



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA**

**AMÍLCAR JOSÉ CARVALHO**

**POLÍTICA ECONÔMICA E POBREZA NO BRASIL COM REFERÊNCIA À  
TEORIA DE MYRDAL**

**SALVADOR**

**2007**

**AMÍLCAR JOSÉ CARVALHO**

**POLÍTICA ECONÔMICA E POBREZA NO BRASIL COM REFERÊNCIA À  
TEORIA DE MYRDAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Economia da Universidade Federal da Bahia como  
requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Economia.

Área de concentração: Economia Regional e do Meio  
Ambiente  
Orientador: Prof. Dr. Lívio Andrade Wanderley

**SALVADOR  
2007**

Ficha catalográfica elaborada por Joana Barbosa Guedes CRB 5-707

Carvalho, Amílcar José

C331 Política econômica e pobreza no Brasil com referência à teoria de Myrdal /  
Amílcar José Carvalho. – Salvador, 2007.

81 p. ilustr.

Dissertação (mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFBA, 2007.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr. Livio Andrade Wanderley

1. Pobreza - Brasil. 2. Desigualdade. 3. Integração. 4. Estagnação. 5. Myrdal,  
Gunnar. I. Carvalho, Amílcar José. II. Título.

CDD – 339.46

**AMÍLCAR JOSÉ CARVALHO**

**POLÍTICA ECONÔMICA E POBREZA NO BRASIL COM REFERÊNCIA À  
TEORIA DE MYRDAL**

Aprovada em            Setembro de 2007.

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Doutor. Lívio Andrade Wanderley  
Curso de Mestrado em Economia da UFBA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Henrique Tome da Costa Mata  
Curso de Mestrado em Economia da UFBA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão  
Livre docente em Economia Regional e Urbana  
Diretor do Instituto de Pesquisas Sociais

Dedico este trabalho a minha mãe, a meu pai, às minhas duas irmãs, que são pessoas maravilhosas, e à Edileuza, que muito me apoiou em todos os momentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Tenho muito a agradecer a todos os funcionários da UFBA, principalmente ao Ruy e à Sueli da secretaria do mestrado, e em especial ao meu professor orientador Lívio, que de forma muito competente transformou espetacularmente minha dissertação, que inicialmente era uma pedra bruta, apesar de valiosa, e que depois se tornou uma pedra preciosa e esculpida, como uma jóia de diamante, linda e reluzente.

## RESUMO

A economia conduzida apenas pelas forças de mercado gera falhas de mercado significativas. Essas falhas de mercado perpetuam-se gerando efeitos regressivos sobre a economia, destacando-se entre estes a estagnação econômica e a elevação dos indicadores de pobreza e da desigualdade de renda, através de um processo de causação circular acumulativo em descensão, cuja interrupção acontece com intervenções governamentais adequadas que promovam um combate contínuo e sustentável à pobreza, estímulos à geração de emprego e maior integração nacional, reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Foi feita então uma análise dos últimos 26 anos da economia brasileira, com ênfase na dinâmica entre as diversas políticas econômicas, os efeitos regressivos, as forças de mercado, crescimento econômico, desigualdade de renda e indicadores de pobreza (número de pessoas em domicílios pobres, número de pessoas em domicílios indigentes, percentual de pobres da população, percentual de indigentes da população, participação da renda dos 10 % mais ricos sobre a renda nacional, a participação dos 20 % mais pobres sobre a renda) sob a teoria de Myrdal. Verificou-se a estagnação econômica em todo o período analisado, elevação da desigualdade de renda e dos indicadores de pobreza nos anos 80, pequena redução destes últimos na década de 90 e no período de 2000 a 2006, com a ressalva de que houve certa estabilização do percentual de pessoas que habitam domicílios pobres e do percentual das que moram em domicílios indigentes.

**Palavras-chave:** pobreza. estagnação. desigualdade. integração. Myrdal.

## ABSTRACT

The economy, lead only by the market forces, generate significant market failures. These market failures become eternal causing regressive effects over the economy, pointing out among these the economic stagnation and the increasing of poverty's indicators and of the income inequality, through a process of accumulating circling causation in downward, which interruption happens with appropriated governmental interventions that promote a continuous and sustainable combat against poverty, incentives to the generation of employment and greater national integration, reducing the social and regional inequalities. It was done an analysis of the last 26 years of the Brazilian economy, focusing on the dynamic between the various economic policies, the regressive effects, the market forces, economic growth, income inequality and poverty's indicators (number of people in poor domiciles, number of people in indigent domiciles, percentage of poor people of population, percentage of indigent people of the population, participation of the income of the 10 % richer over the national income and the participation of the income of the 20 % poorer over the national income) under Myrdal's theory. It was verified the economic stagnation over the whole period analyzed, elevation of income inequality and of the poverty indicators over the 80's, small reduction of these over the 90's and over the period between 2000 and 2006, with the exception of that occurred certain stabilization of the percentage of the people that live in poor domiciles and of those ones that live in indigent domiciles.

**Key-words:** poverty, stagnation, inequality, integration, Myrdal.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Demanda e Oferta .....	20
Gráfico 2: Preço ao longo do tempo.....	20
Gráfico 3: Demanda e Oferta.....	20
Gráfico 4: Preço ao longo do tempo.....	20
Gráfico 5: Demanda e Oferta.....	21
Gráfico 6 : Preço ao longo do tempo.....	21
Gráfico 7 - Demanda e Oferta.....	22
Gráfico 8 - Preço ao longo do tempo.....	22
Gráfico 9 - Demanda e Oferta.....	23
Gráfico 10 – Preço ao longo do tempo.....	23
Diagrama 1: Tributação sob a renda.....	24
Diagrama 2: Migração e desenvolvimento regional.....	25
Diagrama 3: : Efeitos regressivos e propulsores.....	26
Diagrama 4: Integração nacional e subdesenvolvimento econômico.....	26
Gráfico 11 – Tendência deCrescimentodoPIBde1980 a 2006.....	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da Pobreza no Brasil – 2000.....	17
Tabela 2 - Porcentagem sobre Despesa Mensal de Famílias com Renda até R\$ 400 (ano 2002) .....	33
Tabela 3 - Participação do Consumo sobre Despesa Mensal de Famílias com Renda até R\$ 400, por Região (ano 2002).....	34
Tabela 4 - PIB a preços de 2006 e Taxa de Crescimento do PIB( 1914 a 1938).....	38
Tabela 5 - PIB e Taxa de Crescimento do PIB (1939 a 1946).....	39
Tabela 6 - PIB e Crescimento do PIB durante o plano PAEG (1964 a 1967).....	41
Tabela 7 - PIB e Crescimento do PIB (1951 a 1954).....	43
Tabela 8 - Disponibilidade de recursos externos 1955-1960 (em US\$ milhões).....	46
Tabela 9 - PIB e Crescimento do PIB (1947 a 1963).....	47
Tabela 10 - PIB e Crescimento do PIB (1968 a 1979).....	52
Tabela 11 - Distribuição de Renda (1976 a 1979).....	53
Tabela 12 - Indicadores de Pobreza (1976 a 1979).....	53
Tabela 13 - PIB a preços de 2006 (1980 a 1989).....	63
Tabela 14 - Distribuição de renda (1980 a 1989).....	64
Tabela 15 - Indicadores de Pobreza (1980 a 1989).....	64
Tabela 16 - PIB a preços de 2006 (1990 a 2001).....	69
Tabela 17 - Coeficiente de Gini (1990 a 2001).....	69
Tabela 18 - Indicadores de Pobreza (1990 a 2001).....	71
Tabela 19 – PIB e Crescimento do PIB (2002 a 2006).....	72
Tabela 20 – Desigualdade de Renda (2002 a 2005).....	73
Tabela 21 - Indicadores de Pobreza (2002 a 2005).....	75
Tabela 22 - PIB a preços de 2006 (1980 a 2006).....	76
Tabela 23 - Distribuição de Renda (1980 a 2005).....	77
Tabela 24 – Indicadores de Pobreza (1980 a 2005).....	79
Tabela 25 - IDH-BRASIL (1998 1999 e 2002).....	80
Tabela 26 - IDH ( Expectativa de vida, saúde e educação) BRASIL e demais países (2002).....	80
Tabela 27 - Ranking por IDH Educação.(1991).....	81
Tabela 28 – Ranking por IDH Educação(2000).....	82
Tabela 29 – Ranking por IDH renda (1991).....	83
Tabela 30 - Ranking por IDH renda (2000).....	84

## LISTA DE SIGLAS

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
EUA	Estados Unidos da América
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SNIPC	Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor
PIB	Produto Interno Bruto
FMI	Fundo Monetário Internacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
JK	Juscelino Kubitshek
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
LTN	Letra do Tesouro Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CONEP	Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
Nics	New Industrialized Countries
BIS	Banco de Compensações Internacionais
PCCAP	Processo de Causação Circular Acumulativo da Pobreza
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
Cofins	Contribuição Financeira para Securidade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
FHC	Fernando Henrique Cardoso
URV	Unidade Referencial de Valor
FGV	Fundação Getúlio Vargas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>SUBSTRATO TEÓRICO.....</b>	<b>13</b>
2.1	SUBDESENVOLVIMENTO E POBREZA.....	13
2.2	TEORIA DE MYRDAL.....	18
<b>2.2.1</b>	<b>O Princípio da Causação Circular Acumulativa.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Economias e Deseconomias Externas e Internas.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Efeitos regressivos e propulsores.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Ação Pública.....</b>	<b>30</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICA ECONÔMICA E POBREZA.....</b>	<b>36</b>
3.1	ANTECEDENTES.....	36
<b>3.1.1</b>	<b>Fases Regressivas.....</b>	<b>36</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Fases Bipolares.....</b>	<b>41</b>
3.2	ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL (1980 A 2006).....	53
<b>3.2.1</b>	<b>Cenário Externo.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Cenário Interno.....</b>	<b>58</b>
3.2.2.1	Desempenho nos anos 80.....	59
3.2.2.2	Desempenho nos anos 90 até 2001.....	65
3.2.2.3	Desempenho entre 2002 e 2006.....	71
3.2.2.4	Síntese do Desempenho no período entre 2002 e 2006.....	75
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os efeitos regressivos das gestões econômicas foram sempre hegemônicos e, em particular, nos últimos 26 anos, intensificaram-se. Essa hegemonia é facilmente verificável através dos indicadores de pobreza. Todavia, há de se ressaltar a redução significativa da fome no Brasil entre 2001 e 2005, cerca de 60 %, principalmente devido a programas assistenciais de transferência de renda. Contudo, esses programas não têm conseguido reduzir o número de pessoas que habitam em domicílios pobres ou indigentes.

As regiões subdesenvolvidas, ou seja, que possuem indicadores de pobreza comprovadores de um padrão de vida e de consumo regressivo, apresentam características socioeconômicas intrínsecas, estimuladas por gestões econômicas ineficientes, que por si só realimentam a estagnação ou elevação da pobreza de forma contínua e consistente. O processo de causação circular acumulativo da pobreza, percebido e teorizado por Myrdal, permite visualizarmos com bastante clareza como se desenvolve e se interrompe esse processo. Este se desenvolve a partir de falhas de mercado que, sem uma intervenção governamental apropriada, não são eliminadas pelo próprio mercado, devido à ausência de incentivos econômicos para este último investir. Os pobres, sem essa intervenção, permanecem pobres, e cada vez mais sem perspectivas de alterar suas possibilidades de consumo e de progresso econômico. Os capitais privados rumam em direção às regiões onde prevalecem as economias internas (infra-estrutura bem consolidada, amplo mercado consumidor, instituições eficientes, etc...) tornando-as mais dinâmicas e gerando economias externas (mais investimentos, reinvestimentos, elevação da oferta de mão-de-obra, etc...) e efeitos propulsores (geração de empregos, redução das desigualdades sociais, regionais e da pobreza e crescimento econômico).

Esses efeitos tendem a ampliar o mercado consumidor, facilitam a eficiência das instituições, o que torna essas regiões mais dinâmicas, mais atrativas a novos investimentos, gerando economias externas, e assim por diante. Nota-se nessas regiões um processo circular acumulativo em ascensão. Todavia, esse processo atinge um ponto máximo, de saturação, a partir do qual as deseconomias de aglomeração (a “inchação urbana”) passam a prevalecer. A migração inter-regional tem papel relevante para a consolidação de tal saturação. A região de onde a população emigrou possuirá menos oferta de mão-de-obra. A emigração, aliada à ausência de economias internas, contribui para a baixa atratividade para novos investimentos,

e para a predominância de efeitos regressivos (estagnação econômica e aumento das desigualdades, do desemprego e da pobreza). Esses efeitos tornam a região menos dinâmica e menos atrativa para novos investimentos.

Ao analisarmos a evolução dos indicadores de pobreza, de desigualdade de renda e de crescimento econômico, temos que nos atentar não somente às estatísticas desses indicadores, mas também às suas principais causas. A longa estagnação econômica ( de 1980 a 2006 ) é acompanhada da deterioração dos indicadores de pobreza, e ambas possuem, indubitavelmente, como causa principal, as gestões econômicas anteriores a 1980 (desde 1956) e as gestões posteriores a 1980 (até 2006). Foram gestões ora passivas em relação ao crescimento econômico e à pobreza, fases regressivas, ora passivas somente em relação à pobreza (fases bipolares).

Considerando o modelo de causação circular acumulativa de Gunnar Myrdal e o fato de que se faz necessária a atuação dos investimentos governamentais, de modo a promover a integração nacional e o combate sustentável à pobreza, essa dissertação tem o propósito de verificar, especialmente para os últimos 26 anos (1980 a 2006), se de fato ocorreu uma compatibilidade das gestões econômicas com a teoria de Myrdal, dado que essa teoria argumenta a eficácia da ação pública nas reduções e elevações de efeitos regressivos e propulsores, respectivamente.

A dissertação se constitui desta introdução e de mais três seções. A seção 2 contextualiza o subdesenvolvimento e pobreza e a teoria de Myrdal, destacando-se o princípio da causação circular acumulativa.. Na seção 3 são abordadas as razões do elevado nível de pobreza encontrado na sociedade brasileira, considerando-se a própria história brasileira, abordando-se os cenários externo e interno. São feitas análises de indicadores de pobreza e de desigualdade de renda. Na seção 4 , faz-se a conclusão, considerando os impactos do elevado nível de pobreza sobre a economia, a convergência da evolução da pobreza com a teoria de Myrdal e a relevância desta, os aspectos e desdobramentos da pobreza no Brasil aqui abordados e sugestões de políticas públicas em prol da redução das desigualdades regionais e sociais e da pobreza de forma sustentável.

## 2 SUBSTRATO TEÓRICO

No que pese a abrangência em que se quer situar o tema pobreza, o qual perpassa a conceitos de natureza econômica, social e cultural, esta dissertação foca essa questão no âmbito dos acontecimentos resultantes de gestões da economia brasileira. A sua realização requer, inicialmente, uma posição conceitual sobre pobreza e um referencial teórico – a teoria de Myrdal – que ancore as avaliações das gestões econômicas e seus efeitos sobre a pobreza.

### 2.1 SUBDESENVOLVIMENTO E POBREZA

O subdesenvolvimento conceitualmente representa uma insuficiência da qualidade de vida da população de um país e da sua capacidade econômica de mudá-la. Mas o que significa dizer que um país tornou-se desenvolvido ? Vaneekhaute (2005) considera oito critérios para verificar os sintomas do subdesenvolvimento ou do desenvolvimento.

O primeiro é a convivência dentro da sociedade. Por esse critério, mede-se o desenvolvimento pela forma de convivência das pessoas. Em um país com alto desenvolvimento humano, há uma convivência pacífica, sem medos e sem aquela violência diária, presente nos subdesenvolvidos. Tal critério pode ser medido por estatísticas de posse de armas, de violência ou pelo número de guardas privados por habitante.

Um segundo critério seria a convivência com outras sociedades: relacionamento diplomático com outros países (negociação, diálogo, etc.). Realça-se a importância para o país de manter relações diplomáticas pacíficas no plano internacional, o que obviamente estabelece uma base sólida para a paz e conseqüentemente para comércio mundial

Um terceiro critério seria o desenvolvimento econômico. Um país desenvolvido é supostamente capaz de produzir bens e serviços de forma sustentável para sua população: produzir continuamente uma quantidade suficiente para atender toda a população e utilizar sustentavelmente o gasto com energia para a produção. Um sinal de subdesenvolvimento é ocorrência constante de intervenções do Estado na economia, que por sua vez demonstram sinais de desequilíbrio no processo de desenvolvimento econômico.

O quarto seria o nível de saúde da população, facilmente apurável pelas estatísticas de casos de doenças, de subnutrição, de fome e de mortes por fome e pelas doenças. Já foi cientificamente comprovado que a má nutrição e outras condições precárias de saúde prejudicam a aprendizagem e a produtividade do trabalhador.

O quinto seria o nível de democracia do Estado. Tal nível seria avaliado pela participação da população na gestão da sociedade. Indicadores sugeridos: número de participantes nas eleições, número de deputados *per capita*, número de referendos, número de assembléias, etc. Um ambiente democrático, apesar de descentralizar as tomadas de decisão, ela torna possível uma aproximação maior entre as políticas públicas e os desejos de melhoria de vida da população. O Chile foi um exemplo bem claro desse critério: após a saída do governo do general Pinochet, esse país experimentou taxas de crescimento mais elevadas, o que possivelmente ampliou as probabilidades de se desenvolver em um ritmo mais acelerado.

O sexto seria a justiça e aceitação das normas básicas. O autor se refere à justiça global: reconhecimento dos direitos humanos e do direito internacional. Nesse critério destaca-se a garantia de direitos declarados na constituição de 1988 do Brasil, o que representou o fortalecimento da inserção dos direitos sociais nas leis brasileiras. Essa garantia é o mínimo a ser feito para que haja uma sinalização favorável ao desenvolvimento.

O sétimo critério seria a proteção ao meio ambiente. A proteção ao meio ambiente é também uma questão econômica, já que a economia de qualquer país necessariamente dependerá dos recursos naturais, mesmo que não possua em seu território grande abundância de recursos naturais. Nesse último caso, tal país deverá (ou pelo menos logicamente deveria) se interessar na proteção ambiental de países ricos em recursos naturais, de onde importará insumos para suas indústrias.

O oitavo e último critério seria a despesa militar. O autor afirma que quanto mais se realiza despesas militares, menos desenvolvido é o país, o que se torna muito discutível, em razão de que muitas nações desenvolvidas possuem poderio bélico considerável.

Vaneekhaute exageradamente creio eu, considera os Estados Unidos um país subdesenvolvido pelos critérios descritos. Isto deve-se ao fato de que cinquenta milhões de Norte-Americanos não possuem plano de saúde e que quarenta milhões vivem com



remuneração insuficiente para se ter uma vida digna (não se sabe qual critério que foi usado para definir “vida digna” nem a fonte). Cita-se também o problema da obesidade dos Norte-Americanos. O referido autor critica o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) , pelo fato de a renda *per capita* ser um dos três componentes do seu cálculo. Isso se explica pelo fato de a renda *per capita* ser um conceito que pode distorcer a realidade. Adapto aqui um exemplo dado pelo autor: supõe-se que temos dez reais para distribuir por dez pessoas. Supõe-se que dos dez reais seis reais são dados a uma só pessoa, três reais para uma segunda pessoa, um real para uma terceira pessoa, e que, os outros sete, por tanto, fiquem sem nada. Pode-se afirmar que a renda *per capita* desse grupo é de um real, o que camufla a miséria dos sete e a concentração da renda nas mãos dos três que receberam alguma renda (a renda *per capita* desses três indivíduos seria igual R\$ 3,33, o que revela também uma distorção dentro desse pequeno grupo, já que um dos indivíduos recebeu R\$ 6,00) . Se fosse distribuída igualmente a renda nesse exemplo, destinaria-se um real para cada um, melhorando o bem estar da maioria das pessoas. O autor afirma que se considerasse a distribuição de renda no cálculo do IDH, os EUA cairiam da sexta colocação para a décima oitava. Mesmo assim, o IDH é ainda muito utilizado devido aos outros componentes (índice de saúde e de educação). O IDH também não considera as condições de moradia e de violência. Mesmo considerando as distorções supra citadas, se observarmos *rankings* de qualidade de vida e de IDH, notaremos que a ordenação dos países condiz razoavelmente com as diferenças entre os níveis de vida dos pobres das diversas nações.

Malthus, em sua obra “Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática Ensaio sobre a População”<sup>1</sup>, tece algumas caracterizações sobre pobreza, como podemos notar no trecho: “ ... falta de alimento adequado e suficiente, por causa do trabalho duro e das moradias insalubres,... ”. Malthus aponta como principal causa da pobreza a diferença de ritmo de crescimento entre a população e a produção de alimentos de um país:

A população, quando não controlada, cresce numa taxa geométrica. Os meios de subsistência crescem apenas numa progressão aritmética. Um pequeno conhecimento de números demonstrará a enormidade do primeiro poder em comparação com o segundo (MALTHUS, 1983, p282).

---

<sup>1</sup> MALTHUS, Thomas Robert. Princípios de Economia Política, São Paulo, Nova Cultural-1996.

Muitos economistas, se indagados sobre a validade dessa antiga teoria do século XVIII para a realidade atual brasileira, afirmariam categoricamente que é uma teoria ultrapassada, inadequada e inútil para qualquer análise econômica atual. Porém, se adaptarmos essa teoria, com alguma modificação, ela passa a fazer sentido para analisar alguns aspectos da pobreza no Brasil: no lugar de “meios de subsistência” escreve-se “meios de subsistência alocados para os pobres”. A questão dos alimentos, situando-a na problemática de Malthus, já foi resolvida: os investimentos em pesquisas sobre transgênicos e fertilizantes alternativos mais eficazes e a elevação do uso de máquinas fizeram com que o Brasil conseguisse produzir uma quantidade de alimentos que seria capaz de alimentar regularmente toda a sua população. Porém, sabe-se que existem 18 milhões de pessoas que sofrem de fome e insuficiência alimentar grave no Brasil. (ALVES FILHO, 2006,p.1).

