades regionais, afirma o renomado economista:

Deve-se encorajar uma mudança de filosofia para que o Nordeste concentre a atenção sobre os seus ganhos absolutos e nas possibilidades de maior crescimento, em vez de preocupar-se exclusivamente em comparar o seu desempenho com o de São Paulo. Além disso, a má distribuição de renda no Nordeste poderá ser problema muito mais sério para essa área do que as disparidades de renda entre regiões.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “Desenvolvimento econômico regional; O Nordeste brasileiro”. São Paulo, Fundo de Cultura, 1963.

## DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO HARMÔNICO

“Em muitas situações são necessárias mudanças radicais e urgentes, para restituir a agricultura – e aos homens dos campos – o seu justo valor como base de uma sã economia, no conjunto do desenvolvimento da comunidade social.”

JOÃO PAULO II

A concepção dominante da política econômica para o Nordeste tem sido a obtenção de acelerado crescimento da renda, com o objetivo de diminuir as disparidades de desenvolvimento entre esta Região e outras mais prósperas, especialmente o Sudeste.<sup>4</sup>

Os resultados obtidos nos últimos 30 anos nesse particular são decepcionantes, em face dos esforços e montante de investimentos realizados. Têm sido insuficientes as conquistas no campo econômico, social e da melhoria das condições de vida da população pobre, conforme comentado antes.

Estudos realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil, por professores da “Ben-Gurion University”

---

<sup>4</sup> Leite, Pedro Sisnando. Desenvolvimento harmônico do espaço rural. Fortaleza, BNB, 1983.

(Israel) e pelo autor identificaram também outras graves dificuldades da economia nordestina que exigem urgente solução. As mais agudas nesse particular são; a) existência de níveis demasiadamente elevados de desemprego e subemprego, aliados à baixa produtividade no setor agrícola e acelerado processo de emigração do campo para as cidades; b) extensa proporção de pobreza absoluta e amplo hiato de padrões de vida entre a população do Nordeste e do Sudeste do País; c) excessiva concentração de renda nos centros urbanos industrializados em relação às zonas rurais e por categorias sociais em ambas as áreas; d) falhas na execução das políticas econômicas para a região e falta de controle dos programas de desenvolvimento regional; e) problemas sociais de habitação inadequada, alimentação deficiente, saneamento e baixos padrões de educação e de saúde pública, em relação às regiões mais desenvolvidas.

Diante dessas constatações, verifica-se que o empenho em obter o desenvolvimento regional não tem resultado no atendimento do duplo objetivo de crescimento econômico suficiente e benefícios sociais para a sociedade nordestina. Não pode haver dúvidas, por isso, de que o problema no desenvolvimento do Nordeste seja prioritário e uma responsabilidade nacional como condição para o

próprio desenvolvimento do País. Muito foi feito, mas o essencial ainda precisa ser realizado.

Parece ilusório, portanto, pretender superar essas dificuldades mantendo a mesma estratégia de desenvolvimento até agora seguida. Há necessidade de uma mudança de ênfase nos objetivos, bem como na estratégia utilizada. Aperfeiçoar ou criar também os instrumentos de política econômica para a região que poderia ser tarefa da nova SUDENE. A abordagem deve ser abrangente, clara e permanente para o desenvolvimento regional que, nos últimos anos, não contou com orientação segura e planejamento adequado.

A tarefa de superação do subdesenvolvimento, naturalmente, depende da solução de alguns problemas básicos, além da mera pretensão de aumento da renda e de outros indicadores gerais. Podem ser citadas como questões vitais para o êxito do projeto de desenvolvimento do Nordeste: a) aumento acentuado de produtividade agrícola, com simultânea criação de emprego não agrícola do quadro rural, para absorver a mão-de-obra liberada pela modernização do setor; b) orientação das políticas para dar ênfase à redução do desemprego e subemprego, através da pequena e média indústria e outras atividades empregadoras; c) direcionamento da economia com vista à disseminação espacial dos

benefícios do desenvolvimento, com ênfase nas zonas rurais onde se encontram os maiores focos de subdesenvolvimento econômico e social.

Os recursos dos governos federal e estadual, associados à contribuição do setor privado local, deveriam ser canalizados para a solução desses reais problemas da região. Com isso advirão benefícios para a economia nacional quanto à criação de uma economia fortalecida e gradativamente autossustentada, reduzindo a necessidade futura de transferência de recursos para a região. Um Nordeste mais desenvolvido fortalece o sistema político nacional pela redução das pressões sociais que a pobreza fermenta.

Desse modo, torna-se necessário explicitar claramente na política econômica regional os problemas centrais a serem atacados. Com essa orientação, será mais fácil ajustar todas as diretrizes e instrumentos de atuação, evitando a disseminação dos escassos recursos em problemas sem prioridade para o autêntico desenvolvimento econômico.<sup>5</sup>

Os objetivos macroeconômicos para o desenvolvimento do Nordeste nos próximos anos deveriam ser: a) crescimento o mais acelerado possível da renda, buscando maximizar os resultados em ter-

---

<sup>5</sup> Revista Econômica do Nordeste, BNB, nº 2.Vol. 10, 1979.

mos econômicos, sociais e espaciais; b) modernização da agricultura com base na unidade familiar e no apoio à empresa agrícola onde se tornar necessário; c) fortalecimento do setor industrial moderno, reorganização das empresas tradicionais e ajuda às pequenas e médias empresas, especialmente as agroindústrias e indústrias das comunidades do interior, com vista à internalização dos resultados; d) ampliação e organização dos serviços de suporte da agricultura e da indústria, sem os quais dificilmente poderão ocupar suas reais funções econômicas e sociais no desenvolvimento regional, em proveito dos que efetivamente produzem.

A ideia é adotar um “modelo” que produza um processo de desenvolvimento harmônico.<sup>6</sup> Para tanto, torna-se necessário, no que tange à agricultura, “o estabelecimento de políticas, delineando os projetos, regras e regulamentos que deem bastante atenção ao desenvolvimento gradual e absorção dos rurícolas pobres, numa economia rural em expansão”.<sup>7</sup> Isto implica modernização do sistema administrativo e das organizações de apoio à produção dos agricultores e suas necessidades. O projeto de

<sup>6</sup> Schlegel, John P. *Towards a re-definition of development*. Nebraska. Pergamon Press, 1980.