Carneiro (2003) caracteriza a pobreza como um conjunto de privações sofridas pelas pessoas de renda baixa: carência de água, de saneamento, de coleta de lixo, de alimentação adequada para uma vida saudável, de paz (redução da violência), de boa moradia (localização da casa) e de maior nível de escolaridade.

Carneiro aponta para três fatores determinantes da pobreza: localização em uma área pobre; baixa escolaridade; grande número de pessoas morando na residência. “... 73 % dos domicílios pobres são chefiados por indivíduos com quatro ou menos anos de estudo”. Narra um pequeno processo de causalidade circular: “Os baixos níveis de escolaridade conduzem a rendas mais baixas, que por sua vez conduzem à baixa frequência escolar das crianças, perpetuando a pobreza” (CARNEIRO, 2003, pág.123).

Segundo Carneiro, pobre é quem vive num domicílio com renda inferior a R\$ 65,00 por mês (preços da área metropolitana de São Paulo). Essa é a linha de pobreza extrema, que corresponde ao custo de uma cesta básica de alimentos. O mesmo autor afirma que a taxa de pobreza no Brasil é de 22,6 %, ou seja, que 34 milhões de brasileiros estão abaixo dessa linha.

Tabela 1 - Distribuição da Pobreza no Brasil - 2000

Percentuais de pobres do Brasil	
PERCENTUAL ( % )	REGIÃO
62,7	NORDESTE
5,0	CENTRO-OESTE
6,4	NORTE
17,7	SUDESTE
8,1	SUL

Fonte: Carneiro( 2003).

Esse mesmo autor afirma que as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte possuem juntas 3,7 % dos pobres do Brasil e 7 % dos pobres urbanos. Conclui que o foco principal de ação deve ser nas pequenas médias cidades. Concluo eu, observando a tabela acima, que o foco deveria ser nas pequenas e médias cidades da região Nordeste.

Carneiro ressalta que as cidades pequenas e médias sofrem do que ele denomina de pobreza de renda: uma pobreza relacionada com a privação de serviços básicos como água, saneamento e coleta de lixo (52 % dos pobres não tem água canalizada; 68 % não têm coleta de lixo; 78 % não têm conexão de esgoto ou fossa séptica). Todavia, existe uma pobreza que pode ser identificada por outros indicadores sociais (taxa de mortalidade infantil, homicídios, mortos com bala perdida, etc...) os quais são mais severos nas grandes metrópoles. Essa diversidade de demandas de pobreza é um obstáculo à eliminação da própria pobreza.

A pobreza será aqui abordada como um conjunto de características sócioeconômicas de um país subdesenvolvido: distribuição de renda muito desigual, medida pelo índice de gini; a participação da renda dos 10 % mais ricos e dos 20 % mais pobres; pelo número de pessoas que habitam em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza; percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza; pelo número de pessoas indigentes e pelo percentual de indigentes (pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza).

## 2.2 TEORIA DE MYRDAL

Gunnar Myrdal, nascido na Suécia em 1898, ganhou o prêmio Nobel de economia de 1974 (junto com Hayek) e é considerado como um dos maiores especialistas em estudos sobre pobreza e subdesenvolvimento. Foi ministro do comércio da Suécia entre 1945 e 1947, e assessor econômico das Nações Unidas para assuntos da Europa por mais de dez anos.

Foi no contexto pós-segunda guerra mundial, em 1956, que Myrdal reescreveu sua obra “Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas”(MYRDAL, 1968), difundindo a teoria da causação circular e acumulativa. Segundo a teoria, o círculo vicioso do atraso econômico e da pobreza só pode ser interrompido através de intervenções do Estado que promovam crescimento econômico com integração nacional. O autor deixa claro que essa “cláusula” imposta ao crescimento econômico, a integração nacional, é uma peça fundamental do modelo, cuja ausência ou insuficiência acarreta a continuidade do processo de causação circular.

Ao longo do desenvolvimento de sua teoria, percebemos que as bases econômicas utilizadas em seus argumentos se aproximam da visão de Keynes sobre a necessária intervenção do Estado na interrupção da queda dos investimentos em sua análise sobre os ciclos econômicos. Por outro lado, ela se distancia da teoria clássica, que possui certas bases teóricas incompatíveis com a visão de Myrdal sobre realidade econômica e social dos países subdesenvolvidos. A teoria clássica prega em sua base teórica o *laissez-faire*, ou seja, deixem as forças de mercado atuarem livremente na economia: se cada agente econômico estiver maximizando seu bem estar, então haverá uma maximização do bem estar geral da sociedade. Os clássicos não admitem a existência do desemprego involuntário, defendido por Keynes. Conseqüentemente, também não aceitam o equilíbrio com desemprego. Keynes em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda Inflação e Deflação”(KEYNES,1985,P.256) revela os equívocos lógicos da teoria clássica que torna-se por tanto “...incapaz de resolver os problemas econômicos do mundo real”. Tais concepções clássicas sobre equilíbrio e sobre desemprego são claramente incompatíveis com os argumentos utilizados na construção do princípio da causação circular da pobreza tão bem elaborado por Myrdal. Digo tão bem elaborado por que é a teoria que melhor explica, ao meu ver, a relação entre a dinâmica das forças de mercado, o subdesenvolvimento, a pobreza e a intervenção do Estado.

### 2.2.1 O Princípio da Causação Circular Acumulativa

O primeiro objetivo aqui é o de buscar explicações para o subdesenvolvimento e conseqüentemente para o desenvolvimento. É citado um trecho do livro do professor A. Winslow, relativo à saúde: “Era claro que a pobreza e a doença formavam um círculo vicioso. Homens e mulheres eram doentes por que eram pobres. Tornaram-se mais pobres por que eram doentes, em mais doentes por que eram mais pobres” (Winslow apud. Myrdal, 1968, pg. 31). Está caracterizado aí um processo circular e acumulativo. Já o professor Ragnar Nurkse refere-se ao “círculo vicioso da pobreza”: a pobreza leva a comprar menos alimento ou alimentos de baixa qualidade; isso gera subnutrição; que resulta em fraqueza; gerando baixa produtividade e capacidade para trabalhar; que resulta em um salário recebido menor; tornando-o mais pobre; o que implica em menos compra de alimentos ou de baixa qualidade, e assim por diante... (NURKSE, apud. MYRDAL, 1968, pg...) Esse seria um processo acumulativo em descensão. O contrário também seria verdadeiro: redução da pobreza gera a possibilidade de poder comprar maior quantidade de alimentos e de melhor qualidade, o que melhora a capacidade e a produtividade do trabalho; resultando em maior salário, reduzindo-se ainda mais a pobreza; o que possibilitará então comprar mais alimentos, e etc... Esse seria um processo acumulativo em ascensão. Então: um país é pobre por que é pobre? O processo acumulativo, se não for controlado, gera desigualdades crescentes.

Myrdal critica as teorias que supõem equilíbrio estável para explicar mudanças no sistema social. Nessas teorias que supõem equilíbrio estável, está implícita a idéia de que há um sistema de forças que reagem entre si, havendo compensação de forças contrárias, que termina por convergir para um estado de equilíbrio. Recordamos aqui um modelo famoso de formação de expectativas, o “modelo da teia de aranha”. Supõe-se que a demanda no período  $t$  ( $q_t^d$ ) seja denotada por:  $q_t^d = a - b p_t$ , onde  $p_t$  é o preço vigente do período  $t$ . Supõe-se que a oferta no período  $t$  ( $q_t^s$ ) seja denotada por:  $q_t^s = c + d p_t^e + u_t$ , onde  $p_t^e$  é o preço esperado para o período  $t$ ;  $u_t$  é um choque ou distúrbio na oferta. Igualando oferta e demanda :

$$q_t^d = q_t^s$$

$$a - b p_t = c + d p_t^e + u_t$$

$$b p_t = a - c - d p_t^e - u_t$$

$$p_t = (a - c) / b - (d / b) p_t^e - (1 / b) u_t$$

Supõe-se que os agentes econômicos esperam que o preço futuro seja igual ao corrente. Com essa hipótese e desprezando-se os distúrbios, tem-se que:  $q_t^s = c + d p_{t-1}$ . A nova solução para

o preço de equilíbrio parte de:  $p_t + (d / b) p_{t-1} = (a - c) / b$ . A solução para essa equação e diferença finita de primeira ordem para um preço inicial  $p_0$  é a que se segue:

$$p_t = [p_0 - (a - c) / (b + d)] (-d / b)^t + (a - c) / (b + d)$$

Observando-se a relação  $(d / b)$  entre a elasticidade-preço da oferta ( $d$ ) e da demanda ( $b$ ) obtém-se três trajetórias possíveis:

Quando  $| d / b | < 1$ , temos ciclos amortecidos ou convergentes;

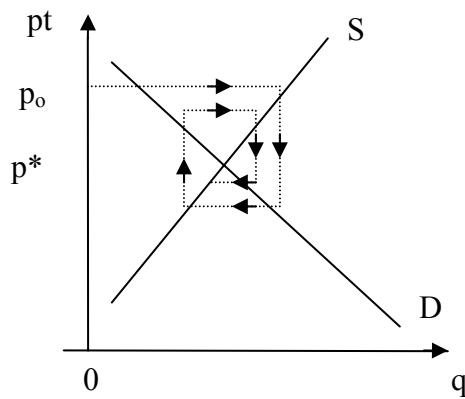


Gráfico 1: Demanda e Oferta  
Fonte: Lopes et al. (org), 1998,p. 335

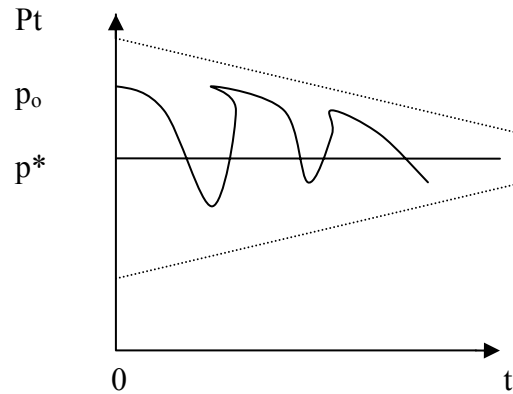


Gráfico 2: Preço ao longo do tempo  
Fonte: Lopes et al. (org), 1998,p. 335

Quando  $| d / b | = 1$ , temos ciclos regulares ou estáveis;

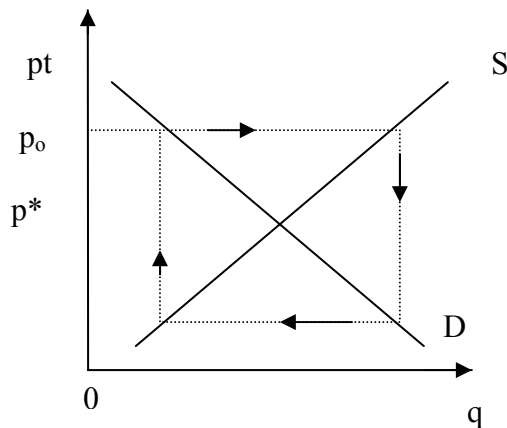


Gráfico 3: Demanda e Oferta  
Fonte: Lopes et al. (org), 1998, p. 336

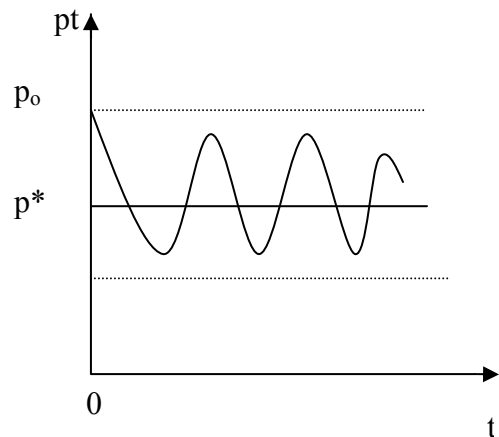


Gráfico 4: Preço ao longo do tempo  
Fonte: Lopes et al. (org), 1998, p.336.

Quando  $| d / b | > 1$ , temos ciclos explosivos ou divergentes.

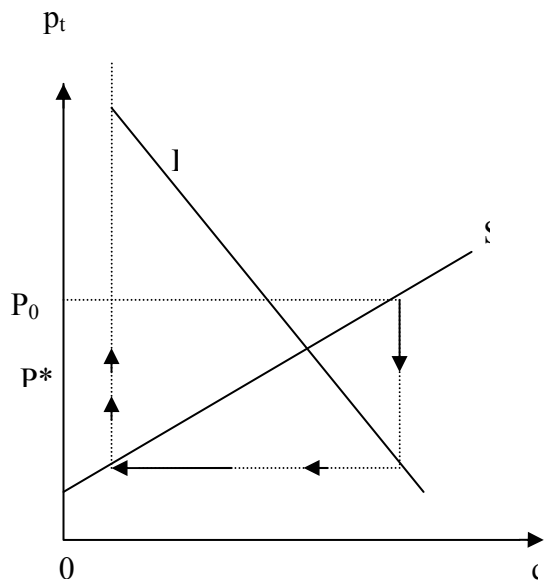


Gráfico 5: Demanda e Oferta  
 Fonte: Lopes et al(org),1998, p. 336

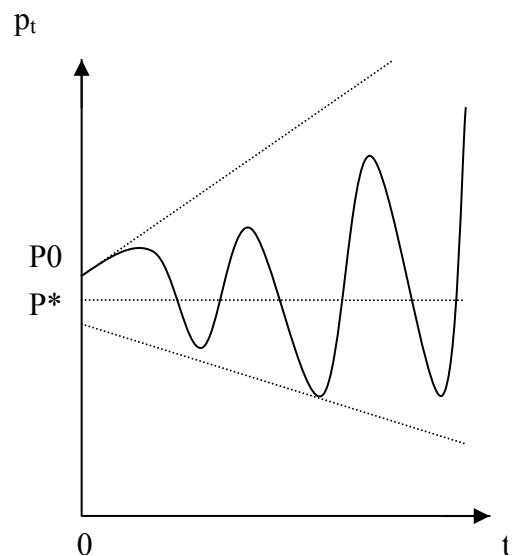


Gráfico 6 : Preço ao longo do tempo  
 Fonte: Lopes et al(org),1998, p. 336

Este modelo apresenta dois inconvenientes significativos: os agentes econômicos supostamente sempre erram suas estimativas, e além disso, empiricamente, segundo Myrdal, nenhum desses três tipos de ciclo é observado em relação aos mercados. Dois modelos alternativos adeptos do equilíbrio de mercado seriam: o das expectativas adaptativas e o das expectativas racionais.

As expectativas adaptativas têm o inconveniente de que os agentes econômicos não consideram em suas previsões informações do período presente e a forma de ajuste das expectativas (ajustes das expectativas do preço são uma fração do erro de estimação do período anterior) é muito específica, não podendo ser generalizada para o comportamento de todos os agentes.

As expectativas racionais peca por supor que ... “ o preço esperado pelos produtores a cada período divergirá do preço de equilíbrio de mercado apenas por um choque aleatório imprevisível”. (LOPES, 1998, p. 338). Ou seja, os agentes econômicos prevêm quase que perfeitamente o preço de mercado.

Myrdal não vê o sistema dessa forma. Para este autor, o comércio entre regiões sob o sistema do livre mercado não se move para o equilíbrio, e sim, se afasta do mesmo. Uma mudança não será compensada por outra, contrária, e de mesma intensidade. Através da causação

circular e acumulativa, conclui-se que uma mudança será reforçada por outra, de mesma intensidade, ou até mesmo de intensidade maior. Devemos observar, que esse efeito da causação circular pode ser corrigido por mudanças exógenas com intensidade suficiente para equilibrar o sistema. O equilíbrio, nesse caso, não é alcançado naturalmente pelas interações entre as mudanças endógenas (entre as próprias forças do sistema). Logo, podemos concluir que esse equilíbrio é instável, já que basta a atuação de novas forças exógenas para que o equilíbrio, através do novo processo acumulativo gerado, se mova novamente.

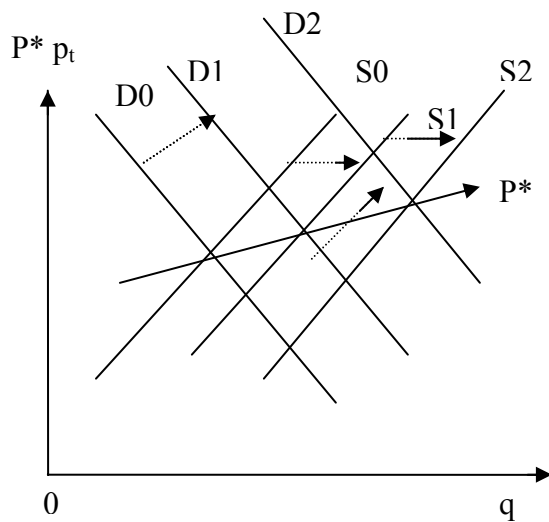


Gráfico 7 - Demanda e Oferta  
Fonte: elaborado pelo autor.

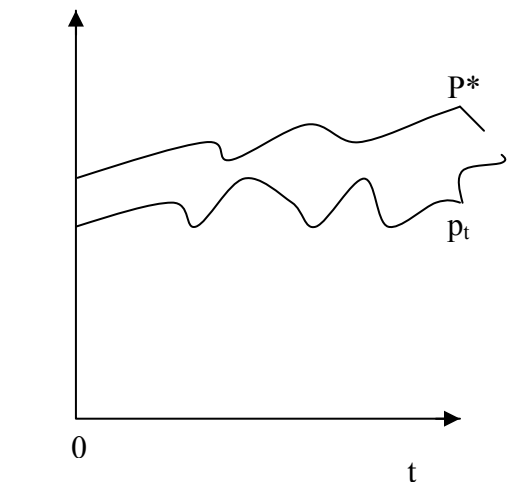
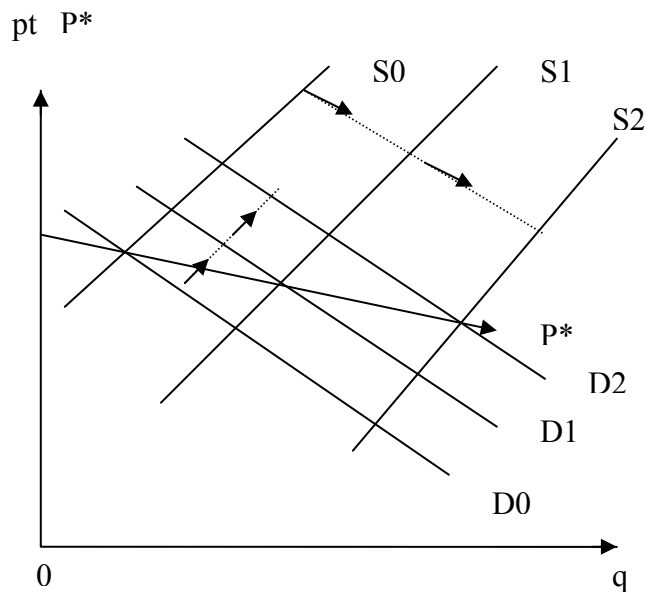


Gráfico 8 - Preço ao longo do tempo  
Fonte: elaborado pelo autor.

Esse gráfico acima representa uma situação na qual a demanda se move mais rapidamente do que a oferta, e os preços se ajustam com atraso, divergindo a níveis abaixo do preço de equilíbrio. Tal situação pode ser um reflexo de um processo de causação circular acumulativo em ascensão, no qual os efeitos propulsores aceleram mais rapidamente a demanda do que a oferta (forte mercado interno). Alguma inflação ocorre, mas rapidamente a oferta reage e atenua a tendência de alta dos preços. É o que ocorre na maioria dos países considerados desenvolvidos. Uma outra situação aconteceria através de um processo de causação circular acumulativo em descensão, no qual os efeitos regressores atuam desacelerando mais a demanda do que a oferta, fazendo os preços divergirem a níveis acima do preço de equilíbrio, o que está representado no gráfico seguinte:

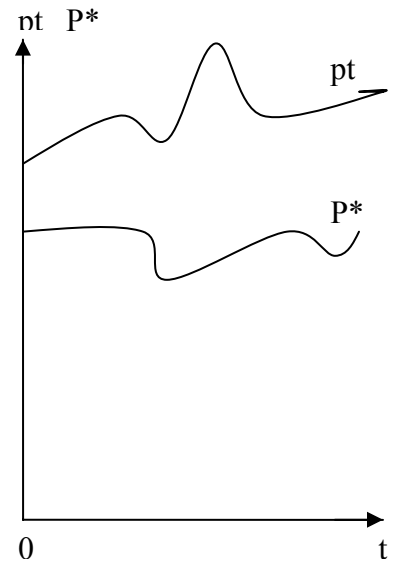


Gráfico 9 - Demanda e Oferta



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 10 - Preço ao longo do tempo



Fonte: elaborado pelo autor.

Nessa última situação o preço corrente diverge do preço de equilíbrio, mas geralmente não apresenta pressões de sinais de aceleração inflacionária, pois a demanda é muito contida pela forte concentração da renda e do baixo poder de compra das classes menos abastadas (fraco mercado interno). Observa-se, todavia, que a pressão sobre o aumento da inflação é maior nesse caso do que no anterior, já que nos países subdesenvolvidos a inflação é mais vulnerável a choques de oferta ou a quaisquer outros fatores geradores de inflação de custos. É o que ocorre na maioria dos países subdesenvolvidos e pobres. Note que, conforme o próprio Myrdal afirma em sua teoria, mudanças exógenas podem afetar o processo. Por isso, o preço corrente não necessariamente desloca-se paralelamente ao movimento do preço de equilíbrio.

Myrdal sugere intervenções políticas planejadas para que se consiga um equilíbrio estável. Para efeitos de compreensão do modelo de causação circular acumulativa, Myrdal ilustra a seguinte situação, citando o problema do negro dos Estados Unidos: o baixo padrão de vida dos negros aumenta a desconfiança e o preconceito dos brancos, que discriminam os negros, tornando-os mais pobres. Chama a atenção para a existência de forças exógenas que constantemente atuam nesse processo, como exemplos: o crescimento do nível da atividade econômica, do nível de emprego e da qualidade da educação. Tais forças estão sempre

freando ou acelerando o movimento do equilíbrio do sistema, e também alterando as relações entre as forças endógenas.