<sup>7</sup> Leite, Pedro Sisnando. “Planejamento e execução do desenvolvimento rural integrado”. Fortaleza, Rev. Econ. do Nordeste. V. 13 nº 1, 1982.

desenvolvimento com combate à pobreza no Ceará poderia ser uma experiência a estender-se a todo o Nordeste.

Para a efetivação dessas diretrizes será necessário que ocorra um gradativo aperfeiçoamento das instituições regionais e estaduais. O foco deve ser uma atuação coordenada em certas áreas, segundo um método abrangente. Poderia começar por um conjunto de atividades mais restritas, orientadas para a melhoria das condições do público-meta e, progressivamente, para toda a população regional.

## ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

“A pobreza não foi criada pelos pobres, mas pelo modo como a sociedade se estruturou, assim como pelas políticas governamentais implementadas.”

Muhammad Yunus  
PRÊMIO NOBEL DA PAZ (2006)

Um programa para o desenvolvimento regional não pode ficar restrito a um setor ou medidas isoladas. Intervenções individuais de reforma agrária, modernização tecnológica ou de industrialização, por exemplo, podem surtir efeitos bem abaixo de suas possibilidades se não forem empreendidos conjuntamente.

Na prática, é oportuno lembrar que o desenvolvimento da agricultura é parte do desenvolvimento mais abrangente de todo o espaço rural, o qual, por sua vez, liga-se umbilicalmente a todo o processo de desenvolvimento econômico. Do mesmo modo ocorre com as interligações do desenvolvimento industrial e dos serviços.

Dessa constatação, pode-se concluir que a orientação das ações carece de uma nova estratégia que leve em conta a necessidade de um enfoque abrangente e concentrado em localidades prioritárias. “To-

das as atividades requerem espaço”, diz John Friedman. Por estas razões, as medidas propostas neste documento precisam ser consideradas numa perspectiva de interdependência e complementaridade para que os resultados econômicos e sociais desses programas possam ser maximizados.

A estratégia que sugerimos se destina a atacar o problema de subdesenvolvimento de modo multisetorial, com vista a reduzir as emigrações rurais para as cidades metropolitanas já congestionadas. A chave desse enfoque é criar oportunidades produtivas nas próprias zonas rurais, inclusive nas pequenas cidades do interior que devem funcionar como centros de serviços sociais e de apoio à produção.<sup>8</sup>

A metodologia para o desenvolvimento regional deve tomar por base o crescimento econômico, a modernização e o aumento da dimensão econômica das áreas rurais, mediante: a) mobilização dos recursos humanos e melhor aproveitamento dos recursos naturais e de infraestrutura existentes nas áreas de ação prioritária; b) garantia do acesso dos pequenos produtores aos recursos produtivos e aos serviços de suporte necessário à produção; c) criação de oportunidades de emprego com vista à melhoria

---

<sup>8</sup> Weitz, Raanan. “New Roads to Development”. New York, Twenty Century Fund, 1985.

da distribuição de renda e do poder de compra da população rural; d) integração da agricultura, indústria e serviços, no próprio quadro rural, levando em conta os aspectos físicos, econômicos, sociais e organizacionais; e) melhoria das condições de alimentação, saúde, educação, habitação e outras necessidades básicas, como requisitos para o aumento da produtividade e qualidade de vida da população.

A diretriz básica do desenvolvimento rural deve, portanto, transformar e resolver os problemas econômico-sociais das comunidades do interior de modo harmônico, segundo padrões de justiça social o mais equitativos possível.

Este enfoque, como defende o prof. Raanan Weitz, baseia-se numa estratégia fundamentada em três pressupostos: crescimento agrícola como chave do desenvolvimento rural; desenvolvimento da agricultura simultâneo com os setores industrial e dos serviços; ênfase das forças sociais como elemento do processo de desenvolvimento rural.

## RUMOS PARA UM DESENVOLVIMENTO JUSTO

“O Brasil vive um momento de definição entre realizar seu vasto potencial ou perder essa preciosa oportunidade.”

VINOD THOMAS

“Nenhuma sociedade pode certamente estar florescente e feliz se a grande maioria dos seus habitantes é pobre e miserável”, advertia profeticamente Adam Smith (1776), patrono do capitalismo científico, no início da Revolução Industrial inglesa.

De fato, há falta de medidas e de um projeto de desenvolvimento econômico que expressem a vontade da maioria da população. Que sejam voltados para o atendimento dos interesses comuns de toda a sociedade e inspirem confiança e mobilizem esforços da coletividade. Isso pode provocar nas elites, nos integrantes do próprio sistema de poder e no povo uma sensação de profunda frustração e desesperança crescente.

Pode ser um equívoco trágico, portanto, pensar que o tempo trará espontaneamente soluções para os problemas do subdesenvolvimento e das distorções sociais do modelo desigual de crescimento econômico do Nordeste.

Em suma, o Brasil precisa de uma nova filosofia de desenvolvimento econômico justo, de uma nova política econômica social de mercado e de uma renovada participação política e sensibilidade social na definição dos rumos de um desenvolvimento regional autêntico. Com mais precisão, o governo tem a obrigação moral, em termos de dever e solidariedade humana, de definir metas orientadas objetivamente para a obtenção de crescimento mais acelerado possível, mas com equidade e redução da pobreza absoluta, em termos de satisfação das necessidades básicas.

Ao governo cabe atuar através dos seus órgãos regionais, no sentido de aumentar a eficiência no uso dos recursos regionais, oferecendo incentivos para a melhoria da tecnologia, mobilização das poupanças para reinvestimentos e fomento da iniciativa empresarial. Para tanto, torna-se necessária a elaboração de programas globais de investimentos e de políticas de crédito a fim de compensar as desigualdades na dotação de recursos e na própria disponibilidade de infraestrutura social e econômica no Nordeste.

O alcance desses propósitos carece de modificações nos objetivos, no sistema administrativo público e no tocante a reorientar as atribuições das

entidades que atuam no desenvolvimento regional, além da reorganização dos próprios produtores.

A carta encíclica *Mater et Magistra* de sua Santidade o Papa João XXIII sobre a evolução da questão social, à luz da doutrina cristã, oferece um plano para os próximos governantes do Brasil, tanto em nível nacional como estadual e local. Eis as exigências do bem comum que deveriam se transformar em dogmas para o desenvolvimento econômico:

Eliminar ou reduzir os desequilíbrios entre os setores da agricultura, das indústrias e dos serviços públicos essenciais; adaptar na medida do possível as estruturas produtivas e os progressos das ciências e dos técnicos; moderar o teor de vida já melhorado da geração presente, tendo a intenção de preparar um porvir melhor às gerações futuras.

Não podemos deixar de aludir também às preocupações do eminente Papa, de venerável memória, com a questão do trabalho humano. Segundo ele, a intervenção dos poderes públicos em matéria econômica deve procurar, de diversas maneiras, dar emprego ao maior número possível de trabalhadores; manter uma justa proporção entre salários e preços tornando acessíveis os bens e serviços de interesse geral ao maior número de cidadãos. É opor-

tuno assinalar que a “educação é a chave mestra do futuro”, como disse o saudoso Papa João Paulo II, em visita à CEPAL (Chile) em abril de 1987. Ao receber nessa ocasião a Medalha da Paz, das Nações Unidas, o Sumo Pontífice afirmou, entre fortes aplausos dos técnicos dessa entidade científica:

Que os estados, os indivíduos, as instituições, as múltiplas formas de iniciativa privada, deveriam concentrar seus maiores esforços na promoção da educação.

De fato, além da educação, a ocupação produtiva é um direito fundamental para a pessoa humana. O homem sem trabalho está ferido em sua dignidade, nos ensina a doutrina social da Igreja.

Nenhuma nação entre as desenvolvidas avançou na industrialização sem passar por uma profunda transformação social e cultural, apoiada na educação.

Combater a pobreza sem educação é como querer que um barco navegue em terra firme.

## PRINCÍPIOS DA NOVA ESTRATÉGIA RURAL

“O problema agrícola não será solucionado no laboratório ou na mesa de conferências.”

MAX MILLIKAN

Não se pode pretender superar as dificuldades do atraso da agricultura mantendo as mesmas estratégias tradicionais do passado. Elas não funcionarão. O mais fundamental dos requisitos para o progresso da agricultura sustentável e sem pobreza é a mudança das atitudes do governo e das instituições sobre o papel da agricultura no desenvolvimento econômico geral. A adoção de uma nova estratégia para o setor rural é uma necessidade inadiável da nossa época e pré-requisito para um desenvolvimento econômico-social autêntico.

O desenvolvimento rural deve ser realizado com mudança estrutural, mas sem mobilidade geográfica da população da zona rural. Em outras palavras, o progresso deve ser levado para o interior e não a população emigrar para as zonas metropolitanas.

Nesse novo enfoque, é necessário adaptar ou criar estabelecimentos agrícolas com maior capacidade de produção. O desenvolvimento econômico rural não será obtido sem o aumento simultâneo da produção e da produtividade agrícola.

O setor público precisa ajudar o trabalhador agrícola a adaptar-se às novas estruturas produtivas e tecnológicas, introduzindo mudanças organizacionais apropriadas e convencendo o agricultor que ele receberá mais renda por seu trabalho.

Para assegurar o crescimento e a modernização da produção é preciso criar uma estrutura externa eficaz de apoio: crédito, comercialização, pesquisa e assistência técnica.

SEXTA PARTE  
CONCLUSÕES

*“O mundo continua  
tendo um aumento no  
número de miseráveis  
nos últimos 25 anos,  
inclusive na  
América Latina.*

*Com esses resultados,  
o combate contra  
a pobreza será  
mais difícil que os  
governos esperavam.”*

**BANCO MUNDIAL**

*26 de agosto de 2008*

A realização do desenvolvimento econômico tem sido a maior aspiração de quase todos os países do mundo. A história sobre essa experiência é fascinante e, ao mesmo tempo, desalentadora.

A origem do moderno desenvolvimento começou após a Segunda Guerra Mundial. Em sentido literal, esse fenômeno funcionou para um quarto da população mundial, diz um dos relatórios sobre desenvolvimento humano do programa das Nações Unidas (PNUD). Enquanto isso ocorreu em um lado do mundo, noutro mais de 800 milhões de pessoas vivem hoje em situação de desnutrição e subemprego.

Segundo estudos realizados pelo Instituto Mundial para Desenvolvimento de Pesquisas Econômicas da Universidade das Nações Unidas (Um mundo sem pobreza, Muhammad Yunes, 2008), apenas 1% dos mais ricos possui 40% dos bens da humanidade. Enquanto isso, a metade da população do planeta conta com somente 1% dos bens de todo o mundo.

Para enfrentar essa tragédia, o Papa Bento XVI afirmou que há “necessidade de eliminar as causas

estruturais ligadas ao sistema de governo da economia mundial, que destina a maior parte dos recursos do planeta a uma minoria da população”. Na verdade, o mundo tornou-se mais polarizado economicamente quer entre países, quer dentro de países. O administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Gustave Speth, explicou que “se as tendências de longo prazo continuarem, as disparidades econômicas entre países industriais e nações em desenvolvimento vão passar de injustas para desumanas”.

São exceções a essa situação os países da Ásia oriental e do sudeste asiático que cresceram mais rapidamente e alcançaram melhores resultados na distribuição de renda e de ativos como terra e crédito. Em outros poucos países, mesmo com estagnação da renda, obtiveram progressos na educação, na saúde e no acesso à água.

Está cada vez mais claro, entretanto, que as estratégias mais bem sucedidas são aquelas que basearam o crescimento nas pessoas e no seu potencial produtivo e que criaram oportunidades de emprego. Para compreender a extensão da pobreza, como foi exaustivamente explicitado neste livro, é preciso levar em conta esse elemento. Isto é, a pobreza de capacidades humanas e não só de renda, como referida pelo Prêmio Nobel de Economia Amartya Sen,

no seu livro “Desenvolvimento com Liberdade, 2002” e muitos outros renomados economistas.