Um aumento na tributação sobre a renda reduziria a renda disponível, e, em seguida, desestimularia o consumo, os negócios e estimularia a saída de diversos trabalhadores da região. Haveria, com essas condições, uma redução da renda . Ocorre por tanto uma compressão da base da renda, o que elevaria a necessidade de se aumentar a tributação sobre a renda, para não haver declínio da arrecadação. Tal necessidade sendo satisfeita, ou seja, aumentando-se a tributação sobre a renda, ocorreria redução da renda disponível...

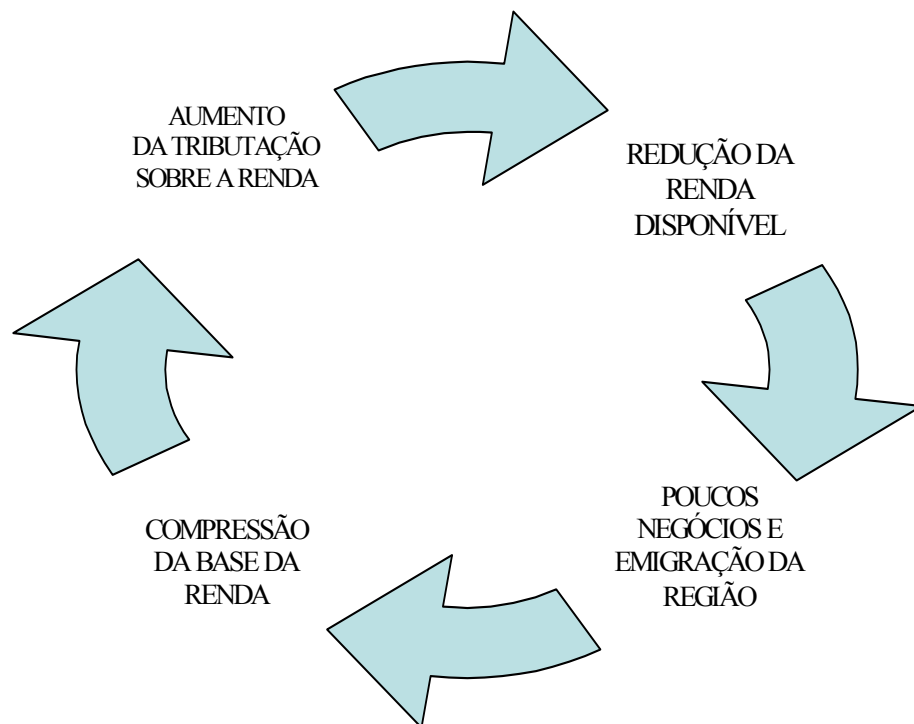


DIAGRAMA 1: Tributação Sobre a Renda  
Fonte: Elaborado pelo autor

Um outro processo circular acumulativo refere-se à relação entre migração e desenvolvimento regional, que será mais detalhadamente explicitado na seção seguinte, e está representado no diagrama 2:

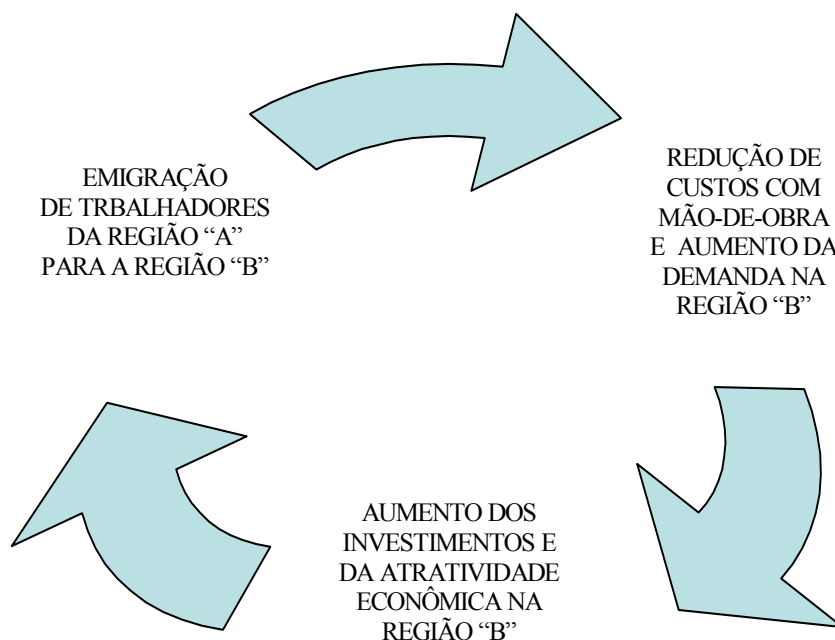


DIAGRAMA 2: Migração e Desenvolvimento Regional  
Fonte: Elaborado pelo autor

Faço aqui duas breves observações, as quais serão minuciosamente tratadas na seção seguinte: A primeira é que enquanto a região "B" entrou em um processo circular acumulativo em ascensão, devido às economias de aglomeração, a região "A" entrou em processo circular acumulativo em descensão.

A segunda é que se não houver intervenção governamental, a região "A" tornar-se-á mais e mais pobre ao longo do tempo. E a região "B", sem interferência governamental, tornar-se-á, a partir da saturação dos seus recursos econômicos frente à demanda, "inchada" (deseconomias de aglomeração).

Outro processo circular desenvolvido na teoria de Myrdal refere-se ao combate aos efeitos regressivos e do fortalecimento dos efeitos propulsores, que reduzem as desigualdades regionais, o que gera um ambiente político mais propício para combater os efeitos regressivos, e assim por diante, como exibido no diagrama 3.

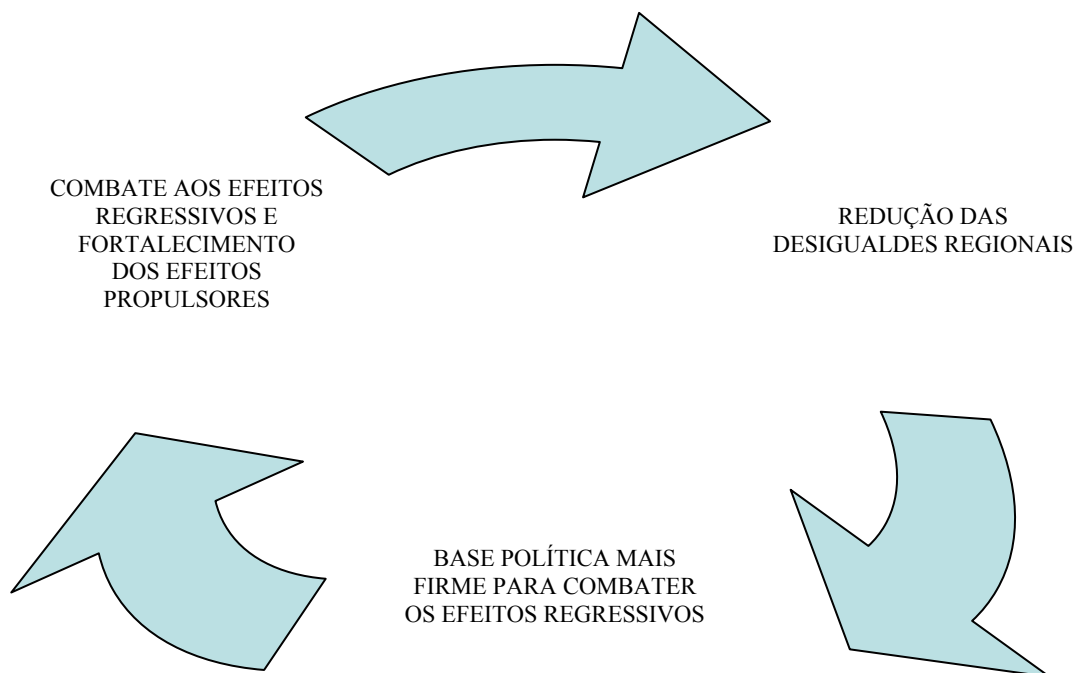


DIAGRAMA 3: Efeitos Regressivos e Propulsores  
 Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, devemos observar o processo de causação circular acumulativo referente à relação entre integração nacional e subdesenvolvimento econômico, como representado no diagrama 4:

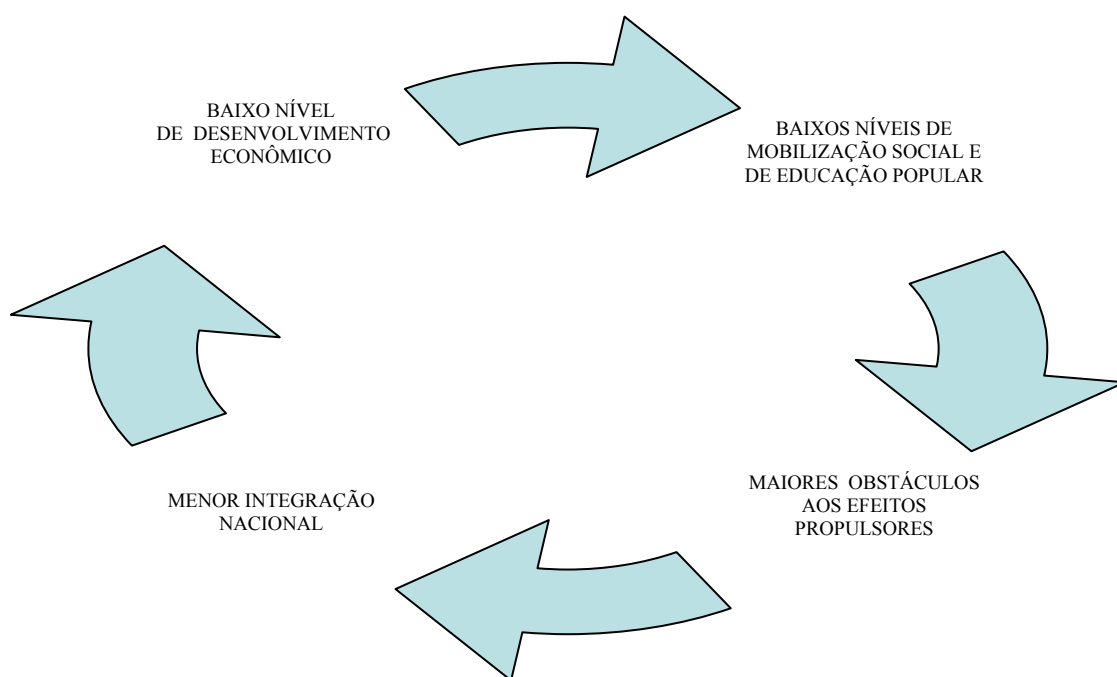


DIAGRAMA 4: Integração Nacional e Subdesenvolvimento Econômico  
 Fonte: Elaborado pelo autor

O baixo nível de desenvolvimento econômico é causado principalmente pela ausência de um crescimento econômico forte e sustentável (com igualização progressiva da distribuição de renda) e de investimentos pesados e coordenados em educação. Essas ausências acarretam redução da educação popular e da mobilidade social, que representam maiores obstáculos aos efeitos propulsores, os quais dificultam o processo desejável de integração nacional, que por sua vez contribui para o baixo desenvolvimento econômico.

### **2.2.2 Economias e Deseconomias Externas e Internas**

Se uma atividade econômica em uma determinada região reduz sua produção, tem-se como consequência imediata e direta, o desemprego. Serão afetados também, de imediato, os fornecedores e os clientes desse setor, bem como todos os outros setores que forneciam produtos para o consumo dos trabalhadores do setor que regrediu. Ocorre então, redução de renda e de consumo e redução da demanda nessa região. Por esses fatores, denominados de deseconomias internas, a região torna-se menos atrativa para investimento, gerando um processo acumulativo, implicando na queda das inversões, do emprego, da renda, do consumo e da demanda. Investimentos na região caem; mais trabalhadores são demitidos, o que reduz renda, reduz consumo, reduz demanda, o que reflete na diminuição dos investimentos. Está caracterizado o círculo vicioso em descensão.

Um dos efeitos desse círculo vicioso é a saída em massa dos trabalhadores para outra região, que seja mais atrativa. Esta capacidade de atração deve-se ao fato desta possuir economias internas, ou seja, diversas condições favoráveis à instalações de novas empresas, que gerarão empregos com muito mais facilidade nesta do que na outra região: quantidade de portos, as condições climáticas, proximidade de fontes de insumos, maior mercado consumidor, etc.). Essa região mais atrativa criará economias externas: terá mais pessoas trabalhando, e por tanto recebendo salário, o que aumenta a renda, o consumo e a demanda. Com o nível de atividade econômica em expansão, essa região torna-se um importante alvo dos investidores. Os investimentos se elevam, o que expande ainda mais a renda, o consumo, etc.... Está caracterizado o círculo vicioso em ascensão, cujos fatores contribuem para a expansão da economia. Esses fatores são denominados de economias externas. Contudo, essa região mais atrativa, com a elevada concentração da população e da indústria, começa então a sofrer com as deseconomias externas, que serão detalhadamente explicadas no próximo tópico, quando são mencionados os efeitos regressivos, decorrentes das deseconomias de aglomeração.

### 2.2.3 Efeitos regressivos e propulsores

Se deixarmos as mudanças sociais ao sabor das forças de mercado, estas por si só tendem a gerar mais desigualdades regionais. As regiões as quais não forem possuidoras de economias internas e externas não conseguem gerar atratividade para novos investimentos, multiplicar a demanda pelas cadeias produtivas, gerar empregos para mão-de-obra qualificada e para a não-qualificada de forma contínua, nem consegue gerar desenvolvimento econômico sustentável (efeitos propulsores), ficam fadadas à estagnação. Intuitivamente, podemos notar que a depender apenas do setor privado ( das forças de mercado), a tendência é de se observar um crescimento das desigualdades regionais: setores que geram remuneração superior à média (como bancos, comércio, seguros, informática,..) concentrariam a população em determinado local, levando outros locais que não possuem tais setores desenvolvidos ao completo atraso econômico.

Há necessidade, portanto, da intervenção estatal para controlar as forças de mercado e promover crescimento econômico aliado a uma integração nacional. Dessa forma, se evitaria a exclusão de algumas regiões do processo de crescimento econômico.

Devemos ressaltar a importância da migração nesse processo de aumento das desigualdades regionais e seu papel nos efeitos regressivos e propulsores das regiões. Um aspecto importante é que a população que migra é em sua maioria formada de jovens. Tal fato estimula ainda mais a estagnação da região de onde emigraram.

Além disso, a migração, em uma segunda fase desse processo de desigualdade regional, satura as economias externas, e devido à alta concentração industrial e populacional, origina-se o fenômeno denominado “inchação urbana”. Ou seja: o excesso de pessoas morando na mesma região provoca: desemprego, subemprego, superlotação dos transportes, engarrafamento de automóveis, proliferação das favelas, violência, aumento da concentração de renda, saturação de oportunidades para novos empreendimentos, redução da atratividade para investimentos, aumento dos índices de pobreza, atraso econômico nas regiões despovoadas, enfraquecimento do mercado interno do país devido ao aumento da pobreza e da concentração de renda, crescimento econômico não sustentável, endividamento externo crescente, estagnação econômica, etc... (efeitos regressivos).

Referindo-se ao Brasil, Furtado (1997) afirma:

Os próprios planos de desenvolvimento do governo contribuíram para acentuar essas disparidades regionais, na medida em que estabeleceram, como núcleo gerador do desenvolvimento econômico nacional, a região compreendida pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde ocorreu uma vultosa concentração de investimentos, principalmente nas áreas de indústrias de base, infra-estrutura econômica e desenvolvimento científico e tecnológico, o que agravou, inclusive, a distribuição da população, além de provocar maior migração intra e inter-regional”(FURTADO, 1997,p.244).

Lendo atentamente a citação acima destacada, podemos compreender o elo existente entre a pobreza das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a pobreza das regiões Sul e Sudeste, principalmente a da Sudeste.

Em tempos recentes, a região Sudeste, além do desemprego gerado pelo avanço tecnológico e da globalização, enfrenta os problemas causados pela migração inter-regional e pela intra-regional. Essa migração deve-se ao fato de que as indústrias, pelo processo de causação circular e acumulativo em ascensão, tendem a se localizar nos principais perímetros urbanos de uma nação. Tais problemas podem ser aqui enumerados:

- 1- Aumento do contingente de pessoas desempregadas, ou subempregadas ou informalmente empregadas, que contribuirão para a maior rotatividade e para menores salários para os empregados;
- 2- Aumento da violência (furtos , roubos );
- 3- Expansão das favelas ou do número de moradores das favelas. Tal fato contribui para a tendência de queda do IDH das grandes cidades, já que houve aumento da demanda por necessidades básicas (saneamento básico, luz, água, moradia, etc....). Conseqüentemente, o tráfico de drogas é favorecido: mais mão-de-obra para trabalhar para o tráfico; mais gente para consumir;
- 4- Saturação do atendimento público: faltam vagas nas escolas, faltam professores, faltam vagas nos hospitais, a ocorrência dos “engarrafamentos” que ocorrem diariamente nas ruas das cidades “inchadas”, e lotação dos transportes públicos.

#### **2.2.4 Ação Pública**

O aprofundamento das desigualdades regionais nos países pobres foi também estimulado pelo caráter historicamente feudal de suas instituições, ou seja, o caráter de exploração dos ricos sobre os pobres, tornando estes últimos cada vez mais pobres. As instituições governamentais dos países subdesenvolvidos não se esforçaram o suficiente para realizar uma política de integração nacional, ao contrário do que ocorreu nos países ricos, que conseguiram progresso econômico estável.

Um combate eficiente aos efeitos regressivos, interrompendo o processo de causação circular em descensão, gera redução das desigualdades regionais, que por sua vez gera uma base política mais sólida para promover mais igualdade entre as regiões. E o raciocínio inverso (combate ineficiente aos efeitos regressivos) também é válido.

A concepção de Estado Opressor de Myrdal deve-se ao Estado do período pré-revolução industrial, impulsionada pioneiramente pela Inglaterra, o qual possuía o objetivo de manter os salários em níveis baixos, e manter alta a oferta de mão-de-obra. Isso foi feito através da proteção do mercado nacional contra o mercado externo e através das leis trabalhistas elaboradas pela classe rica para oprimir e enfraquecer a organização das forças de trabalho. A partir da revolução industrial, muitas dessas leis opressoras foram revogadas, mas pouco foi feito em termos de promoção de uma distribuição de renda mais igualitária. Os baixos salários permitiram acumulação de capital suficiente para acelerar o crescimento econômico. Com o progresso tecnológico e com o crescimento populacional foi possível afrouxar os regulamentos trabalhistas opressores, pois as próprias forças de mercado já eram suficientes para gerar um contingente de desempregados e, por tanto, para manter os salários baixos.

A postura do Estado-opressor estava associada a uma sociedade patrimonialista em que a hegemonia privada era patente, tendo a ação pública uma posição de proteção aos direitos de propriedade. Com o aparecimento da indústria e das novas idéias de sociedade, tendo-se como referência a visão clássica smithiana, iniciou-se uma nova era, em que a ideologia do livre mercado se impôs.

Os salários e outros direitos trabalhistas passam a ser negociados livremente entre patrões e trabalhadores. Ascende então o Estado liberal, que representou uma ruptura com o Estado patrimonialista, passando a gerir as estruturas não-econômicas da sociedade, como as leis,



religião, etc. A economia passou então a ser justificada pela noção de equilíbrio da teoria clássica: deixemos as forças de mercado agirem livremente, pois assim oferta e demanda se ajustarão pela força da “mão-invisível” de Adam Smith. Ambas se ajustarão em direção a um equilíbrio estável, e, se for observado algum desequilíbrio, este é considerado transitório e devido principalmente ao desemprego friccional (pessoas que estão trocando de emprego, ou que estão se qualificando para outro emprego, etc...), ao desemprego voluntário (ao salário vigente algumas pessoas não querem trabalhar), e a mudanças exógenas. Porém, após o surgimento de uma mudança geradora de desequilíbrio, surge uma mudança de igual intensidade, mas de sentido contrário, que anula a mudança anterior e restabelece o equilíbrio inicial.

Myrdal contesta essa argumentação teórica. Segundo este autor, uma mudança que inicialmente gere desequilíbrio, sem que haja intervenção do Estado, será seguida de outras mudanças que atuarão na mesma direção, reforçando a intensidade da atuação da mudança inicial. Tais mudanças conduzem a economia para uma posição mais afastada do equilíbrio inicial.

A consolidação e crise do Estado liberal envolveu uma realidade econômica cíclica, em que foram registradas as recessões de 1860 a 1873 e a grande depressão de 30 no século XX. Iniciava-se a era da intervenção pública na economia de mercado, no sentido de regular e estimular a demanda agregada, dada a grande capacidade ociosa existente na economia, sugerindo o então conceito de “desemprego involuntário” de Keynes. As ações públicas se iniciam com a política do *New Deal* de Franklin Roosevelt nos EUA na década de 30, bem como com a publicação da “Teoria Geral”. Formalizava-se uma nova corrente na teoria econômica fundamentada no *Welfare State*. Nesse contexto registram-se os movimentos populares apoiados pelos parlamentos nacionais dos países mais avançados que conseguiram moldar leis e regulamentos a favor das classes e regiões mais pobres. Essas regiões e classes foram beneficiadas com maior quantidade de hospitais, clínicas, estradas, com melhor qualidade dos servidores públicos municipais, com a tributação progressiva e com reformas na previdência social. O estado então já se apresenta de outra forma: O Estado do bem-estar. Myrdal, em seus estudos, argumenta que nos países desenvolvidos, as desigualdades já estão tão reduzidas que as reformas se realizam sem a ocorrência de lutas de classes. Cita ainda, para configurar tal situação, o termo “harmonia criada”, que é uma harmonia nacionalista

criada pelo *Welfare State*. Até o sistema de preços é regulado pelo Estado. Os preços não são resultados apenas das forças de mercado. São preços políticos.

Myrdal admite que em países subdesenvolvidos o Estado deve interferir com eficiência em alguns setores nos quais a iniciativa privada não deva estar desta forma atuando, como ocorre nos então países desenvolvidos. Conforme os países subdesenvolvidos forem sofrendo o processo acumulativo de desenvolvimento, a iniciativa privada aumentará gradativamente sua participação na economia. Para tal, o país deve ter um plano nacional de desenvolvimento. O objetivo principal é aumentar a capacidade produtiva do país, bem como este plano deve conter uma política de controle de fertilidade, pois os avanços na medicina contribuem para reduzir o índice de mortalidade, o que exige investimentos crescentes para manter os níveis de padrão de vida da população;

Deve-se então definir quanto deve ser investido e quais os meios que serão utilizados para realizar tal investimento. Investir em que setores? Myrdal enumera esses setores: transporte, energia, construção de usinas, e equipamentos de indústrias pesadas e leves. Além disso, deve-se também investir para aumentar a produtividade da agricultura e melhorar a qualidade da saúde, da educação e da capacitação profissional da população. Não deve haver apenas uma diretriz geral, mas devem existir também diversas subdiretrizes meticulosamente planejadas em todos os setores de abrangência dos investimentos. Myrdal chama a atenção para o fato de que os Estados subdesenvolvidos devem oferecer assistência social, mas de maneira econômica na fase inicial de seu processo de desenvolvimento econômico. O autor lembra que muitos dos países hoje desenvolvidos não eram liberais na assistência social (assistência às crianças, aos doentes, previdência social, etc.) no início dos seus processos de desenvolvimento.

Em prol da formação da poupança do governo com fim de investimento, Myrdal defende política econômica austera, com elevada tributação, para substituir parte do consumo por inversões. No entanto, ocorre o sacrifício do consumo corrente, com maior peso sobre renda dos mais pobres, afetada pelos aumentos dos tributos, que são repassados em grande parte para os preços. Tomando por hipótese que os preços de todos os bens sejam afetados igualmente pela elevação da carga tributária, (apenas uma simplificação), os mais ricos, além

de possuírem formas de driblar a incidência de alguns tributos, através de aplicações financeiras no exterior, por exemplo, eles podem reduzir o consumo dos bens supérfluos que tiveram maiores altas de preços devido ao repasse dos tributos indiretos a esses preços, e o nível de bem-estar deles não sofrerá grandes danos. Já os mais pobres, não possuem condições financeiras nem experiência para driblar os aumentos de tributos. O nível de bem-estar deles sofre danos gigantes, quando a elevação dos tributos indiretos atingem os preços dos alimentos, de moradia e de transportes, que compõem, por exemplo, mais de 90 % das suas despesas em todas as regiões do Brasil, segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (IBGE 2002).

Tabela 2 - Porcentagem sobre Despesa Mensal de Famílias com Renda até R\$ 400 (ano 2002)

Região	Educação	Consumo	Alimentação	Habitação	Aluguel	Transporte	4Classes*
Sul	0,78	91,55	26,92	41,40	17,68	7,27	93,27
Sudeste	0,63	92,79	26,73	42,50	21,78	7,18	98,19
Norte	0,87	96,27	36,71	32,87	15,26	8,55	93,39
Nordeste	0,85	96,20	38,47	32,98	14,60	8,54	94,59
Centro-oeste	1,03	94,41	25,28	40,13	17,41	10,25	93,07

Fonte: Elaborado pelo autor a partir Pesquisa de Orçamento Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

\*Observação : As quatro classes são: Alimentação, habitação, aluguel e transporte.

Tabela 3 - Participação do Consumo sobre Despesa Mensal de Famílias com Renda até R\$ 400, por Região (ano 2002)

REGIÃO	Consumo da Região
SUL	81,82 %
SUDESTE	81,73 %
NORTE	86,36 %
NORDESTE	86,26 %
CENTRO-OESTE	81,61 %

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da POF (IBGE/SNIPC)

Percebe-se claramente que uma política de arrecadação fiscal austera provoca aumento das desigualdades sociais no curto prazo. Porém, no longo prazo, as desigualdades podem ser reduzidas e o nível de bem-estar dos mais pobres pode ser elevado. Isso devido ao retorno que ocorrerá com os investimentos realizados pelo governo.

É necessária, contudo, uma certa desigualdade para promover o empreendedorismo, a poupança e os investimentos. Torna-se necessária uma tributação progressiva que distribua renda e que seja convertida em geração de emprego formal. Pois, segundo Carneiro, outras políticas relacionadas ao emprego formal, como uma elevação do salário mínimo, por exemplo, pouco afetam a situação econômica dos pobres, o que se registra no Brasil, como descrito adiante:

A maioria de pobres não trabalha no mercado de trabalho formal. Grande parte dos pobres trabalha no setor informal (22 % são empregados informais e 37 % são autônomos) ou é inativa (15 %). Somente 15 % dos pobres estão trabalhando no setor formal (público ou privado); Somente 5 % estão empregados. Isto significa que as políticas sociais ligadas ao emprego ou desemprego formal têm alcance muito limitado entre os pobres. (Carneiro, 2003, p.122).

Mas o que ocorre de fato nos países subdesenvolvidos, em sua maioria, é uma desigualdade que apenas concentra renda e provoca estagnação da economia, devido à ausência de investimentos planejados que promovam redução das desigualdades sociais e uma integração nacional bem executada (que evite que certas regiões sejam relegadas ao atraso econômico).

Os investimentos públicos não devem ser feitos com base no que é idealizado pelo setor privado: minimização de custos e maximização de lucro. Sob a ótica do setor privado, a maioria desses investimentos são economicamente inviáveis. Mas esses investimentos são de suma importância para a geração de economias externas que dinamizarão o setor industrial no futuro.

O elevado desemprego e subemprego nos países subdesenvolvidos é explicado pelo fato de que o setor privado por si só, não consegue gerar a demanda efetiva necessária para absorver a oferta de mão-de-obra. Myrdal realça a importância de se realizar “um estudo de causalidade circular entre todos os fatores relevantes do sistema social do país, quer sejam “econômicos” ou “não-econômicos” ” (Myrdal, 1968). Tal estudo é de extrema importância para identificar os pontos de estrangulamento da economia, para estimular o crescimento econômico sem sacrifícios insuportáveis da classe pobre e para maximizar o estímulo aos efeitos propulsores.

O autor defende que para os países subdesenvolvidos torna-se relevante a importação de bens de capital do mercado externo. Para não haver pressões sobre o câmbio e sobre a balança

comercial, sugere-se que essa compra se realize através de empréstimos ou de doações, ou que se faça um controle sobre as importações e que se estimule as exportações.

Myrdal defende também o investimento em pesquisas, assim como a criação de escolas e universidades, com o objetivo de preparar cientistas e realizar pesquisas em todas as áreas de conhecimento.

### **3 POLÍTICA ECONÔMICA E POBREZA**

Com base no modelo de causação circular acumulativa de Myrdal, esta seção faz um estudo sobre a dinâmica existente entre as forças de mercado, o subdesenvolvimento, a pobreza e a política econômica no Brasil. São focadas as fases regressivas e bipolares nos antecedentes históricos que abrangem o início do século XX até a década de 1970. A análise teórica nos antecedentes enfatiza o período que se estende de 1951 a 1978. Em seguida analisa-se a fase da estagnação econômica do Brasil a partir de 1980 até 2006 ( que se inicia com o governo Figueiredo, que tomou posse em 1979) segundo variáveis que sinalizam para a intensificação da pobreza como fruto dos efeitos regressivos do período.

#### **3.1 ANTECEDENTES**

Esta subseção ressalta os fatores relevantes regressivos e propulsores provenientes das sucessivas gestões econômicas e o processo circular acumulativo de subdesenvolvimento e pobreza por eles gerado. A periodização está definida segundo os critérios: a das fases nas quais predominaram os efeitos regressivos, que são aqui denotadas por “fases regressivas”, nas quais o crescimento médio do PIB foi inferior a 5 % ao ano e acompanhado da elevação ou da estabilidade da pobreza, da desigualdade de renda e ou da indigência; e dos momentos nos quais predominam os efeitos propulsores para o crescimento econômico de curto prazo (com taxa média de crescimento do PIB não inferior a 5 % ao ano) e efeitos regressivos que refletiram no aumento das desigualdades regionais e sociais e na deterioração dos indicadores de pobreza no país, sendo denominadas de “fases bipolares”.

##### **3.1.1 Fases Regressivas<sup>2</sup>**

A fase compreendida entre 1900 e 1946 foi marcada pela elevação da carga tributária e endividamento externo. O início do século XX foi marcado pelos governos militares. Em 1914 dava-se início à primeira guerra mundial. O crescimento médio do PIB de aproximadamente 4% ao ano ocorrido no período entre 1900 e 1913, devido principalmente à elevação das exportações de borracha, aos investimentos no sistema de transporte (setores

---

<sup>2</sup> Fases que se reportam aos intervalos: 1900 a 1946 e 1964 a 1967.

ferroviário e portuário), foi reduzido com a guerra. As importações foram mais atingidas do que as exportações. A receita fiscal do governo brasileiro era muito dependente da receita com as tarifas sobre as importações. Tal fato inibiu a política fiscal como estímulo ao crescimento. O governo aumentou as bases de incidência de impostos sobre consumo para compor o desequilíbrio fiscal gerado. Essa medida pode ter sido o primeiro passo para o crescimento da carga tributária na economia brasileira e do aumento da desigualdade na distribuição de renda. A deterioração na distribuição de renda, ocorrendo de forma contínua, exerce certamente pressão sobre o nível de pobreza. Contudo, ainda assim houve algum crescimento econômico nesse período: as exportações de produtos que antes da guerra eram ínfimas passaram a despontar, pois havia capacidade ociosa no mercado internacional. Além disso, a produção doméstica começa a crescer a partir de 1916, suprimindo a redução das importações. A produção brasileira concentrada na produção do café e da borracha, tornou-se mais concentrada com a crescente política de valorização do café iniciada em 1907.

De tempos em tempos o governo brasileiro se deparava com o problema das supersafras ou com eventuais crises de liquidez internacional, o que acarretava reduções bruscas do preço do café e conseqüentemente obrigava o governo a realizar gastos cada vez maiores na compra de parte da produção de café. Ainda com reflexos da queda da receita com as importações (devido à queda das importações durante a primeira guerra mundial), o governo enfrentava *déficits* fiscais consideráveis. Com isso, a alternativa foi financiar as novas compras de café através do endividamento externo. Em 1923 foi pedido um empréstimo aos banqueiros ingleses de Cr\$ 25 milhões, condicionado à reformas e políticas que seriam implementadas por uma missão de peritos ingleses que estudariam a posição financeira do tesouro nacional. Nota-se sobre esse fato duas observações importantes: Estava sendo consolidada a “cultura” do endividamento externo (que já tomara impulso com os *funding loans*<sup>3</sup> de 1898 e o de 1914) em prol do crescimento econômico. A segunda observação é a consolidação dos empréstimos condicionados a políticas econômicas sugeridas por instituições financeiras internacionais. Percebe-se que essa cultura se perpetuou com o advento do FMI. Com a crise de 1929, houve forte crise de liquidez internacional. Houve redução dos influxos de divisas e de investimento externo direto entre 1930 e 1936. O câmbio se desvalorizava continuamente, o que favoreceu as exportações e além disso, a proteção tarifária ( tarifas sobre as importações) favoreceu o

---

<sup>3</sup> Empréstimos cedidos por bancos ingleses através de compra de títulos, cujos recursos seriam destinados ao pagamento de juros de empréstimos anteriores ao *funding loan*. (rolagem de juros da dívida externa em troca de austeridade fiscal e monetária do governo brasileiro).

crescimento das indústrias tradicionais (borracha, papel, metalúrgica e química). Com isso, a crise foi superada. Todavia, a taxa média de crescimento do PIB nesse período entre 1914 e 1938 foi de 4,9 % ao ano.

Tabela 4 - PIB a preços de 2006 e Taxa de Crescimento do PIB (1914 a 1938)

ANO	PIB a preços de 2006	Taxa de Crescimento do PIB
1914	27.616,20	-
1915	27.703,87	0,3%
1916	27.966,88	0,9%
1917	30.596,99	9,4%
1918	29.983,30	-2,0%
1919	32.350,40	7,9%
1920	36.383,24	12,5%
1921	37.074,52	1,9%
1922	39.966,34	7,8%
1923	43.403,44	8,6%
1924	44.011,09	1,4%
1925	44.011,09	0,0%
1926	46.299,67	5,2%
1927	51.300,03	10,8%
1928	57.199,53	11,5%
1929	57.828,73	1,1%
1930	56.614,33	-2,1%
1931	54.746,05	-3,3%
1932	57.100,13	4,3%
1933	62.182,05	8,9%
1934	67.902,79	9,2%
1935	69.939,88	3,0%
1936	78.402,60	12,1%
1937	82.009,12	4,6%
1938	85.699,53	4,5%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ipeadata.

A partir da segunda guerra mundial (1939 a 1946) as restrições de comércio sofridas pela economia brasileira ao mercado europeu aumentaram substancialmente a dependência



comercial do Brasil da economia dos Estados Unidos. A taxa média de crescimento nesse período foi de 4 % ao ano.

Tabela 5 - PIB e Taxa de Crescimento do PIB (1939 a 1946)

ANO	PIB A PREÇOS DE 2006	TAXA DE CRESCIMENTO
1939	87.842,02	-
1940	86.963,60	-1,0%
1941	91.224,82	4,9%
1942	88.761,75	-2,7%
1943	96.306,50	8,5%
1944	103.625,79	7,6%
1945	106.941,81	3,2%
1946	119.347,06	11,6%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ipeadata

A fase que abrange o período entre 1964 e 1967 é caracterizada pela compressão salarial gerada pelo PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo). O plano relevante nessa fase para o entendimento das razões do nível de pobreza atual da sociedade brasileira, é o PAEG. Implementado entre 1964 e 1967, foi um plano de estabilização que também deixou suas seqüelas danosas para a qualidade de vida dos brasileiros. O crescimento econômico médio (do PIB) em torno dos 4 % ao ano foi bem menor do que o do governo JK ( em torno dos 8 % ao ano entre 1956 e 1960, e em torno de 9,4 % ao ano entre 1957 e 1960 ( desconsiderando o ano ruim de 1956).

Os principais objetivos do plano eram o de retomar o crescimento acelerado (após a estagnação, principalmente entre 1961 e 1962) e o de reduzir a inflação. Mas o objetivo maior era o de reduzir o déficit público e a inflação. A inflação foi diagnosticada como uma inflação de demanda. Foi feita então uma política fiscal bastante austera (restritiva, contracionista ) e uma significativa compressão salarial. No primeiro trimestre de 1964 a inflação que era de 100 % passa a ficar em torno dos 20% ao ano. Em 1965 foi determinada pela circular número 10 (do ministro extraordinário para assuntos do gabinete civil) como seria o reajuste salarial da administração pública federal que seria também estendida aos estados e municípios, e aos casos de dissídio do setor privado. O salário deveria ser estabelecido pelo salário real médio dos últimos 24 meses anteriores ao mês do ajustamento; deveria incidir uma taxa de

produtividade sobre o salário real médio; Seria acrescentada também a metade da inflação esperada pelo governo; os ajustes salariais seriam anuais. Esses ajustes contribuíam para o aumento das expectativas de inflação dos agentes econômicos.

O que acontecia era que a inflação programada pelo governo era sempre menor do que a que efetivamente ocorria. O índice de salário mínimo real médio caiu 7 pontos percentuais em 1965, e novamente em 1966. A inflação passa do patamar dos 90 % no ano de 1964 para o patamar dos 28 % em 1965. O crescimento econômico nesse período deveu-se principalmente ao crescimento do setor agrícola (13,8%) e dos serviços( 3,7 %). Em relação à política fiscal restritiva, em 1966 foram cortados gastos principalmente do Ministério dos transportes (na época o Ministério da Viação e de Obras Públicas), e do Ministério do Trabalho e Previdência Social. A indústria brasileira sentiu os efeitos dessa política fiscal, principalmente os setores: vestuário, alimentos e construção civil. Obviamente as pequenas e médias empresas foram as mais atingidas pela política fiscal implementada. O crescimento econômico nesse período foi sustentado pela internacionalização da economia, principalmente a partir da intensificação dos influxos de capital estrangeiro em 1966 ( em sua maioria empréstimos das filiais brasileiras às matrizes) , o que gerava superávit em nossa conta de capital. Com esse “modelo de desenvolvimento” não foi surpresa notar o aumento da desigualdade na distribuição de renda entre 1960 e 1970.

A fração da renda total dos 50 % mais pobres foi reduzida dos 17,7 % para os 14,9 %, e a dos 30 % da faixa superior de 27,9% para 22,8%. Apesar de todas essas considerações, houve algumas conseqüências positivas do PAEG para a sociedade brasileira, decorrentes da reforma do sistema tributário: a aprovação em 1966 do Código Tributário Nacional; a eliminação dos impostos em cascatas e também os obsoletos; e a coordenação entre os sistemas tributários da União, dos estados e dos municípios. Destaca-se também a criação do Banco Central, centralizando as funções da Sumoc e do Banco do Brasil.

Percebe-se que a internacionalização da economia gerou efeitos propulsores fracos e pouco dinamizadores da economia. Podemos extrair então a seguinte causalidade circular: o aumento da concentração de renda eleva a pobreza e reduz o mercado de bens de consumo; esta redução provoca problemas de eficiência produtiva (pela redução da demanda); esses problemas abrem maior espaço para as multinacionais, que venderão, inicialmente seus produtos a uma pequena parcela da população brasileira e que geram poucos empregos. Aos

poucos as multinacionais aumentam suas escalas de produção, almejando vender para outras classes de renda (classes média alta, média e média baixa). As grandes multinacionais dominam e concentram o mercado, tornando-o oligopólico. Isso concentra ainda mais a renda, o que aumenta a pobreza e reduz ainda mais o mercado dos bens de consumo.

A taxa média de crescimento anual do PIB durante o PAEG foi de 4,4 %. Mesmo se considerarmos o crescimento do PIB de 1964 em relação a 1963, essa taxa não se eleva, pelo contrário, ela se reduz. O PIB cresceu 3,4 % de 1963 para 1964.

Tabela 6 - PIB e Crescimento do PIB durante o plano PAEG (1964 a 1967)

ANO	PIB a preços de 2006	Crescimento Anual
1964	378.591,52	-
1965	387.677,72	2,4%
1966	413.652,12	6,7%
1967	431.025,51	4,2%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ipeadata

### 3.1.2 Fases bipolares<sup>4</sup>

A fase entre 1947 e 1963 tem como característica marcante o Plano de Metas, com forte crescimento econômico e impulso das desigualdades. Em 1947, foi implementado um sistema de controle das importações, o que prejudicou as importações de bens de capital que são propulsoras do crescimento econômico. Porém, o crescimento da indústria nacional era impulsionado pelo modelo de substituição de importações e com a expansão do crédito feita pelas autoridades monetárias. O PIB real cresceu 4,9% em 1951, e 7,3% em 1952. Um fator que explica em parte esse crescimento foi o grande afrouxamento das licenças de importação realizado a partir de 1951.

Vargas assume o governo em 1951 herdando do governo Dutra uma inflação acelerada e desequilíbrio financeiro do setor público. A primeira meta era reduzir e estabilizar a inflação e tentar alcançar o superávit fiscal. Foi formada a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) para captar financiamentos do Banco Mundial e do Eximbank para projetos elaborados pela própria comissão. O objetivo era a eliminação dos gargalos da economia, com investimentos

<sup>4</sup> Fases que se reportam aos intervalos: 1947 a 1963 e 1968 a 1978.

nos setores: portos, energia e transportes. A composição dos investimentos foi significativamente alterada: a predominância que era dos investimentos públicos passa a ser dos investimentos privados. A taxa de câmbio era fixa e as licenças para importações foram relaxadas. Tal medida buscava combater a inflação. A mudança da composição dos investimentos foi muito favorecida pelo forte aumento das importações de bens de capital e pelo redirecionamento da função do Banco do Brasil, ou seja, a redução dos empréstimos dessa instituição para o Tesouro Nacional e a elevação dos empréstimos para o setor produtivo (favorecida pelos recursos de atrasos comerciais). Foram obtidos superávits em 1951 e em 1952. A inflação em torno dos 12 % em 1951 passou para cerca dos 17 % em 1952.

O déficit da União crescia (CR\$ 2,9 bilhões em 1953) principalmente devido aos empréstimos externos para a realização das obras de infra-estrutura em prol do crescimento industrial e aos atrasados comerciais que chegou a US\$ 600 milhões em 1953. A indústria cresceu 9,3 % no referido ano. A inflação saltou de 12 % ao ano de 1952 para 20 % ao ano em 1954. O Banco Mundial rompeu com o Brasil, que conseguiu um empréstimo de CR\$ 300 milhões em 1953 junto ao Eximbank, para pagar os atrasados. A receita das exportações caiu. Houve muito descontentamento dos exportadores, que passaram a reter seus estoques à espera de uma desvalorização cambial. O saldo da balança comercial deteriorou-se. Soma-se a isso o fato de que o governo federal teve que realizar pesados gastos no combate à seca do Nordeste e na ajuda a bancos e estados que estavam à beira da falência, como foi o caso do estado de São Paulo.

A crise política aliada à crise cambial, ao déficit público e à inflação crescente foi progressivamente diluindo as forças do governo Vargas, culminando no suicídio desse estadista.

Tabela 7 - PIB e Crescimento do PIB (1951 a 1954)

ANO	PIB a preços de 2006	Crescimento Anual
1951	161.763,59	4,9%
1952	173.572,33	7,3%
1953	181.730,23	4,7%
1954	195.905,19	7,8%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ipeadata

O governo Vargas foi uma fase provavelmente bipolar, pois houve expansão de 9,8 % da indústria e crescimento médio anual de 6,2 % durante o período, porém sempre acompanhado de greves e insatisfações das camadas médias urbanas. Os pobres ainda foram favorecidos em 1954 com um aumento de 100 % do salário mínimo.