Neste particular, parece não haver dúvidas que não há uma fórmula universal para os países obterem bons resultados em suas aspirações de desenvolvimento. Por outro lado, há concordância que o desenvolvimento econômico bem sucedido é decorrente de um crescimento econômico paralelo com o desenvolvimento humano.

Países como o Brasil precisam equacionar melhor o crescimento com o combate à pobreza através da melhoria da educação e do auxílio ao desenvolvimento humano. Os programas assistenciais de bolsas precisam de novas abordagens ao emprego, equidade, melhorias dos serviços sociais de saúde e novos padrões de consumo de energia e preservação ambiental. É necessária uma nova visão sobre o papel da globalização, de modo a tirar proveito das oportunidades da internacionalização da economia e dos conhecimentos. Estamos diante do que o já citado economista Gustave Speth denominou “uma oportunidade e um imperativo moral para inverter as tendências negativas dos tempos recentes e reforçar os padrões positivos do desenvolvimento humano sustentável”.

Essa é a visão que procurei oferecer neste livro sobre “O Verdadeiro Desenvolvimento Econômico”. Ou seja, é preciso atentar para a qualidade do cres-

cimento porque esse processo pode gerar um bom crescimento ou um mau crescimento que necessite de uma ação corretiva do governo.

Pela experiência do que ocorreu com a história econômica de muitos países, as Nações Unidas identificaram pelo menos cinco tipos de crescimento: crescimento sem emprego ( o caso do Nordeste do Brasil); crescimento desumano, com excessiva concentração da renda (Brasil); crescimento sem direito a opinião ( ausência de democracia e liberdade); e crescimento sem futuro, quando a conservação do meio ambiente não é respeitada.

A concepção de desenvolvimento econômico brasileiro deveria ser entendida como uma mudança positiva no *status* econômico dos 50% da população que está abaixo da linha de pobreza e vive em condições deploráveis. Se o crescimento não ajudar a melhorar a vida dessas pessoas, não se trata de desenvolvimento econômico real. Pode ser chamado de progresso, industrialização, qualquer coisa, mas não é desenvolvimento econômico como foi demonstrado no decorrer deste livro.

É justo reconhecer que a pobreza não é certamente um problema recente no Brasil. Do mesmo modo, cada administração do governo federal nas últimas décadas tem concebido e anunciado algum plano para superá-la. Em consequência, importan-

tes mudanças tiveram lugar na natureza desse fenômeno, suas causas, sua persistência e a necessidade de mais eficiente maneira de erradicá-la.

A pobreza, deve-se ressaltar, é mais do que uma categoria demográfica ou uma classe socioeconômica. A pobreza é também uma atitude de vida. Neste aspecto, os pobres têm uma preocupação perante a comunidade, a sociedade e a baixa auto-estima. Esses comportamentos influenciam a natureza do processo produtivo, suas estratégias de sobrevivência e suas relações com outras pessoas.

Em consequência disso, é impossível não se indignar com a miséria em que vivem mais de 25 milhões de pessoas no Nordeste do Brasil ou em mais de um bilhão no mundo. Todos os anos, por exemplo, 10 milhões de pessoas morrem nos países subdesenvolvidos em consequência da fome e doenças controláveis. Segundo estudo da Organização Mundial da Saúde(OMS), o Brasil é um dos piores nas condições de saúde, especialmente o Nordeste. Para ter-se uma ideia, dos 191 países avaliados, o Brasil ocupa a posição de número 125. Equiparado com o nosso País estão a Birmânia, China, Vietnã, Nepal, Peru e Camboja. Nesses países, a insuficiência de qualidade desse setor “ocasiona sofrimento desumano, injustiça, desigualdade e negação dos direitos individuais de saúde”, segundo o diretor da OMS, Christopher Murrou.

A questão principal, intimamente unida à persistente pobreza e à elevação da desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres, é a busca de uma modalidade de desenvolvimento em que haja paz e harmonia para todos.

No final da década de 90, o renomado economista Joseph Stiglitz ( Prêmio Nobel de Economia) tornou-se uma referência mundial em assuntos de desenvolvimento econômico. Afirmava ele então: “ Eu penso que todos nós deveríamos ter um determinado grau de humildade em reconhecer que não estamos ganhando a luta contra a crescente pobreza.”

Nesse sentido, a doutrina social da Igreja oferece uma nova alternativa de desenvolvimento que permite sentar as bases da edificação de uma sociedade que tem como centro “o homem e não o dinheiro ou a ideologia.” Acredito que, sem este e outros valores semelhantes, os países subdesenvolvidos não chegarão a um verdadeiro progresso. É preciso dizer também que os povos do Terceiro Mundo precisam sentir-se respeitados na sua dignidade e nos seus direitos de cidadãos.

O desenvolvimento como tratado neste livro não é um fim em si mesmo, como explica o professor Manuel de Unciti (Terceiro Mundo, 1997): “É preciso inventar um modelo de desenvolvimento humano não só nos objetivos, mas, sobretudo, nos seus procedimentos.” Para concluir, torna-se opor-

tuno evocar o saudoso Papa Paulo VI, que afirmou:  
“O verdadeiro desenvolvimento (...) é, para todos e para cada um, a passagem de condições menos humanas a condições mais humanas (...), a passagem da miséria à posse do necessário, a vitória sobre os flagelos sociais, o alargamento do conhecimento, a aquisição da cultura.”



# POSFÁCIO

Dr. José Nicácio de Oliveira

Dr. José Nicácio de Oliveira pertenceu à equipe técnica pioneira do Banco do Nordeste do Brasil, onde exerceu vários cargos e, por muitos anos, a importante chefia do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) dessa Instituição.



O livro “O Verdadeiro Desenvolvimento Econômico”, do professor Pedro Sisnando Leite, representa o coroamento dos estudos e reflexões do autor sobre o assunto durante muitos anos de atividades no magistério, pesquisa econômica, elaboração e execução de programas de desenvolvimento, viagens de estudo e participação em seminários no país e no exterior.