Em 1956 inicia-se o governo Juscelino Kubitschek, e, com ele, o plano mais ousado e exótico de crescimento econômico da história brasileira, pois em contra-partida, ele foi também o grande impulso para o crescimento brutal da dívida pública e das desigualdades regionais e de renda que assolam a sociedade brasileira até os dias atuais: o plano de metas.

A inflação também se elevou de forma significativa, mas não de forma exorbitante, ao compararmos com a que ocorreu na década de 80. Alterações sobre o câmbio e a implementação de tarifas, quotas e impostos sobre importação e exportação eram os instrumentos mais utilizados de política econômica. Porém, o espaço para esses tipos de manobra estava saturado, ou seja, qualquer outra reutilização desses instrumentos poderia causar desabastecimentos de matérias-primas e de outros bens importados considerados estratégicos para a economia ou até mesmo prejudicar os exportadores com o câmbio excessivamente desvalorizado.

Apesar das desvalorizações cambiais estimuladas pelo governo e pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que posteriormente seria extinta, as receitas das exportações continuavam em queda, devida à alta inelasticidade da demanda de café no mercado externo. Somando-se a todos esses fatores a reduzida quantidade de divisas disponível e o crescimento industrial lento sob o modelo de substituição de importações, havia uma necessidade de entrada de capitais autônomos para retomar um crescimento mais acelerado. Nesse momento foi feita uma escolha radical: abandonar o incentivo às indústrias nacionais para incentivar a abertura da economia aos capitais estrangeiros e às multinacionais, a exemplo do setor automobilístico, que erradamente foram referenciadas como indústria brasileira. Como exemplo: A “Volkswagen brasileira”, que na verdade é alemã.

Antes mesmo do governo JK, o Brasil já fechava empréstimos cada vez mais vultosos (em Setembro de 1954 houve um empréstimo de U\$80 milhões). A inflação anual atingiu 36,47 % em 1959 e 32,29 % em 1960. Apesar de ser considerada elevada para os padrões da época, não podemos afirmar que a inflação durante o governo JK tenha sido exorbitante. Para

checarmos isso, basta compararmos com a inflação de períodos posteriores, como na década de 70 e 80 que corroboraremos tal informação. O governo emitia moeda, acelerando a inflação, o que amenizava sua dívida interna pela deterioração do seu valor real até a data de pagamento. A aceleração da inflação representava, por tanto, uma forma de financiamento do governo JK.

Outra forma de financiamento foram as taxas múltiplas de câmbio. Compravam-se dólares a taxas sobrevalorizadas de câmbio, e vendia-se aos importadores a uma taxa superior a dos exportadores. Isso equivalia a uma tributação sobre as exportações, principalmente sobre o setor agrícola, que respondia por mais de 90 % das exportações durante o referido governo.

O financiamento interno do plano ficava a cargo do BNDE e do Banco do Brasil. Contudo, as formas de financiamento predominantes derivavam de capitais privados, principalmente através dos *supplier's credits* (créditos dos ofertantes), em sua maioria exportadores de países europeus que desejavam retomar o crescimento econômico após a segunda guerra mundial, e dos capitais de risco estrangeiros (apoiados por uma nova legislação mais favorável ao capital estrangeiro inserida pela instrução 113 da Sumoc). Os rendimentos reais dos títulos do governo tornaram-se negativos com a inflação elevada.

A dívida externa foi setuplicada durante a década de 50. Esse tipo de financiamento não se apresentava de forma sustentável. A carga tributária foi elevada (impostos sobre o consumo, sobre a renda e sobre os lucros das empresas ) o que contribuiu para desacelerar a inflação por um lado, e aumentar ainda mais a desigualdade na distribuição de renda, já agravada pelos efeitos da política monetária e cambial adotadas, pelo outro lado. Esses foram efeitos regressivos do Plano de Metas.

Houve, inegavelmente, efeitos propulsores. O Brasil crescia em torno de 7 % ao ano, o que era considerado bem elevado comparativamente a outros países subdesenvolvidos na época. O plano concebia investimentos em cinco principais setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Além dessas metas, uma outra meta, a mais “fiscalmente exótica”, a construção de uma nova capital (Brasília). Essa última e exuberante meta não estava prevista no orçamento. No início do governo seguinte ao de JK, em 1961, foi aprovado um orçamento que previa um déficit de CR\$ 55 bilhões para o período fiscal. Um panorama

dos investimentos e financiamentos externos pode ser observado no quadro seguinte sobre disponibilidade de recursos externos, compreendendo o período entre 1955 e 1960.

Tabela 8 - Disponibilidade de recursos externos 1955-1960 (em US\$ milhões)

	1955		1956		1957		1958		1959		1960	
EFEITOS PROPULSORES	Financia mento <sup>5</sup>	Investi mento <sup>6</sup>	Financia mento	Investi mento	Financia mento	Investi mento	Financia mento	Investi mento	Financia mento	Investi mento	Financia mento	Investi mento
TOTAL	78,1	15,2	298,6	16,4	421,9	47,7	487,4	72,1	389,4	53,7	281,6	84,8
Energia Elétrica	40,4	2,5	23	23,9	67,2	67,9	133,7	-	95,7	-	64,2	-
Transporte	31,4	-	82,7	-	105,2	0,8	185,4	1,1	75,1	-	41	-
Alimentação	-	-	81	0,4	36,2	3,3	15,8	0,7	9,7	-	42,2	12,2
Indústria Básica	6,3	11,3	183,9	16	213,3	42,9	152,5	70,3	208,9	53,7	129,7	72,6
Siderurgia	6,3	0,5	51,6	3,5	10,5	-	18,6	-	131,3	-	nd <sup>7</sup>	nd
Automobilística	-	-	103,1	6,2	190,5	32,3	-	0,3	45,7	46,8	nd	nd

Fonte: Sumoc, relatórios 1959 e 1960 apud Dias FGV

<sup>5</sup> Financiamento de capitais privados estrangeiros (principalmente de exportadores da Europa);

<sup>6</sup> Investimentos externos diretos de multinacionais (capitais de risco).

<sup>7</sup> Dado não disponível.



As grandes obras de infra-estrutura e as inversões de capital estrangeiro, assim como a localização das filiais multinacionais, concentraram-se nas grandes capitais (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, principalmente). Conseqüentemente, as desigualdades regionais se elevaram fortemente. As cidades privilegiadas pelos investimentos experimentaram o primeiro grande impulso ao processo, que mais tarde se intensificou ainda mais, denominado “inchação urbana”. As cidades tornam-se superpovoadas, e isso gera uma série de problemas no meio ambiente urbano: excesso de asfalto; carência de “verde”; mais poluição no ar e no solo; clima mais quente; expansão das moradias irregulares (favelas, moradias de risco nas encostas); aumento do desemprego; saturação do atendimento médico-hospitalar, do sistema educacional e do sistema de transportes; e, por fim, aumento da pobreza. Houve forte crescimento econômico nesse período, não há dúvidas. Contudo, já observamos o gigante custo social incorrido que “mais que descompensa” o progresso obtido. Como podemos observar, o governo JK até teve iniciativa de gerar efeitos propulsores que geraram, sem sombras de dúvidas, um crescimento econômico fantástico, porém, este não foi executado com uma necessária integração nacional que fosse suficiente para não permitir que certas regiões “ficassem para trás” durante o processo de crescimento. A taxa média de crescimento anual do PIB nesse período foi de 7,1 %.

Tabela 9 - PIB e Crescimento do PIB (1947 a 1963)

ANO	PIB a preços de 2006	Crescimento Anual
1947	122.211,39	-
1948	134.065,90	9,7%
1949	144.388,97	7,7%
1950	154.207,42	6,8%
1951	161.763,59	4,9%
1952	173.572,33	7,3%
1953	181.730,23	4,7%
1954	195.905,19	7,8%
1955	213.144,84	8,8%
1956	219.326,04	2,9%
1957	236.214,15	7,7%
1958	261.725,28	10,8%
1959	287.374,36	9,8%
1960	314.387,54	9,4%
1961	341.424,87	8,6%
1962	363.958,92	6,6%
1963	366.142,67	0,6%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ipeadata

A fase entre 1968 e 1979 é marcada por um crescimento econômico acentuado, gerado pelo “Milagre Econômico” (1968 a 1972) e pelo II PND (1973 a 1979), e por um novo impulso do crescimento das desigualdades.

A partir de 1967, no novo governo, com Delfim Netto à frente do Ministério da Fazenda, inicia-se uma nova era: A era do “milagre econômico”. Agora havia um novo diagnóstico da inflação: a inflação era de custos. Além do desafio de estabilizar a inflação, havia outro: a retomada do crescimento. Veio então o PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento).

Os investimentos seriam então concentrados em infra-estrutura (Energia, transportes e comunicação), siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura. Foi promovida expansão da demanda através de expansão do crédito ao consumidor e à agricultura. O governo financiava o déficit através da emissão de títulos. Para facilitar esse mecanismo de financiamento, o governo promoveu estímulos fiscais às fusões e incorporações bancárias. Os bancos obteriam ganhos de escala, reduzindo os custos operacionais e possibilitando a redução das taxas de juros reais. A partir de 1967 o Banco Central vende ORTNs. A partir de 1970 foram criadas as LTNs. Em 1973 o mercado bancário já estava oligopolizado e com isso já se tornava uma tarefa difícil a redução do *spread* bancário. Até hoje, os efeitos dessa concentração bancária se fazem sentir: juros altos e inibição dos investimentos.

Além disso, as estatais recorriam a empréstimos externos. O BNDES (na época BNDE) teve papel importante no financiamento dos investimentos públicos. Mas após 1968, a maior parte dos empréstimos passou a ser para o setor privado. A partir de 1968 o crescimento se acelerou: como exemplos podemos citar a indústria de transformação que cresceu em média 13,3 % ao ano e a indústria de construção que cresceu em média 15 % ao ano nesse período (1967 a 1973). Foi estabelecido um controle de preços: os reajustes de preços pelas empresas estavam condicionados à avaliação da Conep (Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços).

Com a oferta crescendo rapidamente (devido aos investimentos realizados), e a um crescimento mais lento da demanda (devido à fraca demanda interna liderada pelas exportações, ao controle

de preços e à queda dos salários reais) a inflação não disparava tanto (oscilava entre 20 % e 30 %).

Em 1966 a dívida externa bruta de médio e longo prazos era de US\$ 3,666 bilhões, e em 1973 era de US\$ 12,572 bilhões. Com a modernização do sistema bancário, novas operações de crédito externo poderiam ser feitas. A composição da dívida modificou-se. Em 1967 a participação dos empréstimos privados era de 26,9 %. Em 1973 era de 64,1 %.

Observe agora um discurso do Ministério do Planejamento de 1967 altamente contraditório com a realidade e inconsistente do ponto de vista lógico: "... o desenvolvimento econômico impõe o fortalecimento da empresa privada nacional, sem qualquer discriminação em relação à empresa estrangeira... Em complemento à poupança interna, e dada a sua contribuição ao progresso tecnológico e à capacidade de importar, o capital externo será admitido como instrumento de aceleração do desenvolvimento. A execução dessa política deve ser consistente com o fortalecimento da empresa nacional" (Abreu, 1990, pág. 283). Primeiro podemos observar uma inversão de causalidade: O desenvolvimento impõe...Na verdade, ocorre o contrário: O fortalecimento da empresa nacional impõe o desenvolvimento econômico.

Quando foi dito que o capital externo acelera o desenvolvimento, essa palavra desenvolvimento está sendo usada como sinônimo de crescimento econômico. Crescimento econômico nada mais é do que aumento do PIB. Para haver desenvolvimento tem de haver crescimento econômico e melhoria social: elevação da qualidade de vida de toda a população. Se o capital externo é acelerador do "desenvolvimento", então ele não poderia ser relegado à classe de mero complemento da poupança interna. E para completar a análise desse discurso, a realidade da época mostrava que o capital externo não era um simples coadjuvante na promoção do crescimento, e sim era o "ator principal".

O salário era a multiplicação da média do salário dos doze meses anteriores pelos coeficientes de produtividade e de inflação prevista. Toda vez que a inflação prevista fosse subestimada, o salário real médio seria corrigido pela diferença (entre a inflação real e a estimada).

Como as diferentes classes de trabalhadores recebem seus salários em datas diferentes, a disseminação de aumento dos preços ocorria de forma contínua. Além disso, a expectativa de uma possível correção dos salários gerava aumento de preços por motivos precaucionais. Deve-se considerar também, que as diferentes classes de trabalhadores possuem produtividades diferentes, o que acarreta distorções dos preços relativos, provocando aumento de preços.

Essa indexação à inflação tornava a inflação inerte e atingia em cheio as pequenas e médias empresas. Muitas dessas empresas não conseguiam repassar para seus preços as correções salariais, devido à alta elasticidade de sua demanda. Essas empresas assistiram o decréscimo de seus lucros e suas falências. Como resultado, o mercado torna-se mais concentrado, o que tende a contribuir para a prática de preços elevados e crescentes. Outra consequência dessa parceria inflação e indexação salarial foi a redução contínua do poder de compra em torno de 42 % entre 1967 e 1974, segundo dados do DIEESE.

Apesar dos investimentos realizados em infra-estrutura no Norte e Nordeste, as regiões Sudeste e Sul continuaram predominando na participação da renda total. Segundo dados da “Conjuntura Econômica”, de 1971, a região Nordeste tinha participação de 15,1% em 1964 e 1965 e passou para 14,1 % em 1968 e 1969, e a região Norte permaneceu praticamente constante.

Segundo dados do IBGE, (IBGE apud. Abreu 1990 p.289), com relação à distribuição funcional da renda, houve concentração de renda em favor das rendas de capital e da propriedade. Em relação à distribuição pessoal da renda, o índice de Gini, segundo dados da PNAD, (PNAD apud. Abreu 1990 p.289), elevou-se de 0,497 em 1960 para 0,562 em 1970 e para 0,622 em 1972. Os 1 % mais ricos tiveram sua participação na renda elevada de 11,9 % em 1969 para 14,7 % em 1970 e para 19,1 % em 1972, segundo dados do IBGE, (IBGE apud. Abreu 1990 p.289).

Houve crescimento do emprego a taxas de 4,3 % ao ano entre 1968 e 1973. Porém esse crescimento de emprego ocorreu de forma bastante concentrada nos setores mais dinâmicos da economia e nas regiões Sudeste e Sul. Essa taxa de 4,3 % era superior à taxa de crescimento populacional que girava em torno dos 2,9 %. Contudo, as pessoas foram se aglomerando nas grandes cidades (migração), o que gera muita distorção na comparação entre essas taxas (a

diferença se torna menor ao considerarmos o crescimento populacional nas grandes metrópoles e o crescimento do emprego nas mesmas). Extrai-se outra causação circular: um aumento da pobreza na área rural estimula a saída de jovens do campo para procurar emprego na área urbana. Essa saída gera redução do mercado consumidor, redução da renda, redução da produção, redução de emprego e aumento da pobreza no campo, que estimulará a saída de jovens para procurar emprego na área urbana...

A partir de 1973, com o governo Geisel, o crescimento econômico foi calcado na substituição de importações de bens de capital, de insumos básicos para a indústria e na elevação da prospecção e da produção de petróleo. Foi abandonado o controle direto de preços e foi oficializada uma forma de correção monetária. Essa última medida foi realizada com o intuito de compensar os agentes econômicos do aumento da incerteza quanto às taxas de inflação.

Com o afrouxamento dos preços e a indexação estabelecida, a inflação aumentava, e também a incerteza quanto a ela (inflação). A política salarial foi mantida, mas com uma novidade: caso a inflação futura fosse subestimada, haveria então uma correção de aproximadamente igual valor. Essa medida também contribuiu para elevar a inflação, pois apesar dos salários reais estivessem em descendência, os salários nominais estavam sempre em ascendência (porém, cresciam menos que a inflação). Sofrendo um pouco da doença ilusão monetária, os agentes econômicos elevavam os preços ao perceberem o contínuo aumento dos salários nominais. Ainda sob efeito do primeiro choque do petróleo ocorrido em 1973, as exportações declinavam. A dívida externa bruta passou de US\$ 12,572 bilhões para US\$ 21,171 bilhões, considerando os dois primeiros anos do governo.

Em 1975 foi implantado o II PND. Basicamente significou uma tentativa de reduzir os gastos públicos (política fiscal restritiva) e expandir a demanda via expansão do crédito. Foram concedidos diversos estímulos fiscais: “crédito do IPI para a compra de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções do imposto de importação, o crédito subsidiado e formas mais ou menos explícitas de reserva de mercado para os novos empreendimentos, assim como garantia de política de preços compatível com as prioridades da

política industrial” (Abreu 1990, pág.312). Tais estímulos contribuíram para a redução da carga tributária líquida e para o aumento da dívida pública.

O produto recuperou-se (crescia a 9,8 % ao ano) e a inflação recuou, mas muito pouco (de 46 % para 38,7 % ao ano). Percebe-se no quadro abaixo uma redução de imediato da participação da renda dos 20 % mais pobres e certa estabilização da pobreza e da indigência nesse período. Os efeitos da migração e da concentração de pessoas nas grandes cidades demoram um certo tempo para serem percebidos.

Todavia, percebe-se claramente esses efeitos alguns anos depois, na década de 80, quando os índices de pobreza, de indigência e de concentração de renda tornam-se mais perversos para a maioria da sociedade brasileira. Novamente os efeitos propulsores em prol do combate à pobreza gerados foram fracos, havendo maior presença de efeitos regressores. A taxa média de crescimento anual do PIB nesse período foi de 8,9 %.

Tabela 10 - PIB e Crescimento do PIB (1968 a 1979)

ANO	PIB a preços de 2006	Crescimento anual
1968	473.266,01	9,8%
1969	518.226,28	9,5%
1970	572.121,82	10,4%
1971	637.017,15	11,3%
1972	713.079,21	11,9%
1973	812.687,26	14,0%
1974	878.953,29	8,2%
1975	924.365,72	5,2%
1976	1.019.179,11	10,3%
1977	1.069.468,75	4,9%
1978	1.122.620,25	5,0%
1979	1.198.504,44	6,8 %

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Ipeadata

Tabela 11 - Distribuição de Renda (1976 a 1979)

ANO	COEFICIENTE DE GINI
1976	0,623
1977	0,625
1978	0,604
1979	0,593

Fonte: Ipeadata

Tabela 12 - Indicadores de Pobreza (1976 a 1979)

Ano	Percentual da renda dos 10% mais ricos	Percentual da renda dos 20% mais pobres	Percentual de pobres	Número de pessoas em domicílios pobres (em milhões)	Percentual de pessoas indigentes	Número de pessoas em domicílios indigentes (em milhões)
1976	51,04	2,43	48,23	50,03	23,12	23,99
1977	51,64	2,42	39,63	40,69	16,34	16,78
1978	47,71	2,05	42,55	45,24	20,69	22,00
1979	47,45	2,67	38,78	42,02	15,93	17,26

Fonte: Ipeadata

### 3.2 – ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL (1980 A 2006)

O início da década de 80 é o marco inicial de uma extensa fase regressiva na economia brasileira que vem perdurando até os dias atuais. Nesta seção são analisados os diversos e fortes efeitos regressivos e os raros e fracos efeitos propulsores. É apresentado um cenário externo, visando a contextualizar fatores que influenciaram o desempenho da economia brasileira, bem como uma análise do cenário interno, dado que se pretende registrar os impactos das gestões econômicas, a partir de 1980, como fatores geradores dos efeitos regressivos, e, conseqüentemente, dos reflexos na intensificação da pobreza.

#### 3.2.1 Cenário Externo

O primeiro choque do petróleo em 1973 e a queda do Vietnã do sul em 1975 foram os primeiros fatores impulsionadores da elevação da inflação norte-americana. Essa postura da economia

norte-americana voltada para os investimentos no setor bélico, em prol da corrida armamentista e da guerra fria, assistiu a invasão das tropas soviéticas ao Afeganistão e a derrota no Vietnã. Tal estratégia de investimentos concomitantemente competia com investimentos que poderiam ser executados em prol do crescimento e da redução dos custos da produção interna. Soma-se a esses fatores o segundo choque do petróleo ocorrido em 1979. Nos EUA a alta dos preços era seguida de aumento de salários que por sua vez era seguida por elevação dos preços... Nesse mesmo ano, Paul Volker toma posse na presidência do Banco Central americano. No ano seguinte, em 1980, Ronald Reagan vence as eleições para presidente dos EUA. A principal meta era reduzir e estabilizar a inflação. Para a consecução desse objetivo, o caminho escolhido foi o de reduzir a oferta de moeda e o da contenção dos gastos. Os instrumentais utilizados foram: elevação drástica da taxa de juros básica e redução dos gastos do governo, inclusive os gastos assistenciais de combate à pobreza.

Esse fato criou uma crise de liquidez, e obrigou muitos países endividados a elevarem também as suas taxas de juros para evitar ou atenuar a fuga de capital, acarretando no aumento de suas dívidas. Nos anos 80, esses países vivenciaram instabilidades econômicas que os obrigaram a adotar políticas macroeconômicas de estabilização e de retenção de projetos de crescimento, visando pagar juros e tentar conseguir acordos com os credores, no sentido de reduzir a carga da dívida (WANDERLEY 2005, p37).

Economistas da época defendiam a redução dos impostos, principalmente sobre os mais ricos, para que o crescimento econômico voltasse a acontecer. Os impostos foram reduzidos intensamente, mas os gastos assistenciais nem tanto. Em 1982 ocorria a maior recessão nos EUA desde a crise de 1929, com desemprego elevado e com uma brutal elevação das taxas de juros norte-americana. A inflação norte-americana só voltou a declinar a partir de 1983. Percebe-se claramente que o cenário internacional no início da década de 80 só veio adicionar efeitos regressivos aos que já se faziam presentes no cenário interno brasileiro, decorrentes de gestões econômicas anteriores equivocadas e/ou mal executadas. A recessão norte-americana obviamente contribuiu para uma redução da liquidez internacional e conseqüentemente da disponibilidade de recursos financeiros para a realização de empréstimos a outros países, o que representou a “seca” da fonte impulsionadora tradicional do crescimento da economia brasileira. Em 1983, o governo dos EUA optou por continuar com cortes nos gastos assistenciais e nos impostos, e por intensificar os gastos no setor bélico (mais de um trilhão de dólares). A taxa de



desemprego caiu e a economia norte-americana voltou a crescer (3,3 % ao ano). Em 1985, o governo lançou o plano Baker, numa tentativa de reduzir a pressão dos credores sobre os países devedores, alongando os prazos de pagamento, com participação do FMI e do BIRD, condicionada à exigência de realização de reformas estruturais estabelecidas por estas instituições.