A obra está centrada na procura do entendimento do processo, na formulação de políticas e no exame de experiências voltadas para a promoção do que chama de verdadeiro desenvolvimento ou desenvolvimento integral: a melhoria das condições de vida da sociedade como um todo em seus aspectos econômicos, sociais, culturais, institucionais, ambientais e humanos, procurando reduzir a pobreza e a desigualdade sem prejudicar o crescimento.

Para indicar a magnitude do desafio da adoção de um modelo de desenvolvimento que leve a uma redução significativa da pobreza e das desigualdades,

mostra que dos 6,5 bilhões da população mundial três bilhões de pessoas vivem na pobreza, com uma renda de até US\$ 2,00 por dia, das quais 50% em estado de extrema pobreza ou indigência, com até US\$ 1,00 por dia. Cabe também mencionar que 46% de toda a pobreza estão concentrados no sul da Ásia, 23% na África subsaariana e 6% na América Latina e Caribe.

No caso brasileiro, dos 189 milhões de habitantes (2007) cerca de 30% são pobres e 15% indigentes, ao passo que o Nordeste, que constitui uma preocupação central no livro, tem 28% da população do país, mas concentra 47% do total de pobres e 56% dos indigentes. É o Nordeste, assim, a maior e a mais pobre das regiões do país, embora venha passando por mudanças importantes nas últimas quatro décadas, com a adoção de políticas e ações de órgãos regionais.

O Brasil oferece um exemplo eloquente de que pode ocorrer crescimento sem desenvolvimento, sem elevação generalizada da renda e do emprego. Esse país tem uma longa história de altas taxas de crescimento em comparação com outros países. Durante 116 anos (1870-1986) cresceu à taxa média de 4,4%, a mais alta do mundo, sendo superado apenas pelo Japão em termos de crescimento *per capita*: 2,1% contra 2,4% daquele país.

Outros períodos são também ilustrativos: durante 40 anos (1940-1980) atingiu a taxa média de 7,0%, registrando 8,3% em 1967-1980 e 11,1% em

1968-1973, com um máximo de 13,9% em 1973. Daí mergulhou em duas décadas perdidas nos anos 80 e 90, seguindo-se um período de reativação e, agora, a exemplo dos outros países, uma desaceleração decorrente da crise financeira que se alastra pelo mundo. Observe-se, além disso, que a riqueza é bem mais concentrada do que a renda: 1% dos mais ricos recebem 17% da renda, mas detêm 53% do estoque de riqueza (fábricas, habitações, terras etc.). Uma observação básica, no final das contas, é que o Brasil cresceu desigualando, com alta concentração de renda.

Diz Celso Furtado (Em Busca de Novo Modelo, 2002) ser escandalosa a distância, no Brasil, entre o consumidor médio e o rico, indicando que, na Índia, os 20% mais ricos têm em média uma renda quatro vezes maior que a dos 20% mais pobres, enquanto no Brasil a diferença é de 33 vezes, figurando o país praticamente como campeão mundial de desigualdades. E que os países com renda *per capita* semelhante à do Brasil têm 10% de pobres, ao passo que o Brasil tem 34%.

Acrescente-se a observação de que os elevados padrões de consumo de nossa chamada classe alta, que imita o padrão de consumo dos Estados Unidos em um país com renda *per capita* dez vezes menor, levam à esterilização de parte substancial da poupança e aumentam a dependência externa dos esforços de investimento. No Brasil, a renda não se concentra para aumentar a poupança, mas para elevar o consumo

dos mais ricos.

Ressalte-se que uma afirmativa básica, que bem expressa a visão e o posicionamento positivos do professor Pedro Sisnando ante esse quadro generalizado de desigualdades, é que “o desenvolvimento integral é possível, desde que acreditemos nisso e trabalhemos com o firme propósito de priorizar a solidariedade e a dignidade da pessoa humana”.

O enfrentamento do problema, em sua amplitude e complexidade, requer necessariamente a adoção de variadas políticas públicas e ações, dentro de uma visão de conjunto e de longo prazo.

Entre as políticas e instrumentos voltados para a redução da pobreza e das desigualdades quero ressaltar a contribuição que pode ser dada pela pequena empresa, sempre citada no discurso político e em planos de desenvolvimento. Mas sem as ações abrangentes, persistentes e decisivas, necessárias para que sejam gerados os resultados que seriam de esperar com a intensificação do seu desenvolvimento.

Por sua vez, o caso do desenvolvimento rural associado à ideia de interiorização do desenvolvimento, como propõe o autor, constitui uma estratégia especial de combate à pobreza com o uso da pequena empresa, combinando o incremento de atividades rurais, industriais e de serviços vários. O objetivo é criar no campo e cidades mais ligadas ao quadro rural um novo dinamismo com o objetivo de reduzir a emigração em

busca de melhores condições de vida nas metrópoles congestionadas, onde o que se encontra com frequência é a pobreza e a marginalidade.

Esse enfoque de desenvolvimento rural multifacetado, com o apoio da pequena empresa, destacando-se a empresa rural de natureza familiar (com participação de 38% da produção da agropecuária), ganha relevância e atenção crescentes por ser considerado mais e mais como detentor de um grande potencial inexplorado de ações no sentido da redução da pobreza e das desigualdades, tendo em vista que é na zona rural onde estão presentes, de forma mais acentuada, essas limitações e esses aspectos negativos.

Não se trata, no caso dessa ênfase à pequena empresa, de um pacto com o atraso, mas da adoção do pensamento de Ignacy Sachs (Inclusão Social pelo Trabalho, 2003) no sentido de que o pequeno empresário deve ser encarado como um arquiteto do futuro e não como um resquício do passado. Assim, em vez de apenas procurar redistribuir uma renda que foi produzida de forma concentrada em empresas modernas de maior porte, buscar também desconcentrar a própria produção ou geração da renda através da pequena empresa e mesmo da microempresa. Atenção deve ser dada ainda à exploração das oportunidades no campo da economia solidária.

Trata-se de uma correção de ênfases em favor

desse amplo segmento gerador da maior parte de empregos, como forma de destravar o seu desenvolvimento, com estímulos e benefícios tradicionalmente assegurados apenas às empresas de maior porte, o que tem contribuído para reforçar a tendência à concentração de renda inerente ao livre jogo das forças de mercado. Esse apoio deve passar pelas adaptações requeridas por sua finalidade.

Não se pensa, naturalmente, em construir um sistema econômico dinâmico e próspero apenas com pequenas empresas, como não seria o caso de tentar fazê-lo somente com grandes empresas, embora estas cumpram um importante papel na dinamização e modernização da economia. Considerar, assim, que um objetivo básico é também desconcentrar a produção e a renda, aproveitando de forma ampla o potencial de “empreendedorismo” da população, um recurso valioso que não pode ser desperdiçado.

Pretende-se com isso assegurar renda e poder de compra a uma quantidade maior de pessoas através de um forte incremento das atividades produtivas de menor porte, cujo processo de redistribuição contribua também para a própria dinâmica do desenvolvimento. Com aumento da produtividade e da produção, geração de emprego, capacitação e sentido de realização pessoal e de elevação da autoestima. Trata-se, na realidade, de um processo de redistribuição do próprio desenvolvimento.

Ressalte-se que a ideia básica é de um “upgrade”, em que o aumento da produção e do emprego nesse setor tenha apoio na elevação do nível tecnológico e organizacional, da produtividade e da competitividade. Para isso, é preciso ir muito além da costumeira e simples abertura de linhas de crédito. É fundamental que o aparelhamento do Estado, indo das universidades aos institutos de pesquisa, órgãos de fomento, bancos públicos, cooperativas e também outras entidades se engajem no processo, estabelecendo, com alta prioridade e de forma permanente, planejada e integrada, com criativos tipos de parceria, arranjos que permitam assegurar a essas empresas, como recomendam vários estudiosos, amplo acesso a capital, a tecnologia e a mercados, inclusive externos.

Com essa finalidade, além da adequação, ampliação e aprofundamento das ações de entidades nacionais existentes e de novas que for preciso criar, cabe buscar também facilidades e experiências relevantes no exterior que possam ser aproveitadas no esforço local de promoção da pequena empresa, com o estabelecimento de intercâmbios em áreas como financiamento, tecnologia, capacitação e oportunidades de mercado. No pressuposto de que outros países estejam também engajados nesse esforço, pode-se formar e fortalecer uma rede de cooperação entre eles, beneficiando-se da criatividade e das soluções

uns dos outros.

Na verdade, para que sejam alcançados resultados realmente significativos nesse esforço de promoção da pequena empresa, com a sua inserção no contexto do desenvolvimento do país, é necessário que as instituições com responsabilidades nessa área estejam muito bem informadas e capacitadas com relação às ações e inter-relações a desenvolver, aproveitando algumas experiências dignas de nota em andamento em algumas comunidades e regiões.

Os instrumentos a utilizar já existem, mas com atuação muito limitada diante das reais necessidades, precisando ser criativamente aperfeiçoados e ampliados, com a possível adição de novas tarefas. Uma área merecedora de atenção especial é a de cooperativas, incluindo as de produção, de compra e venda, de poupança e crédito, e consórcios para compras em comum, inclusive para promoção de exportações. Outra experiência que precisa ser ampliada é a das incubadoras, nas universidades e institutos de pesquisa, para o desenvolvimento de produtos e tecnologias para pequenas empresas, dando-se atenção a oportunidades e peculiaridades regionais. Importante também é assegurar o acesso das pequenas empresas ao sistema de compras públicas, bem como às grandes redes de distribuição, inclusive as localizadas no exterior, o que pode favorecer as exportações.

O planejamento deve incorporar em termos práticos essas concepções, nos três níveis de governo, passando a ser um processo descentralizado e vivenciado pela sociedade.

Isso não significa que programas de doações de caráter assistencial sejam dispensáveis, pois dependem da amplitude, gravidade e persistência do problema da pobreza e das desigualdades. Contudo, cabe ter sempre em vista que o fundamental é adotar um modelo de desenvolvimento que assegure às populações pobres crescentes oportunidades de atividades produtivas e trabalho garantidor de condições condignas de autossustentação.

Quando se fala em pequena empresa, as pessoas geralmente não se dão conta de que nem todas são atrasadas e de que quantidade significativa delas pode surgir na esteira de tecnologias modernas. Há que considerar ainda a disponibilidade de tecnologias já conhecidas, mas não suficientemente difundidas, podendo ser vantajosas e facilmente incorporadas ao processo produtivo, além do fato de que pequenas adaptações ou resultados de pesquisas simples podem dar contribuições apreciáveis para a elevação da produtividade dessas empresas. São numerosos os exemplos de empresas que nasceram em quintais ou garagens e cresceram com um dinamismo tal que chegaram à posição de grandes ou até de multinacionais, sem contarem inicialmente com o apoio

normalmente proporcionado aos projetos de maior porte.

Desse modo, a adoção de programas abrangentes voltados para o fortalecimento da pequena empresa pode simplesmente significar o aproveitamento amplo de potencialidades e habilidades importantes para o desenvolvimento do país, e um meio eficaz de combate à pobreza e às desigualdades.

Outra ênfase do livro refere-se à matriz básica da educação, da ciência e da tecnologia, já que o desenvolvimento é um processo crescentemente intensivo de conhecimento. O aumento da produtividade ocorre em grande parte com o uso de equipamentos que se sofisticam cada vez mais e que constituem conhecimento materializado, na forma de capital tangível, e do conhecimento representado por um conjunto crescente de ideias, técnicas e habilidades que se incorporam às pessoas, na forma de capital intangível, de importância fundamental no desenvolvimento moderno. Desse modo, na base de tudo está o conhecimento nas suas diversas modalidades que deve ser levado também, de forma apropriada, às populações pobres.

Pode-se concluir, assim, que se deseja introduzir mudanças fundamentais em um quadro mundial em que três bilhões de pessoas apresentam de forma generalizada condições de vida caracterizadas

pela fome, estado de saúde precário, habitações deficientes e padrões educacionais marcados pelo analfabetismo e baixa qualidade do ensino é preciso marchar, com decisões e políticas econômicas e outras pertinentes, para a adoção de um modelo de desenvolvimento como delineado, de forma abrangente, neste livro do Professor Pedro Sisnando Leite. Insistir no modelo que tem conduzido aos resultados insatisfatórios mencionados, causando frustrações e dramas humanos pelo mundo afora, não parece ser o caminho apropriado.