O alongamento das dívidas não era suficiente para as economias emergentes honrarem seus compromissos. O plano Baker não vingou. O déficit orçamentário dos EUA continuava crescendo. A dívida nacional norte-americana atingia 1,7 trilhão de dólares em 1986. O déficit era coberto por empréstimos externos e pelas altas taxas de juros. Os empréstimos tomados pelo governo federal dos EUA representavam naturalmente um aumento da demanda por dólares, o que desencadeou uma valorização do dólar frente a diversas outras moedas. Tal fato tornou as exportações norte-americanas menos competitivas. Uma saída alternativa foi a intensificação da expansão de suas multinacionais nos outros países (implantação de novas filiais nos países em desenvolvimento).

Essa alternativa reduzia os custos de produção para as empresas dos EUA. Percebe-se que tal expansão certamente gerou efeitos regressivos e propulsores para a economia brasileira, com ampla predominância dos efeitos regressivos, que serão exaustivamente comentados na seção 3.2.2 que aborda o cenário interno.

Em outubro de 1987 diversas ações da bolsa de valores norte-americana comprometiam-se a pagar dividendos que não possuíam lastro dos lucros reais das empresas. Vários aplicadores descobriram que as ações estavam sobrevalorizadas também, portanto, em relação a outros ativos financeiros (títulos de crédito, ouro, ...). A maioria dos aplicadores decidiu vender suas ações, criando um excesso de oferta das mesmas, e conseqüentemente desvalorizando suas cotações em bolsa. Dentre esses aplicadores, estão além de pessoas físicas, pessoas jurídicas que sofreram prejuízos espetaculares (por volta de 1 trilhão de dólares da economia mundial desapareceu em um só dia) . Nota-se claramente que esse *crash* da bolsa dos EUA gerou danos à atividade econômica norte-americana, e conseqüentemente, devido ao início da globalização financeira e

obviamente do aumento da interdependência econômica entre os países, provocou danos econômicos à maioria dos países do mundo.

Em 1988 toma posse George Bush. Em março de 1989 foi lançado o plano Brady. Os países devedores apresentavam diversas propostas, que seriam analisadas de modo a minimizar os prejuízos dos credores (menu da dívida externa). O plano foi parcialmente bem sucedido, já que alguns países conseguiram, em 1991, reduzir suas dívidas: México, Venezuela, Costa Rica, Polônia e Equador. Em 1990 o Iraque invade o Kuwait, o que desencadeou a guerra do Golfo em 1991. Os EUA não desejavam ver o controle do petróleo do Kuwait nas mãos de Saddam Hussein. Em 1991 a guerra já se encerrava. Em 1989 já havia sido derrubado o muro de Berlim. Em 1991 foi derrubado um “muro” bem maior: a barreira entre os EUA e a potência líder socialista URSS. A URSS se desintegrou, o que representou um golpe mais forte sobre o socialismo no mundo. Com o fim da guerra fria, os EUA puderam dedicar maiores esforços para retomar o crescimento econômico. Apesar da crise financeira do Japão em 1992, o cenário mundial era favorável ao Brasil, no sentido de que a globalização financeira “caminhava a todo vapor”, o que significava maior disponibilidade de capitais externos no país. Todavia, a política liberal extrema adotada pelo governo Collor e o aumento substantivo da interdependência financeira mundial eram fatores ameaçadores ao progresso econômico brasileiro. A intensificação da globalização financeira abriu mais espaço para os especuladores, e em 1994, foi dado um claro sinal disto, com a crise do México, que certamente desencadeou efeitos regressivos sobre diversas economias em desenvolvimento (principalmente Brasil e Argentina), que foram denominados de “efeito tequila” (principalmente a redução de influxos de capitais estrangeiros recessivos de um *default* brasileiro). Em 1997 ocorreu a crise financeira dos países asiáticos que também atingiram as economias de Brasil e Argentina, dessa vez através da redução do intercâmbio comercial com esses países durante o ano referido.

A intensificação da globalização durante os anos 90 representou para o Brasil: maior invasão de multinacionais; maior absorção de tecnologia; maior concentração dos mercados (formação de oligopólios) e a deterioração de alguns setores industriais nacionais (indústria de brinquedo, de calçado, de auto-peças, bens de capital, etc...) devido à competição assimétrica entre as empresas nacionais e multinacionais; e, por fim, uma acentuação das desigualdades regionais através da

concentração dos capitais e da ausência de uma gerência pública que viesse a intervir de forma favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro. Essa ausência, em nome do liberalismo, foi e ainda é um entrave ao desenvolvimento econômico no Brasil. O liberalismo foi concebido para os países subdesenvolvidos. Os países hoje (2007) desenvolvidos não adotam e não adotaram o liberalismo econômico. O liberalismo para estes países significa: *laissez-faire*, *laissez-passez*, ou seja, deixem fazer, deixem passar nossas exportações (dos países desenvolvidos) para suas economias (dos países subdesenvolvidos).

Os EUA, a Alemanha e a China são muito protecionistas e estrategistas. Esses países possuem estudos setoriais e estratégias para se beneficiarem socioeconomicamente da intensificação da globalização financeira e produtiva ocorrida. Os EUA e a Alemanha já negociam com o Brasil, uma economia sem planejamento estratégico, fechamento de acordos para a produção e distribuição do etanol no Brasil. A China está “dizendo”: “multinacionais e instituições de pesquisa venham para cá; Mas vocês empregarão chineses, pagarão elevados *royalties*, e em determinado tempo, transferirão tecnologia para os chineses”. Isso não é liberalismo. Ao contrário, isso é intervencionismo governamental estratégico. Isso é *welfare state*. Dizem que a partir da década de 80, com o início da globalização produtiva, houve uma “mudança de estilo” em relação à mão-de-obra: agora deve-se investir em educação. Os países asiáticos (Nics) perceberam isso na década de 80 e investiram pesadamente em educação, além de intensificar as fusões e aquisições entre empresas, sempre com vantagens para a indústria nacional asiática. O Brasil ainda não percebeu, ou não convém perceber (para a elite). Ora, não devemos acreditar que os países desenvolvidos também participaram desse atraso ideológico, e que de repente, na década de 80, deram valor à educação, e então se desenvolveram mais rapidamente que os outros (não desenvolvidos). É claro que a educação já era valorizada, nos países desenvolvidos, antes mesmo da intensificação da globalização da década de 80. Qualquer outra interpretação pode se tornar fantasiosa. Já no século XXI destacam-se quatro mudanças relevantes para a economia brasileira:

A primeira refere-se à redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira das instituições financeiras estrangeiras, através da redução drástica da dívida externa ocorrida no governo Lula (através da troca de dívida externa por dívida interna);

A segunda refere-se ao fato de que algumas empresas nacionais já estão instalando filiais em outros países. Isso pode ser um fator que se somará à primeira mudança acima citada para reverter e manter a conta serviços do balanço de pagamentos positiva;

A terceira refere-se à intensificação da demanda mundial por combustíveis alternativos ao petróleo. O etanol e o biodiesel são sem sombras de dúvida uma fonte potencial de geração de renda e de emprego para os brasileiros. Pode ser um caminho para redistribuição de renda, já que existem milhares de hectares cultiváveis no Brasil. Todavia, ao que parece, essa fonte potencial não será devidamente explorada pelos brasileiros, e sim, em boa parte pelos estrangeiros.

A quarta refere-se ao pequeno ganho de renda dos mais pobres e da redução significativa da ordem de 60 % das pessoas com fome no Brasil de 2001 para 2006 (desprezando-se quaisquer mudanças de metodologia dos critérios de medição que possam superestimar tal redução). Basta sabermos se essa política de transferência de renda será sustentável sem uma política de estímulo à geração de empregos, não só para a construção civil, mas também para setores intensivos em mão-de-obra qualificada, diante da crescente carência de emprego da classe média e da ainda nascente concorrência com a mão-de-obra estrangeira, devido à intensificação da globalização do mercado de trabalho.

### **3.2.2 Cenário Interno**

Pretende-se mostrar a manutenção ou intensificação da pobreza no Brasil. Como resultado da estagnação econômica e das próprias gestões econômicas equivocadas dos últimos 26 anos, esse intento baseia-se no *link* entre as taxas de crescimento do PIB, as decisões macroeconômicas mais relevantes dos diversos governos e as variáveis indicativas de distribuição de renda (coeficiente de Gini) e de pobreza (a participação da renda dos 10 % mais ricos e dos 20 % mais pobres; pelo número de pessoas que habitam em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza; percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza; pelo número de pessoas indigentes e pelo percentual de indigentes (pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza). Nesse período a economia

brasileira apresentou uma taxa de crescimento média anual em torno dos 2,6 %, o que pode ser visualizado no gráfico abaixo, em que se percebe a estabilização dessa taxa entre 0 % e 4%.

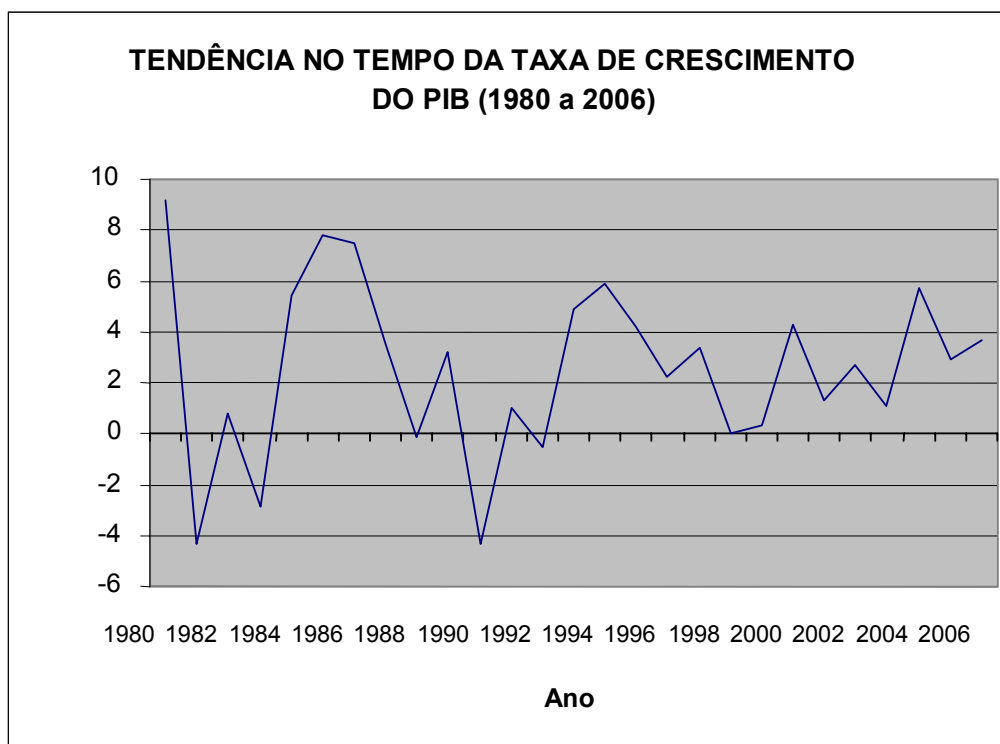


Gráfico 11 - Tendência de Crescimento do PIB de 1980 a 2006

Fonte: Elaborado pelo autor

Esta subseção está constituída de uma análise abrangendo as décadas de 80, 90 e até 2006. Pretende-se enfatizar o processo acumulativo da intensificação da pobreza a partir do desempenho econômico ao longo desses períodos.

### 3.2.2.1 Desempenho nos anos 80

Em 1979 toma posse o general Figueiredo. As metas desse governo eram : reduzir gastos públicos e a demanda interna. Nesse mesmo ano, ocorre o segundo choque do petróleo. A liquidez internacional se reduz, e com ela as exportações brasileiras. O Brasil não dispõe da mesma facilidade, que dispunha em períodos anteriores, para a obtenção de financiamento externo.

Foi executado então o terceiro PND. Seriam preservados como prioridade de investimentos a exploração do petróleo, a substituição de energia na indústria e o transporte, a substituições de insumos básicos e as atividades direcionadas às exportações.

A política econômica se caracterizava pela contenção salarial, para reduzir a demanda interna e estimular as vendas para o exterior (exportações), pelo controle sobre as contas do governo (com controle sobre os gastos e elevação da arrecadação) e pela redução da liquidez real (via elevação das taxas de juros). Delfim Netto, então ministro da Economia, tornou público o “pacote de Dezembro” em 1979, no qual destacam-se três medidas: eliminação dos subsídios às exportações, desvalorização cambial e a limitação do crescimento nominal dos investimentos das estatais em 66 %.

Esta última medida converge para a ideologia liberal de Delfim, a qual justificaria o início da retirada do Estado da economia. A brutal elevação do preço do petróleo funcionava como um imposto sobre a economia brasileira. Seria inevitável a redução do consumo e / ou dos investimentos. Para evitar uma redução muito drástica destas variáveis, escolheu-se a saída do endividamento externo.

A inflação prosseguiu em ritmo forte de crescimento (em 1981 alcançava o patamar de 100 % ao ano), pois o elevado grau de indexação da economia tornava a inflação fortemente inercial.

Os investimentos seriam agora financiados pela poupança interna, principalmente pela elevação dos impostos (Imposto de Renda e Imposto sobre Operações Financeiras nas operações de câmbio das importações) e criação de IOF sobre importações da Zona Franca de Manaus. Com as desvalorizações cambiais e o cenário externo desfavorável (recessivo), os investimentos que ocorriam eram amadurecimentos de investimentos realizados na década de 70, que foram responsáveis pela geração de um parque industrial mais robusto e diversificado. Porém, nossa capacidade de importar era reduzida, assim como a capacidade ociosa.

Em 1981 o produto industrial já sofria uma queda de 10 %. Em 1982 as exportações foram na ordem de US\$ 3 bilhões inferiores às de 1981 e o déficit em conta corrente era superior a US\$

16,3 bilhões. Para compensar a redução de divisas, o governo brasileiro pediu empréstimo de US\$ 1,5 bilhão dos Estados Unidos, outro de US\$ 500 milhões para o Banco de Compensações Internacionais (BIS), outros US\$ 2,3 bilhões de credores privados e US\$ 2 bilhões de instituições multilaterais. A economia brasileira praticamente estagnou em 1982, pois o PIB cresceu 1,1 %. No dia 06 de janeiro de 1983, o governo envia a primeira carta de intenções ao FMI. Durante a década de 80, foram enviadas pelo menos umas quatro cartas de intenções de endividamento externo inconseqüentes e recessivas. A balança comercial em 1983 volta a despencar, e nesse mesmo ano foi feita uma maxidesvalorização cambial, que atingiu em cheio os insumos importados.

A participação do investimento sobre o PIB caiu de 20 % em 1982 para 14,7 % em 1983, seguida da queda do produto industrial de 5,2 % em 1983 em relação ao ano anterior. Agora, mais do que nunca, os empréstimos do FMI eram condicionados a metas estabelecidas pelo próprio FMI, principalmente metas de déficit nominal. As intervenções do FMI na política econômica brasileira se tornavam cada vez mais representativas.

Essa dependência do capital estrangeiro e conseqüente submissão às naturais exigências do FMI (é natural que o credor faça exigências, principalmente de clientes “que já deram o calote da dívida algum dia”) contraem o espaço de atuação do governo como promotor do bem estar social da população. Torna-se mais árdua a tarefa de reduzir a pobreza, por exemplo.

O período que segue entre 1985 e 1989, foram implementados diversos planos exuberantes, recessivos no curtíssimo prazo e inflacionários no médio e longo prazo. Sempre que a inflação ultrapassasse o patamar de 20 %, seria disparado o gatilho salarial de 30 % (reajuste). Além disso, eram previstos reajustes mensais pré-fixados trimestralmente. A inflação, em 1985, já era superior a 200 % ao ano. Em fevereiro de 1986 foi implementado um dos planos econômicos mais hediondos da história brasileira: O plano Cruzado. Houve congelamento de preços, mas não de salários. Pedia-se ao povo para fiscalizar os preços. Alguns setores resistiam ao congelamento de preços, como eram os casos do vestuário, dos carros usados e da carne bovina. Os salários cresciam, e a ilusão monetária contribuía para reduzir ainda mais a poupança e elevar o consumo. O consumo crescia a taxas elevadas. Somando-se a isso, alguns preços foram congelados a um

nível abaixo dos custos. Houve excesso de demanda e escassez de produtos, sendo comuns as prateleiras vazias no comércio.

A redução brusca da inflação gerou aumento do valor real da moeda. Houve uma expansão excessiva da oferta de moeda, o que aumentava ainda mais o excesso de demanda agregada. A alta liquidez provocou, inicialmente, um aumento da demanda por títulos, gerando, posteriormente, taxas de juros reais negativas ( o aumento da demanda por título elevou o preço do mesmo, o que significou uma redução da taxa de juros, a qual foi bem maior do que a queda dos preços) , que acarretou valorização das ações nas bolsas de valores, maior ágio no dólar paralelo e elevação dos preços dos ativos reais (com um direcionamento maior ainda dos recursos financeiros para o consumo). Houve ainda em 1986 um pacote fiscal (leia-se aperto fiscal, com introdução de impostos) para desaquecer o consumo. Tal pacote foi chamado de “O Cruzadinho”. Em novembro de 1986, iniciava-se o Cruzado II. Representou principalmente uma nova elevação da arrecadação, dessa vez através de preços administrados (gasolina, energia elétrica, telefone e tarifas postais) e do aumento de impostos indiretos (sobre automóveis, cigarros e bebidas).

Em 1987 foram suspensos pagamentos de juros da dívida externa aos bancos privados. Em abril de 1987 a inflação passava dos 20 % ao mês. Nesse mesmo ano foi implantado o plano Bresser, com direito a congelamento de salários e de preços por três meses. Foram elevados os impostos e reduzidos os subsídios. Alguns produtos tinham seus reajustes de preços autorizados ( cigarros, combustíveis, açúcar, etc.). No final de 1987 os preços foram oficialmente liberados. Os salários também passaram a crescer. A inflação também. Em janeiro de 1989 surge um novo plano: o Plano Verão. Instituiu-se uma moeda nova, o Cruzado Novo. Um ponto positivo foi o fim da URP, que indexava os salários. Houve congelamento de preços. Foi feita política monetária restritiva: aumento das taxas de juros e do compulsório. Os preços foram liberados e a inflação voltou a subir. Na década de 80 a elevada destinação de recursos públicos para saldar dívidas contraídas de governos anteriores, aliada à tomada de novos empréstimos para eliminar essas dívidas e às elevadas taxas de juros, tornava árdua a tarefa de realizar novos investimentos. Investimentos em níveis muito baixos remetem a uma situação adversa à expansão da capacidade instalada. Dado que a capacidade ociosa era bem reduzida ( e continua até os dias de hoje, em torno dos 15 %) , a situação era adversa ao crescimento econômico. O baixo crescimento



econômico gerou dificuldades para a expansão do emprego, da renda, da demanda e do consumo. Com isso, a dinâmica do consumo dava-se pelo poder de compra das classes mais abastadas, que possuem alternativas financeiras para fugir da crise.

O desemprego ocorria não só devido aos efeitos da escassez de recursos financeiros e de investimentos, como também devido ao fato de que as pequenas e médias empresas sofriam com a inflação inercial e o elevado grau de indexação da economia. Percebe-se claramente a presença de fatores que estimulam a elevação das desigualdades funcional e pessoal da renda. Essa elevada desigualdade de renda, por sua vez, contribui para um perfil de consumo concentrado, o que representa um entrave à expansão da demanda interna, e, conseqüentemente, ao crescimento econômico forte (acima de 5 %) e sustentável (não baseado só em aumento das exportações). Esse cenário supracitado inegavelmente contribui para o aumento ou estagnação da pobreza, o que torna o consumo mais concentrado e a demanda doméstica mais fraca (pouco dinâmica), formando processos de causações circulares acumulativos da pobreza (PCCAP). Percebe-se claramente a predominância dos efeitos regressores: estagnação econômica, indexação, inflação crescente e inercial e grande instabilidade das regras contratuais (grande quantidade de planos econômicos em um curto espaço de tempo, o que afugentou investimentos). A taxa de crescimento média nesse período foi de 3 % ao ano. Comparando-se os anos de 1980 e 1989, percebe-se que o PIB sofreu um aumento de 22,2 %, o qual é muito baixo, considerando que se refere ao crescimento ao longo de uma década.

Tabela 13 - PIB a preços de 2006 (1980 a 1989)

Período	PIB em milhões de Reais	Taxa de Crescimento (%)
1980	1 302 590,52	9,2
1981	1 247 230,43	-4,3
1982	1 257 582,44	0,8
1983	1 220 735,27	-2,9
1984	1 286 654,98	5,4
1985	1 387 644,53	7,8
1986	1 491 579,10	7,5
1987	1 544 231,84	3,5
1988	1 543 305,30	-0,1
1989	1 592 073,75	3,2

Fonte: Banco Central

O coeficiente de Gini apresentou nessa década uma tendência de alta, elevando-se sobretudo no seus últimos três anos, como pode ser observado no quadro seguinte.

Tabela 14 - Distribuição de renda (1980 a 1989)

ANO	COEFICIENTE DE GINI
1980	-
1981	0,584
1982	0,591
1983	0,596
1984	0,589
1985	0,598
1986	0,588
1987	0,601
1988	0,616
1989	0,636

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Percebe-se que a distribuição da renda tornou-se mais desigual ao longo desse período, já que quanto mais próximo de 1 estiver o coeficiente de Gini, mais desigual é a distribuição de renda da economia. Esse coeficiente teve um acréscimo de 8,9 % quando comparamos 1981 com 1989. Nota-se claramente uma tendência de alta na participação da renda dos 10 % mais ricos, uma tendência de queda da participação dos 20 % mais pobres e uma tendência de alta do número de pessoas em domicílios pobres e da indigência.

Tabela 15 - Indicadores de Pobreza (1980 a 1989)

Ano	Percentual da renda dos 10% mais ricos	Percentual da renda dos 20% mais pobres	Percentual de pobres	Número de pessoas em domicílios pobres (em milhões)	Percentual de pessoas indigentes	Número de pessoas em domicílios indigentes (em milhões)
1980	-	-	-	-	-	-
1981	46,40	2,66	40,84	47,92	17,28	20,27
1982	46,91	2,53	41,01	49,37	17,80	21,42
1983	47,38	2,55	48,79	59,99	23,07	28,36
1984	47,27	2,76	48,39	59,90	21,76	26,94
1985	47,75	2,54	42,07	54,92	18,17	23,72
1986	46,95	2,67	26,45	34,00	8,83	11,35
1987	47,75	2,36	38,77	50,65	17,13	22,38
1988	49,47	2,17	43,64	57,96	20,89	27,75
1989	51,50	2,01	41,41	56,07	19,33	26,17

Fonte: IPEADATA

Nota-se, comparando 1981 com 1989, um acréscimo de 11 % do percentual da renda dos 10 % mais ricos, uma redução de 24,4 % da renda dos 20 % mais pobres e uma elevação de 1,4 % do percentual de pobres, observando-se que ocorre um pico desta última variável no ano de 1983. Utilizando-se da mesma comparação, percebemos um incremento de 17 % do número de pessoas que habitam domicílios pobres com pico em 1983, um aumento de 11,9 % do percentual de indigentes e uma elevação de 29,1 % do número de pessoas que habitam domicílios indigentes, com pico de todas estas variáveis no ano de 1983.

### 3.2.2.2 Desempenho dos anos 90 até 2001

Collor, assim como a maioria dos ex-presidentes, não queria passar despercebido pela história do Brasil. Cometeu algumas excentricidades, dando também sua contribuição para o aumento da pobreza. Logo de imediato, cometeu uma das maiores “insanidades presidenciais”, considerada até crime por alguns juristas: bloqueio dos depósitos à vista e de aplicações financeiras.

Além disso, não poderiam faltar os ingredientes tradicionais dos programas “receita de bolo”: congelamento de preços e de salários. Além disso, esse governo baseou-se na abertura econômica e nas privatizações, que se estenderam por toda a década de 90, que renderam ao país uma receita em torno de US\$ 100 bilhões. Houve política fiscal austera: redução dos gastos e aumento da carga tributária. Pelos gastos, várias medidas foram tomadas: fim dos incentivos fiscais, inclusive subsídios, extinção do instituto do açúcar e do álcool, do instituto brasileiro do café, da superintendência do desenvolvimento do centro-oeste e do departamento nacional de obras contra a seca (DNOCS) e o lançamento do programa nacional de desestatização. Do lado da arrecadação, houve elevação e criação de tributos, como por exemplos a Cofins e a CPMF, respectivamente.

De 1990 a 1992 o PIB caiu em quase 10 %. Dadas as tradicionais dificuldades em manter os preços congelados e as denúncias de corrupção ocorridas, a inflação voltou a disparar. Houve uma redução generalizada das tarifas sobre importação, o que representou um choque de abertura comercial. Houve uma invasão de produtos estrangeiros.

Alguns setores da economia brasileira que possuíam potencial de crescimento, simplesmente quebraram, como foram os casos da indústria de brinquedos, de calçados, de autopeças, têxtil, etc. A invasão de produtos estrangeiros gerou, inicialmente, bem estar para os consumidores: maior variedade de produtos (maiores possibilidades de escolha), alguns produtos de melhor qualidade (de padrão tecnológico avançado) e a redução dos preços devido à concorrência. Contudo, em um segundo momento, os produtos pouco competitivos foram expulsos naturalmente pelo mercado, e obviamente, sobreviveram os produtos que tinham a preferência dos consumidores e aqueles que eram produzidos em larga escala. Houve nova concentração do mercado. Mercado concentrado tende a empregar menos, e a gerar maior desigualdade na distribuição de renda. Nota-se claramente a superioridade dos efeitos regressores: redução do PIB, concentração industrial e instabilidade das regras contratuais (confisco dos ativos financeiros). A taxa média de crescimento foi de 2,8 % ao ano no governo Collor.

Uma herança positiva do governo Collor foi a iniciativa da desindexação da economia. Com a economia desindexada e os preços relativos alinhados (apesar da inflação do ano de 1993) a inflação foi reduzida em 1994, e mais ainda em 1995, e a partir de então permaneceu em níveis bem rasteiros durante todo o governo FHC. Houve, é verdade, um aumento do poder de compra dos mais pobres devido à estabilidade dos preços. Contudo, não se pode afirmar que tenha ocorrido uma melhoria significativa na distribuição de renda. O segundo governo de FHC (1998 a 2002) seria voltado para “o social”. Seria, mas não foi. O segundo mandato de FHC serviu para a elevação da dívida pública e dos lucros da ciranda financeira, com as altas taxas de juros. Em 1993, com Itamar Franco à frente da presidência da república, foi criada a URV. Os preços eram gradualmente indexados à URV. A moeda (cruzeiro Real) perdia a função de unidade de conta. Essa indexação serviu para ter maior clareza sobre os preços relativos, e para poder, em seguida, em 1994, já no primeiro governo de FHC, ser definido o padrão de distribuição de renda que seria mantido no momento da conversão para a nova moeda: o Real. A inflação fechava o ano de 1993 em mais de 2500 % ao ano.

Apesar da concentração do mercado, não houve aumento, e sim, certa estabilidade na desigualdade de renda. Essa estabilidade, entretanto, não possui correspondente estabilidade dos indicadores de pobreza desse período, pois houve deterioração destes últimos. Essa não

correspondência pode ser explicada pelos efeitos regressivos do confisco dos ativos financeiros e do baixíssimo crescimento econômico sobre a renda das classes média e alta, que podem ter evitado uma elevação da desigualdade da renda.

O governo Collor trouxe mudanças significativas para a economia e para a sociedade brasileira. Iniciou-se um processo mais rápido de desindexação e de abertura da economia. O processo de desindexação não surtiu efeitos relevantes no combate à inflação a longo prazo (após o fim do congelamento dos preços) devido à política econômica equivocada implementada pelo governo: congelamento de salários e de preços., o que gerou especulação dos agentes econômicos ofertantes, os quais elevaram seus estoques à espera da liberação dos preços, a qual ocorreu em seguida, disparando a inflação. Os produtos que utilizam importados como insumo tinham seus custos acrescidos, que não podiam ser repassados aos preços. Bastou terminar o congelamento que esses produtos tiveram seus preços elevados rapidamente. Além disso, fiscalizar os preços de toda a cadeia produtiva é uma tarefa um tanto quanto fantasiosa, dadas as dimensões de nosso território e a diversificação da estrutura produtiva brasileira. Os produtos finais eram os mais fiscalizados, por estarem expostos nas lojas, restaurantes e supermercados. Tais congelamentos provocaram distorções nos preços relativos e na distribuição de renda, de 1992 para 1993, o que gerou um perfil mais concentrado do consumo e o processo de acumulação da pobreza (PCCAP).

O governo FHC perseguia, em sua fase inicial, o objetivo maior de reduzir e estabilizar a inflação. Foi implantado o plano Real, que foi muito bem sucedido nessa tarefa preliminar. Cabe destacar que houve algumas distorções no momento em que os salários foram convertidos em URV pela média dos doze meses anteriores, enquanto que preços e indexadores contratuais foram convertidos pelo pico. Tal fato provocou, já de início, distorções na distribuição de renda.

Outro ponto importante é que o federalismo fiscal (descentralização dos recursos federais), que transferiu uma proporção maior da arrecadação do imposto de renda e do IPI, a partir da constituição de 1988, elevou substancialmente as fontes de recursos para os governos estaduais, os quais geraram elevação excessiva de seus gastos. A consequência mais direta disso foi a dificuldade para o governo federal de implantar uma política fiscal austera. A primeira solução apresentada foi a de realizar uma série de medidas de repressão a essa expansão de crédito para

os governos estaduais, dentre elas destacam-se a imposição de limites à expansão da dívida bancária dos estados e a privatização de bancos estatais estaduais. Essa última medida tornou esses bancos mais eficientes.

Todavia, os bancos que passaram para o domínio da esfera privada são muito avessos a se lançarem em projetos de alto risco, o que é benéfico do ponto de vista da eficiência, mas retira um meio de execução de projetos necessários para a população. Em 1998, a União assumiu R\$ 101,9 bilhões de dívidas estaduais, que correspondiam a 11,3 % do PIB. Não eram por acaso o aumento da carga tributária, das taxas de juros e da dívida pública. Conseqüentemente, também não foi por acaso o baixo crescimento econômico durante o plano Real. A taxa de crescimento médio da economia brasileira entre 1995 e 1998 foi de 2,6 %, enquanto a economia mundial crescia em média 3,9 %.

A partir de 1999, adotou-se a flutuação cambial, a qual permitiu uma desvalorização cambial significativa. Seguindo regras impostas pelo FMI, estabelecia-se o regime de metas fiscais e de inflação. Porém, verificou-se uma elevação da carga tributária entre 1992 e 2002 de 25 % para 33 % do PIB ( com destaque para o aumento das alíquotas da Cofins e da CPMF. Nesse mesmo período, o gasto do governo federal, incluindo as transferências para os estados e municípios, saltou de 14 % do PIB para 21 %. Além dos efeitos recessivos internos, essa elevada carga tributária torna nossos produtos exportados menos competitivos no mercado externo. Então, apesar das exportações brasileiras terem crescido em razão não só da desvalorização cambial a partir da implementação do câmbio flutuante, quanto pela expansão do comércio mundial na época, elas perderam participação no mercado mundial. A alta carga tributária gera fraco crescimento econômico, que por sua vez aliado a aumentos dos gastos públicos, gera necessidade de nova elevação da carga tributária, formando um círculo vicioso. O governo FHC, com o plano Real, reduziu e estabilizou a inflação, provocando uma pequena elevação do poder de compra dos mais pobres, o que diversificou o consumo (houve aumento do consumo de supérfluos) e contribuiu, em seu primeiro mandato, para atenuar os pccap. Todavia, devido a um cenário externo desfavorável e a uma política fiscal equivocada, o crescimento econômico desacelerou-se e estagnou-se. A dívida pública cresceu significativamente.

O cenário interno, com um crescimento médio do PIB de 1,9 % ao ano, deteriorou-se, o que trouxe de volta os processos de causação circular de acumulação da pobreza. Comparando-se 1990 com 2001, observa-se um acréscimo de apenas 30,2 % no PIB, em que pese ter sido maior do que o da década de 80 (22,2 %).

Tabela 16 - PIB a preços de 2006 (1990 a 2001)

Período	PIB em milhões de Reais	Taxa de Crescimento (%)
1990	1 522 818,54	-4,3
1991	1 538 503,58	1,0
1992	1 530 140,58	-0,5
1993	1 605 496,43	4,9
1994	1 699 464,05	5,9
1995	1 771 245,90	4,2
1996	1 809 336,53	2,2
1997	1 870 407,03	3,4
1998	1 871 068,14	0,0
1999	1 875 822,11	0,3
2000	1 956 598,52	4,3
2001	1 982 290,98	1,3

Fonte: Banco Central

Percebe-se uma ligeira queda do coeficiente de Gini, o que possivelmente indica um pequeno aumento do percentual de renda da classe média. Comparando-se o ano de 1990 com o de 2001, percebemos uma redução de 2,9 % do coeficiente de Gini.

Tabela 17 - Coeficiente de Gini (1990 a 2001)

1990	0,614
1991	-
1992	0,583
1993	0,604
1994	-
1995	0,601
1996	0,602
1997	0,602
1998	0,600
1999	0,594
2000	-
2001	0,596

Fonte: Ipeadata

No início dos anos 90, mais particularmente no governo Collor, nota-se, na tabela 18, uma tendência de alta no percentual de pobres, no número de pessoas em domicílios pobres e na indigência. A partir do governo FHC, nota-se claramente uma certa estabilização dos percentuais dos 10 % mais ricos e dos 20 % mais pobres.

Em contrapartida, observa-se o aumento do número de pessoas em domicílios pobres, uma estabilização do percentual de pessoas indigentes (possivelmente devido aos programas assistenciais) e um leve aumento do número de pessoas em domicílios indigentes, de 1990 até 1993.

Observa-se que os quatro últimos indicadores (da esquerda para a direita) atingem o pico em 1993. Verifica-se que os pobres e indigentes não conseguiram melhorar seus níveis de pobreza, já que notamos a elevação ocorrida no número de pessoas em domicílios pobres e no número de pessoas em domicílios indigentes.

Considerando-se os anos de 1990 e 2001, podemos notar uma pequena redução, na ordem de 2,7 %, do percentual da renda dos 10 % mais ricos, acompanhada de uma elevação da participação da renda dos 20 % mais pobres da ordem de 8,4 %, possivelmente devido ao efeito de elevação do poder de compra das classes mais pobres com a redução e estabilização da inflação gerada pelo plano real, a partir de 1994.

Comparando-se os mesmos anos, podemos perceber uma redução de 16,4 % do percentual de pobres e uma ligeira elevação de 0,2 % do número de pessoas que habitam domicílios pobres, com pico em 1993. Utilizando-se a mesma comparação, percebe-se uma redução de 2,4 % do percentual de indigentes e de 8,6 % do número de pessoas em domicílios indigentes.



Tabela 18 - Indicadores de Pobreza (1990 a 2001)

Ano	Percentual da renda dos 10% mais ricos	Percentual da renda dos 20% mais pobres	Percentual de pobres	Número de pessoas em domicílios pobres (em milhões)	Percentual de pessoas indigentes	Número de pessoas em domicílios indigentes (em milhões)
1990	48,78	2,14	41,99	58,21	19,98	27,71
1991	-	-	-	-	-	-
1992	45,78	2,36	42,17	59,02	20,03	28,04
1993	48,64	2,26	43,04	61,03	20,30	28,78
1994	-	-	-	-	-	-
1995	47,85	2,31	35,08	51,78	15,19	22,43
1996	47,52	2,16	34,72	51,79	15,63	23,31
1997	47,67	2,21	35,18	53,45	15,58	23,68
1998	47,80	2,31	33,97	52,07	14,52	22,26
1999	47,27	2,41	35,26	56,18	15,03	23,95
2000	-	-	-	-	-	-
2001	47,44	2,32	35,11	58,34	15,24	25,32

Fonte: IPEADATA

### 3.2.2.3 Desempenho entre 2002 e 2006

O governo Lula, de 2002 a 2006, representou basicamente a continuidade da política econômica do governo anterior: elevadas taxas de juros e persistentes taxas de desemprego em níveis elevados. Esse governo já nasceu com os efeitos causados pelas privatizações e pela intensificação da abertura da economia de governos anteriores. Efeitos esses que são aqui relacionados: o ajuste a choques externos, que em épocas de inflação acelerada e inerte, realizava-se através do alongamento da defasagem do pagamento dos salários, agora realiza-se por demissão de funcionários. As privatizações foram acompanhadas desde seu início por demissões (enxugamento da máquina administrativa) e com perdas de salários reais e de poder de barganha dos trabalhadores.

Em 2003 a meta do superávit primário era elevada de 3,75 % para 4,25 % do PIB, com o objetivo de sinalizar para o mercado que o novo governo teria responsabilidade fiscal. Os gastos foram

reduzidos em R\$ 14,1 bilhões, o que representava uma redução de 22,75 % dos gastos previstos no orçamento. Desses gastos, R\$ 5 bilhões seriam destinados a investimentos sociais. Ao final de 2003, o superávit primário fora maior do que o previsto (4,3 % do PIB). Prorrogou-se a CPMF e a tabela do imposto de renda para pessoa física não sofreu alterações. Este último fato contraria promessas de campanha do então presidente da república. A taxa básica de juros foi elevada em 0,5 ponto percentual de janeiro para fevereiro. Os depósitos compulsórios não-remunerados eram manipulados seguindo uma tendência de alta. Mesmo com essas medidas contracionistas, a dívida pública manteve-se em ascendência. A inflação e o desemprego seguiram em elevação. Nossas exportações se elevaram fortemente em 2003, reflexo da intensificação do comércio com a Argentina e com a China e da valorização dos preços de *commodities*. Então a retomada do crescimento da inflação pode ser justificada pelo aumento contínuo do preço de algumas *commodities*, principalmente dos alimentos, e da expansão da parcela dessas *commodities* destinadas à exportação. Os investimentos externos diretos continuaram sua descendência iniciada desde 2001, assim como o PIB per capita. A queda dessa última variável, conjugada com a elevação da balança comercial, revela o fraco dinamismo do mercado interno, o qual é reprimido pelas medidas recessivas, pela distribuição de renda muito desigual e pelo desemprego. A taxa média de crescimento foi de 3,2 % ao ano. Comparando o ano de 2002 com 2006, percebemos um crescimento de 14,1 %, o qual é muito baixo, ao considerarmos um período de 5 anos.

Tabela 19 – PIB e Crescimento do PIB (2002 a 2006)

Ano	PIB em milhões de Reais	Taxa de Crescimento (%)
2002	2 034 982,14	2,7
2003	2 058 315,65	1,1
2004	2 175 892,66	5,7
2005	2 239 940,57	2,9
2006	2 322 818,38	3,7

Fonte: Banco Central

Em 2006 houve um reajuste do salário mínimo de 13 %. Porém, segundo pesquisas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a pequena redução da desigualdade na distribuição de renda deveu-se

muito mais às políticas de transferências de renda para os mais pobres, do que à elevação do salário mínimo. Esta conclusão nos remete que essa redução da desigualdade é muito frágil, dado que basta que o número de pessoas demandantes dessas transferências cresça a um ritmo mais veloz que o do valor da parcela do orçamento destinada às mesmas, para que a política de transferência fracasse.

No governo Lula houve nova elevação do poder de compra, principalmente devido aos programas assistenciais do governo (com destaque para o Bolsa Família e a para as linhas de crédito para as classes de baixa renda para a compra de eletrodomésticos). Tal elevação do poder de compra dos mais pobres traduziu-se em uma redução da desigualdade de renda. Até essa ligeira redução em relação ao governo anterior deve ser vista com cuidado, pois o índice de Gini não capta a movimentação dos indivíduos dentro das faixas de renda, e não capta os ganhos financeiros efetuados pelos indivíduos das classes mais abastadas. Talvez, se considerássemos os ganhos supra citados, o coeficiente de Gini poderia apresentar valores mais elevados, o que expressaria uma desigualdade de renda bem maior. Comparando os anos 2002 e 2005, notamos uma redução de 3,4 % do coeficiente de Gini.

Tabela 20 – Desigualdade de Renda (2002 a 2005)

Período	Coeficiente de Gini
2002	0,589
2003	0,581
2004	0,572
2005	0,569

Fonte: Ipeadata

Não pode ser ignorado o fato de que, segundo dados de Néri (2001), havia no Brasil 50 milhões de pessoas com fome no Brasil, e que, segundo dados de Filho (2006), havia 18 milhões de brasileiros com fome (insegurança alimentar) em 2006, sendo que, dentre estes, 14 milhões com insegurança alimentar severa. Percebe-se uma redução considerável da fome no Brasil, da ordem de 64 %, durante o primeiro mandato de Lula. Filho define fome:

Segurança Alimentar: Ocorre quando não há problema de acesso aos alimentos em termos qualitativos ou quantitativos e não há preocupação que os alimentos venham a faltar.

Insegurança Alimentar Leve: Ocorre quando há preocupação com a falta de alimentos no futuro próximo e quando ocorrem arranjos domésticos para que os alimentos durem mais.

Insegurança Alimentar Moderada: Ocorre quando há o comprometimento da qualidade da alimentação, buscando manter a quantidade necessária. Neste nível de insegurança, inicia-se a redução da quantidade de alimentos entre os adultos.

Insegurança Alimentar Severa: Ocorre quando há a restrição da quantidade de alimentos, levando à situação de fome entre adultos e crianças. (ALVES FILHO, 2006. p.1)

Mas há duas observações a serem feitas a respeito: A primeira é que 18 milhões é um número ainda muito absurdo de pessoas com fome. A segunda, e mais relevante, é uma pergunta: Será sustentável essa política de transferência de renda ? O crescimento do valor monetário da parcela do orçamento a ser destinada ao combate à fome acontecerá ? Acontecerá em um ritmo mais acelerado do que o crescimento dos demandantes dos programas assistenciais ? Se os investimentos não forem ampliados e o desemprego permanecer elevado, o governo Lula, simultaneamente com a estagnação da economia brasileira e com o declínio da qualidade de vida da classe média, poderá extinguir a fome no Brasil ao final do seu segundo mandato. Melhor dizendo: A fome estará praticamente extinta, e a pobreza estará elevada.

A partir do governo Lula, nota-se que o percentual de pessoas pobres foi um pouco abaixo do que aconteceu na década de 80 e que a participação da renda dos 20 % mais pobres teve uma ligeira elevação durante o primeiro mandato do governo Lula, provavelmente devido aos programas assistenciais, como o bolsa família. O número de pessoas que habitam em domicílios pobres sofreu uma ligeira elevação ao compararmos com o governo anterior. O percentual de pessoas indigentes manteve-se estável.