O amplo esforço de correção de rotas que se está realizando para fazer face à grave crise financeira que se alastra pelo mundo ainda deixará, dados os seus objetivos específicos, grandes vulnerabilidades, pois passa ao largo do amplo cenário de pobreza e desigualdades que divide nações e flagela populações.

Que essa constatação fortaleça a ideia de que é preciso enfrentar com seriedade e decisiva vontade política o recorrente tema da “construção de um mundo melhor”, com redução significativa e contínua da pobreza e das desigualdades. Melhor para todos, com a formação de verdadeiras nações e um mundo mais solidário, e não apenas para faixas privilegiadas da população.

Por fim, quero agradecer ao amigo Pedro Sisnando – amizade consolidada em muitos anos de trabalho em comum na área de pesquisas econômicas e

planejamento no Banco do Nordeste - a elevada distinção ao dedicar-me este livro que também expressa concepções e ideais que compartilhamos numa instituição basicamente voltada para a redução das desigualdades regionais no Brasil e a construção de uma economia sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGHION, Philippe; EVE, Carolini and GARCIA, Cecília. **Inequality and economic growth: the respectiv of the new growth teories.** *Journal of Economic Literature*, 37, december, 1999. 1615-1660.

ANASIO, Onasis and SZÉKELY, Miguel. **Portrait of the poor.** Washington, DC: Latin American Resource, Network, 2001.

BANERJEE, Aglijity. **The two poverty.** Cambridge: Massachusetts Institute of Tecnology, 2000.

BARDAN, Pranab. **The economic of agrarian ins-titutions.** Oxford: Oxford University Press, 1989.

BAR-EL, Raphael. **Desenvolvimento Econômico Re-gional para a Redução da Pobreza e Desigualdade; O Modelo do Ceará.** SDLR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento com eqüidade e redução da pobreza: o caso do Ceará.** Fortaleza: Editora Premius, 2006.

BARRO, Robert. J. **The determinant of economic growth.** Cambridge: Mit. Press, 1997.

BECKER, Opory S. **Human capital.** New York: Columbia University Press, 1964.

BERRY, R. A. e CLINE, W.F. **Agrarian structure and productivity in developing countries.** Baltimore, Johns Hopkins University, 1979.

BHALLA, A. S. LOPYRE, Frédéric. **Poverty and exclusive in a global world.** Nova York: Sst. Martin's Press, 1999.

BNB. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, vol. 10. nº. 2. 1979.

BRAGWATI, Jagadish. **Education, class, structure and income equality.** Word Development, 2000.

BRUTEN, Henry J. **Princípios de economia do desenvolvimento.** São Paulo: Editora S. A., 1975.

CHENERY, Hollis. **Redistribución con crecimiento.** Washington, Banis Mundial, 1925.

CLARK, C. A. **The conditions of economic progress.** New York: Macmillan, 1975.

DASGUPTA, Partha. **An inquiry into well Geing persistent.** New York: Oxford University Press, 1993.

EICHER, Carl K. **Agricultural development in the Third World.** London, Johns Hopkins University, 1984

ENKE, Stephen. **Industrialization through greater productivity in agriculture.** In; Review of economic and statistics. nº 4, 1962.

FEY, John et alii. **Growth with equity, The Taiwan case.** New York, Word Bank, 1979.

HARBISAN, Fredenok. **The strategy of human resources development is modernizing economics.** New York, 1985.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1975.

HOFF, Karla e STIGLITZ, Joseph. **Modern economic theory and development**. Cambridge: Mass. Mit Press, 2004.

JOHNSTON, B.F. e CLARK, W.C. **Redesigning rural development, A strategic perspective**. New York, Johns Hopkins University, 1982.

JUSTIÇA E PAZ. Pontifício Conselho. **Compêndio da doutrina social da Igreja**. São Paulo: Paulinas, 2005.

KENNEDY, Paul. **Preparando para o século XXI**. São Paulo: Editora Campus, 1993.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

KHUSTO, Ali Mohammed. **The powerty of nations**.

KRAUSE, Walter. **Economy and development**. Belmont: C.A. Wadswort Publishing Company, 1961.

KUZNETS, Simon. **Teoria do crescimento econômico moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1955.

LAL, Dupak e WYNT, H. **The political economy of poverty, equity and growth**. New York: Oxford University Press, 1996.

LANDES, David S. **Riqueza e a pobreza das nações**. São Paulo: Editora Campus, 1998.

LEITE, Pedro Sisnando. **Desenvolvimento Harmônico do Espaço Rural**. Fortaleza. 1983.

\_\_\_\_\_. **Forças que Moldarão o Desenvolvimento Rural do Futuro**. Fortaleza. UFC/AIE. 1986.

\_\_\_\_\_. **Planejamento e Execução do Desenvolvimento Rural Integrado**. In; Revista Econômica do Nordeste. Vol. 10, nº 1, 1982.

\_\_\_\_\_. **A Luta pelo Desenvolvimento Regional e Rural no Mundo**. Fortaleza, Banco do Nordeste. 2006.

LEITE, Pedro Sisnando. **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias tradicionais**. Fortaleza: Vívali, e-book, 2007.

\_\_\_\_\_. **Questões econômicas e acadêmicas**. Fortaleza: LCR Gráfica, 2006.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de economia**. Fortaleza: LCR Gráfica, 2009.

\_\_\_\_\_. **Retrospecto e perspectiva da população e renda do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 1990.

\_\_\_\_\_. **Estratégia e planejamento do desenvolvimento rural regional integado**. Fortaleza: BNB/UFC, 1994.

LEWIS, W. Arthur. **Economic development with unlimited suplies of labour**. Manchester School of Economic an Social Studies, 1991.

LIPTON, M. **Why Poor People Stay Poor**. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 1977.

LIPTON, Michael; YAQUB, Sharin e DABELLAY, Eliane. **Sucess in anti-poverty**. Genebra: Escritório Internacional do Trabalho, 1998.

- LODGE, George C. **Desarrollo Rural**. México, UNA, 1965.
- MARSHAL, Alfred. **Principles of economics**. 8<sup>th</sup>. London: Macmillan, 1920.
- MELMAN, Seymours. **Depois do capitalismo**. São Paulo: Editora Futura, 2002.
- MINGER, Jacob. **On the job training Cost: returns and some implications**. *Journal of political economy*, 1962.
- MYRDAL, Gunnar. **Subdesenvolvimento**. Brasília: Ed. de Brasília, 1970.
- \_\_\_\_\_. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1960.
- NURKSE, Ragnar. **The problems of capital for nations in under development countries**. Oxford University Press, 1953.
- PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano**. Lisboa: Trizova Editora, 1994-2001.
- PREISVERK, Roy. **Identidade Cultural, Auto-dependência e Necessidades Básicas**. Roma, SID, 1982.
- REBOUÇAS, Osmundo E. **Crescimento do Nordeste no contexto nacional: Fatores condicionantes**. *Revista Econômica do Nordeste*, BNB/ETENE, 4(4): 452-681, out./dez., 1978.
- ROSTOW, Walt Whitman. **The process of economic growth**. New York: Norton, 1952.

- ROBOCK, Stefan. **Brazil's development northeast.** Washington: Brooking Institution, 1964.
- SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza.** São Paulo: Editora Schwaz Ltda., 2005.
- SAMUELSON, P. A. et alii. **Tendencias del pensamiento económico.** Madrid, 1958.
- SCHLEGEL, John P. **Towards a redefinition of development.** Nebraska, Pergamon Press. 1980.
- SCHUMPETER, J. A. **A história da análise econômica.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- \_\_\_\_\_. **Fundamentos do pensamento econômico.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- SEN, Amartya. **The concept of development.** New York: Elsevier Science Publishes, 1988.
- SINGER, Hans W. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste.** Recife, CODEPE, 1962.
- STIGLITZ, Joseph. **Some retrospective viwes an growth theory.** Cambridge: Mass: MitPress, 1990.
- SUDENE. **Estrutura e dinâmica da população do Nordeste brasileiro: 1940-70.** Recife, 1978.
- SUDENE/CAEN. **Incentivos fiscais e criação de emprego no Nordeste.** Fortaleza, 1979.
- TANEATT, W. **Teorias do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

UNCITI, Manuel de. **Terceiro mundo**. São Paulo: Paulinas, 1999.

Weitz, Raanan. **Desenvolvimento Rural Integrado**. Fortaleza. BNB. 1979.

\_\_\_\_\_. **New Roads to Development**. New York, Twenty Century Fund, 1985.

WORLD BANK. **The World Bank Atlas**. Washington, 1987.

\_\_\_\_\_. **World development report**. Washington, 2000-2007.



## O AUTOR



**PEDRO SISNANDO LEITE** é economista formado pela Universidade Federal do Ceará, com pós-graduação em economia rural e planejamento regional em Israel. Foi técnico em desenvolvimento econômico do Banco do Nordeste e, durante muitos anos, chefe da Divisão de Estudos Agrícolas deste Banco. Lecionou, como professor adjunto e titular de desenvolvimento econômico, nos cursos de graduação e de mestrado em Teoria Econômica (CAEN) e de Economia Rural da Universidade Federal do Ceará. Na administração universitária foi Pró-Reitor de Planejamento em duas gestões, nos períodos de 1983-87 e de 1991-95. Dedicou grande parte de sua vida acadêmica e profissional estudando experiências de desenvolvimento em países desenvolvidos e emergentes, visitando mais de vinte nações ao redor do mundo com esse objetivo. Publicou trinta livros sobre economia do desenvolvimento econômico, planejamento e desenvolvimento regional. Destaca-se em sua contribuição científica, o livro *Novo Enfoque do Desenvolvimento Econômico e as Teorias Convencionais*, adotado em muitas faculdades de economia em todo o país. Outra obra muito conhecida do Professor Sisnando, editada pela HUCITEC, de São Paulo, é *Escandinávia: Modelo de desenvolvimento, democracia e bem-estar*. Sobre este livro, o rigoroso crítico Jânio Quadros escreveu em bilhete ao autor: “Seu livro é uma longa e sólida lição de economia democrática. O cap. 9, por exemplo, é modelar. Nunca li nada com mais clareza pedagógica.” É referência internacional o livro sobre *Estratégia e Planejamento do Desenvolvimento Econômico Rural Regional Integrado*, publicado conjuntamente pelo Banco do Nordeste,

Universidade Federal do Ceará e Centro de Estudos Rural-Urbano de Rehovot-Israel. A Editora Vivali, de São Paulo, publicou em formato virtual oito de suas obras para o mercado nacional e internacional ([www.vivali.com.br/newsletter/psisnando](http://www.vivali.com.br/newsletter/psisnando)). Tem contribuído com muitos artigos e ensaios para jornais e revistas. Foi vice-presidente da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural e, como membro da Sociedade Brasileira de Economia Rural, tem participado como conferencista convidado em vários encontros internacionais. Foi bolsista pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (1988-1992). Ocupou a função de secretário de Estado da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ceará, em 1995-1998 e 1999-2002, na administração do governo Tasso Jereissati. Durante esse período, executou alguns programas de combate à pobreza no Ceará que se tornaram referência nacional. O livro do Prof. Sisnando, *Combatendo a Pobreza Rural*, trata desse assunto, tanto do ponto de vista doutrinário como das soluções práticas adotadas para superar este grave e desafiador problema para os governantes do Brasil e dos países subdesenvolvidos do século XXI. Lançou recentemente, pela LCR Gráfica, um importante livro didático: *Fundamentos de Economia: Teoria, Prática e Políticas*. Por sua vez, o Banco do Nordeste do Brasil publicou uma de suas obras mais importantes, que também foi lançada em formato virtual, inclusive em inglês: *A Luta pelo Desenvolvimento Regional e Rural no Mundo*. É vice-presidente do Instituto do Ceará e efetivo da Academia Cearense de Ciências e vice-presidente da Academia de Ciências Sociais do Ceará.