O número de pessoas que moram em domicílios indigentes manteve-se estável. Tais dados remetem-nos a concluir que, apesar da pequena redução do número de pobres e da ligeira elevação da participação dos 20 % mais pobres, essas pessoas não conseguem melhorar substancialmente a qualidade de suas vidas. Observando-se a tabela 23 com os dados sobre a participação dos 10 % mais ricos e dos 20 % mais pobres, nota-se uma ligeira redução, da ordem de 3,6 % dos primeiros, e uma pequena elevação da participação desses últimos, de 9,1 %, sobre

a renda nacional. O percentual de pobres inicialmente se eleva, atinge o pico em 2003, e obviamente cai nos anos seguintes, sofrendo uma redução de 10,6 %, comparando-se os anos de 2002 e 2005. O percentual de indigentes, também atinge o pico em 2003, e depois confirma uma redução expressiva de 18,2 %, utilizando-se a mesma comparação. Há também uma redução expressiva, de 11,8 %, do número de pessoas que habitam domicílios indigentes.

Tabela 21 - Indicadores de Pobreza (2002 a 2005)

Ano	Percentual da renda dos 10% mais ricos	Percentual da renda dos 20% mais pobres	Percentual de pobres	Número de pessoas em domicílios pobres (em milhões)	Percentual de pessoas indigentes	Número de pessoas em domicílios indigentes (em milhões)
2002	47,02	2,52	34,34	57,48	13,95	23,35
2003	46,10	2,62	39,16	-	16,70	-
2004	45,31	2,75	33,57	59,43	13,13	23,24
2005	45,31	-	30,69	55,38	11,41	20,60

Fonte: IPEADATA

#### 3.2.2.4 Síntese do Desempenho no Período 1980 a 2006

Observando a tabela seguinte, podemos notar que o PIB sofre duas retrações na sua taxa de crescimento na primeira metade da década de 80, se recupera de 1984 a 1986, e volta a cair em 1987, com nova retração em 1988. Na década de 90 sofre duas retrações, em 1990 e em 1992, uma estagnação em 1998, e permanece a níveis baixos até o fim do primeiro mandato de Lula.

Comparando-se os anos de 1980 e 2006, notamos um crescimento de 78,3 %, o que significa que em 27 anos, o PIB não foi nem duplicado. Tal fato nos conduz a taxas anuais baixas de crescimento nesse período. A taxa média de crescimento anual do PIB, de 1980 a 2006, foi de 2,6 %.

Fazendo uma breve recordação, podemos destacar as principais razões desse baixo crescimento: Tanto a década de 80 quanto a década de 90 enfrentaram cenários externos desfavoráveis, sendo que a primeira foi marcada por pagamentos de dívida externa, indexação e inflação inerte e elevada; já a segunda apesar de ter sido marcada por inflação baixa e estável e pela maior abertura da economia, vivenciou política monetária contracionista e aumento da dívida pública. A

partir de 2002, a inflação continuou estável e reduzida, a política monetária continuou contracionista e a política fiscal direcionada a programas assistenciais, enquanto a economia mundial entrou em uma fase ascendente, sem que o Brasil a acompanhasse.

Tabela 22 - PIB a preços de 2006 (1980 a 2006)

Período	PIB em milhões de Reais	Taxa de Crescimento (%)
1980	1 302 590,52	9,2
1981	1 247 230,43	-4,3
1982	1 257 582,44	0,8
1983	1 220 735,27	-2,9
1984	1 286 654,98	5,4
1985	1 387 644,53	7,8
1986	1 491 579,10	7,5
1987	1 544 231,84	3,5
1988	1 543 305,30	-0,1
1989	1 592 073,75	3,2
1990	1 522 818,54	-4,3
1991	1 538 503,58	1,0
1992	1 530 140,58	-0,5
1993	1 605 496,43	4,9
1994	1 699 464,05	5,9
1995	1 771 245,90	4,2
1996	1 809 336,53	2,2
1997	1 870 407,03	3,4
1998	1 871 068,14	0,0
1999	1 875 822,11	0,3
2000	1 956 598,52	4,3
2001	1 982 290,98	1,3
2002	2 034 982,14	2,7
2003	2 058 315,65	1,1
2004	2 175 892,66	5,7
2005	2 239 940,57	2,9
2006	2 322 818,38	3,7

Fonte: Banco Central

O coeficiente de Gini no início da década de 80 oscilava entre 0,58 e 0,59. Já no final dessa década, o coeficiente pula para um valor em torno de 0,6. Na década de 90 permanece em torno de 0,6, durante os dois mandatos de FHC. No primeiro mandato de Lula, o coeficiente de Gini cai, e volta a se situar em torno de 0,58. Devemos ressaltar dois fatos sobre a desigualdade: Nota-se, através dos dados, que a desigualdade de renda pouco se alterou nos últimos 26 anos. Houve

uma certa elevação do poder de compra dos mais pobres, desde a estabilização da inflação ocorrida no primeiro mandato de FHC.

Tabela 23 - Distribuição de Renda (1980 a 2005)

ANO	COEFICIENTE DE GINI
1980	-
1981	0,584
1982	0,591
1983	0,596
1984	0,589
1985	0,598
1986	0,588
1987	0,601
1988	0,616
1989	0,636
1990	0,614
1991	-
1992	0,583
1993	0,604
1994	-
1995	0,601
1996	0,602
1997	0,602
1998	0,600
1999	0,594
2000	-
2001	0,596
2002	0,589
2003	0,581
2004	0,572
2005	0,569

Fonte: Ipeadata

Percebe-se pela tabela 24 que o percentual da renda dos 10 % mais ricos, comparando-se os anos de 1981 e 2005, sofre uma redução de 2,4 %, com pico em 1989 de 51,5 %. A participação da renda dos 20 % mais pobres tem um acréscimo de 3,4 %, com pico em 1984 de 2,76 %. Utilizando-se da mesma comparação, notamos uma redução de 24,9 % do percentual de pessoas pobres, lendo essa informação com cuidado devido ao elevado pico em 1983 de 48,79 %. O número de pessoas que habitam domicílios pobres, comparando-se os mesmos anos, sofreu um aumento de 15,6 %, com pico em 1993 de 61,03 milhões e o percentual de pessoas indigentes sofre uma redução da ordem de 34 % com acentuado pico em 1983 de 23,07 %. Já o número de pessoas que habitam domicílios indigentes, segundo o mesmo critério de comparação, teve um pequeno aumento de 1,6 %, com elevadíssimo pico em 1993 de 28,78 %.

Após essa análise numérica, podemos observar que a maioria dos picos dos indicadores de pobreza são atingidos em 1983 e em 1993. Devemos nos recordar, de forma breve, os contextos que se apresentavam nesses dois anos: em 1983 o cenário econômico brasileiro era configurado pela inflação elevada e inerte, devido ao alto grau de indexação e de incerteza da economia. O endividamento externo era crescente, assim como as intervenções do FMI na economia brasileira. Os investimentos caíam, assim como o nível de atividade econômica. Foi criado então no início da década de 80 um ambiente econômico regressivo, com processos de causação circulares de pobreza, centrados na crescente desigualdade da distribuição de renda, o que se torna evidente pelo coeficiente de Gini e pelos picos do percentual de pessoas pobres e do percentual de pessoas indigentes.

Em 1993 o cenário econômico era também caracterizado pela forte inflação e incerteza dos agentes econômicos, devido ao ambiente econômico recessivo gerado pela compressão da demanda no início dos anos 90, que depois foi invertido com o fim do congelamento de preços, à instabilidade das regras contratuais (confisco de ativos financeiros) e ao impeachment do Collor. Diversas pequenas e micro empresas não conseguiram manter capital de giro, e faliram. Esse ambiente obviamente gerou processos de causação circulares de pobreza, centrados no desemprego e na redução inicial da liquidez da economia, que se refletiram nos picos dos indicadores: número de pessoas que habitam domicílios pobres e número de pessoas que habitam domicílios indigentes.



Tabela 24 – Indicadores de Pobreza (1980 a 2005)

Ano	% da renda dos 10% mais ricos	% da renda dos 20% mais pobres	% de pessoas pobres	Pessoas que habitam domicílios pobres (em milhões)	% de pessoas indigentes	Pessoas que habitam domicílios indigentes em milhões)
1980	-	-	-	-	-	-
1981	46,40	2,66	40,84	47,92	17,28	20,27
1982	46,91	2,53	41,01	49,37	17,80	21,42
1983	47,38	2,55	48,79	59,99	23,07	28,36
1984	47,27	2,76	48,39	59,90	21,76	26,94
1985	47,75	2,54	42,07	54,92	18,17	23,72
1986	46,95	2,67	26,45	34,00	8,83	11,35
1987	47,75	2,36	38,77	50,65	17,13	22,38
1988	49,47	2,17	43,64	57,96	20,89	27,75
1989	51,50	2,01	41,41	56,07	19,33	26,17
1990	48,78	2,14	41,99	58,21	19,98	27,71
1991	-	-	-	-	-	-
1992	45,78	2,36	42,17	59,02	20,03	28,04
1993	48,64	2,26	43,04	61,03	20,30	28,78
1994	-	-	-	-	-	-
1995	47,85	2,31	35,08	51,78	15,19	22,43
1996	47,52	2,16	34,72	51,79	15,63	23,31
1997	47,67	2,21	35,18	53,45	15,58	23,68
1998	47,80	2,31	33,97	52,07	14,52	22,26
1999	47,27	2,41	35,26	56,18	15,03	23,95
2000	-	-	-	-	-	-
2001	47,44	2,32	35,11	58,34	15,24	25,32
2002	47,02	2,52	34,34	57,48	13,95	23,35
2003	46,10	2,62	39,16	-	16,70	-
2004	45,31	2,75	33,57	59,43	13,13	23,24
2005	45,31	-	30,69	55,38	11,41	20,60

Fonte: Ipeadata

Observa-se pela tabela de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-Brasil), que houve pequena melhora em todos os índices apresentados, comparando esses 3 anos (1998, 1999 e 2002). Apesar disso, nota-se a queda da posição do Brasil no Ranking mundial de IDH 69º em 1999 para 72º em 2002. Percebe-se então que essa queda só pode ser explicada pelo maior avanço dos índices (avanço mais rápido) dos outros países, comparando com o ritmo de avanço do Brasil.

Tabela 25 - IDH-BRASIL (1998 1999 e 2002)

	1998	1999	2002
Ranking	69 °	69 °	72 °
Índice de Saúde	0,70	0,71	0,72
Índice de Educação	0,82	0,83	0,88
Índice de Renda	0,71	0,71	0,73
IDH	0,746	0,750	0,775

Fonte: Rego, 2005 (PNUD\*\*, Relatório do Desenvolvimento Humano 2004, disponível em [www.hdr.undp.org/2004](http://www.hdr.undp.org/2004)).

Na comparação com outros países, nota-se claramente uma desvantagem do Brasil no índice saúde. No índice educação apresentamos vantagem, mas essa vantagem merece um análise mais meticulosa: Esse índice, que é uma média entre a taxa de alfabetização e a taxa bruta de frequência à escola, não consegue captar a péssima qualidade do ensino das escolas públicas nos níveis fundamental e segundo grau. Não devemos também concluir que há uma estreita relação entre qualidade de ensino e a taxa de reprovação, já que esta última é influenciada, e muito, pela má nutrição e pela pobreza elevada.

Tabela 26 - IDH ( Expectativa de vida, saúde e educação)BRASIL e demais países (2002)

	Brasil	América Latina	Países em desenvolvimento	Países de renda média
Expectativa de vida	68,0	70,5	64,6	70,0
Adultos alfabetizados	86,40 %	88,60 %	76,70 %	89,70 %
Taxa de Matrícula	92 %	81 %	60 %	71 %
PIB per capita*	7.770	7.223	4.054	5.908
Índice de Saúde	0,720	0,760	0,660	0,750
Índice de Educação	0,880	0,860	0,710	0,840
Índice de Renda	0,730	0,720	0,620	0,680
IDH	0,775	0,777	0,663	0,756

Fonte: Rego, 2005 (PNUD\*\*, Relatório do Desenvolvimento Humano 2004, disponível em [www.hdr.undp.org/2004](http://www.hdr.undp.org/2004)).

Observa-se que de 1991 para 2000 houve elevação de ambos os indicadores (IDH renda e educação). Além disso, nota-se que devido ao efeito do PIB no índice, o IDH renda dos estados mais ricos, São Paulo e Rio de Janeiro aparecem no topo da lista (desconsiderando o Distrito Federal). Todavia, quando observamos o IDH educação, notamos o crescimento desse índice e a presença de dois estado do Sul no topo da lista: Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em ambos os índices, após as regiões Sudeste e Sul, destacam-se em seguida, nessa ordem, a região Centro-Oeste, a região Norte e a região Nordeste.

Tabela 27 - RANKING POR IDH EDUCAÇÃO (1991)

	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - renda	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - educação
DF - Distrito Federal	0,801	0,864
SP - São Paulo	0,766	0,837
RJ - Rio de Janeiro	0,731	0,837
RS - Rio Grande do Sul	0,702	0,827
SC - Santa Catarina	0,682	0,808
PR - Paraná	0,678	0,778
MS - Mato Grosso do Sul	0,675	0,773
GO - Goiás	0,667	0,765
ES - Espírito Santo	0,653	0,763
AP - Amapá	0,649	0,756
RR - Roraima	0,696	0,751
MG - Minas Gerais	0,652	0,751
MT - Mato Grosso	0,661	0,741
RO - Rondônia	0,622	0,724
PA - Pará	0,599	0,71
AM - Amazonas	0,64	0,707
TO - Tocantins	0,58	0,665
PE - Pernambuco	0,599	0,644
RN - Rio Grande do Norte	0,579	0,642
SE - Sergipe	0,582	0,63
AC - Acre	0,603	0,623
BA - Bahia	0,572	0,615
CE - Ceará	0,563	0,604
PI - Piauí	0,518	0,585
PB - Paraíba	0,543	0,575
MA - Maranhão	0,505	0,572
AL - Alagoas	0,556	0,535

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados do IPEA

Tabela 28 - RANKING POR IDH EDUCAÇÃO (2000)

	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - renda	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - educação
DF - Distrito Federal	0,842	0,935
SC - Santa Catarina	0,75	0,906
RS - Rio Grande do Sul	0,754	0,904
RJ - Rio de Janeiro	0,779	0,902
SP - São Paulo	0,79	0,901
AP - Amapá	0,666	0,881
PR - Paraná	0,736	0,879
GO - Goiás	0,717	0,866
RR - Roraima	0,682	0,865
MS - Mato Grosso do Sul	0,718	0,864
MT - Mato Grosso	0,718	0,86
ES - Espírito Santo	0,719	0,855
MG - Minas Gerais	0,711	0,85
RO - Rondônia	0,683	0,833
TO - Tocantins	0,633	0,826
PA - Pará	0,629	0,815
AM - Amazonas	0,634	0,813
BA - Bahia	0,62	0,785
RN - Rio Grande do Norte	0,636	0,779
CE - Ceará	0,616	0,772
SE - Sergipe	0,624	0,771
PE - Pernambuco	0,643	0,768
AC - Acre	0,64	0,757
MA - Maranhão	0,558	0,738
PB - Paraíba	0,609	0,737
PI - Piauí	0,584	0,73
AL - Alagoas	0,598	0,703

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados do IPEA

Tabela 29 - RANKING POR IDH RENDA (1991)

	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - renda	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - educação
DF - Distrito Federal	0,801	0,864
SP - São Paulo	0,766	0,837
RJ - Rio de Janeiro	0,731	0,837
RS - Rio Grande do Sul	0,702	0,827
RR - Roraima	0,696	0,751
SC - Santa Catarina	0,682	0,808
PR - Paraná	0,678	0,778
MS - Mato Grosso do Sul	0,675	0,773
GO - Goiás	0,667	0,765
MT - Mato Grosso	0,661	0,741
ES - Espírito Santo	0,653	0,763
MG - Minas Gerais	0,652	0,751
AP - Amapá	0,649	0,756
AM - Amazonas	0,64	0,707
RO - Rondônia	0,622	0,724
AC - Acre	0,603	0,623
PA - Pará	0,599	0,71
PE - Pernambuco	0,599	0,644
SE - Sergipe	0,582	0,63
TO - Tocantins	0,58	0,665
RN - Rio Grande do Norte	0,579	0,642
BA - Bahia	0,572	0,615
CE - Ceará	0,563	0,604
AL - Alagoas	0,556	0,535
PB - Paraíba	0,543	0,575
PI - Piauí	0,518	0,585
MA - Maranhão	0,505	0,572

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados do IPEA

Tabela 30 - RANKING POR IDH RENDA (2000)

	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - renda	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - educação
DF - Distrito Federal	0,842	0,935
SP - São Paulo	0,79	0,901
RJ - Rio de Janeiro	0,779	0,902
RS - Rio Grande do Sul	0,754	0,904
SC - Santa Catarina	0,75	0,906
PR - Paraná	0,736	0,879
ES - Espírito Santo	0,719	0,855
MS - Mato Grosso do Sul	0,718	0,864
MT - Mato Grosso	0,718	0,86
GO - Goiás	0,717	0,866
MG - Minas Gerais	0,711	0,85
RO - Rondônia	0,683	0,833
RR - Roraima	0,682	0,865
AP - Amapá	0,666	0,881
PE - Pernambuco	0,643	0,768
AC - Acre	0,64	0,757
RN - Rio Grande do Norte	0,636	0,779
AM - Amazonas	0,634	0,813
TO - Tocantins	0,633	0,826
PA - Pará	0,629	0,815
SE - Sergipe	0,624	0,771
BA - Bahia	0,62	0,785
CE - Ceará	0,616	0,772
PB - Paraíba	0,609	0,737
AL - Alagoas	0,598	0,703
PI - Piauí	0,584	0,73
MA - Maranhão	0,558	0,738

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados do IPEA

## 4 CONCLUSÃO

Vivemos em um mundo dividido em países, regiões, ou melhor, em diversas sociedades que são regidas por leis e decisões micro e macroeconômicas, que por sua vez são manipuladas pelo Estado. O papel do Estado na Economia evoluiu do imperialismo das cruzadas ao imperialismo dos blocos comerciais, passando pelo imperialismo mercantilista, pelo colonialista e pelo imperialismo das multinacionais, o qual está atualmente implícito no dos blocos comerciais. Atualmente, além da função de promotor da justiça, o Estado tem a de ser o estrategista econômico, no sentido de detectar e eliminar os gargalos da economia, de proteger os interesses nacionais no âmbito do comércio internacional, promover o crescimento econômico e reduzir as desigualdades regionais e sociais do país. Essa última função depende fundamentalmente da ação pública para ser realizada com sucesso, pois o setor privado não possui incentivos econômicos para implementá-la. Se a ação pública não atuar de forma eficiente nessa função, as regiões subdesenvolvidas permanecerão subdesenvolvidas e com elevação contínua dos indicadores de pobreza. Por essa razão, na seção 2 foi feita uma contextualização sobre o que é o subdesenvolvimento e a pobreza. Nessa mesma seção, exibem-se os indicadores de pobreza (participação da renda dos 10 % mais ricos sobre a renda nacional, participação da renda dos 20 % mais pobres sobre a renda nacional, percentual de pessoas pobres, percentual de pessoas indigentes, número de pessoas que habitam domicílios pobres, o número de pessoas que habitam domicílios indigentes) e o coeficiente de Gini, escolhidos para efeito de análise dos efeitos regressivos, ocorridos a partir da década de 1980. Para efeito dessa análise, considera-se também o crescimento do PIB.

Sem uma intervenção pública eficaz, a região subdesenvolvida se torna mais pobre, e, conseqüentemente menos atrativa para investimentos, o que a torna mais pobre, e assim por diante. Nota-se que essa região entra em um círculo vicioso, o processo de causação circular acumulativo da pobreza. Foi feita, também na seção 2, a contextualização desse processo e de como deve ser a ação pública para gerar efeitos propulsores e para combater os efeitos regressivos através da teoria de Myrdal. Obviamente, foram abordados conceitualmente os efeitos regressivos e propulsores.

Entendida a dinâmica entre as ações do Estado, as forças de mercado e a pobreza, estamos prontos para compreender como as gestões econômicas anteriores à década de 1980 contribuíram para o início da longa estagnação socioeconômica que se iniciou na referida década e que perdura até os dias atuais. Antes da década de 1980, houve fases regressivas (com crescimento do PIB inferior a 5 % ao ano e com deterioração dos indicadores de pobreza) e fases bipolares (com crescimento do PIB acima de 5 % ao ano e deterioração dos indicadores de pobreza). Essas fases foram devidamente contextualizadas na subseção 3.1 que trata dos antecedentes históricos. Foram abordadas as influências externas (cenário externo) e internas (cenário interno) sobre a pobreza nas subseções seguintes. Foram explicitados os efeitos regressivos através dos indicadores de pobreza escolhidos, sempre fazendo um *link* entre gestão econômica, as forças de mercado e a pobreza.

Foram constatadas algumas interseções entre as gestões econômicas detalhadamente estudadas. Essas interseções referem-se a decisões macroeconômicas comuns que contribuíram para a estagnação tendencial do PIB e dos indicadores de pobreza: crescimento econômico estimulado de forma concentrada, ora pelas exportações de um só produto (café, borracha...), ora pelas exportações em geral (situação atual), concentração do financiamento dos gastos públicos (seja pela receita com importações, seja por endividamento externo ou interno ou pelo imposto inflacionário), indexação salarial, mudanças de moeda, congelamento de preços e de salários, políticas isoladas (sem geração simultânea de emprego) e populistas de transferência de renda, e a mais constante em todas as gestões econômicas: ausência de um planejamento central que viabilize uma seleção eficiente de investimentos, a integração nacional e a formulação de estratégia frente à concorrência no mercado internacional.

Como já vimos no capítulo 2, Myrdal defende uma certa desigualdade e uma política fiscal austera, mas que tenha contra-partida em investimentos que resultem em melhoria de vida da maioria da população. Observa-se, porém, que o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo, e ao mesmo tempo observa-se que tal estrutura fiscal não se traduziu na tal citada melhoria. O setor produtivo continua sendo atingido por tributações elevadas que representam obstáculos à promoção de um crescimento forte e sustentável.



Além disso, a elevada descentralização dos investimentos, ou seja, uma participação menor dos investimentos federais frente às outras esferas de governo (estaduais e municipais), torna mais árdua a tarefa de se realizar crescimento com a integração nacional, tão defendida por Myrdal . O planejamento centralizado do governo federal torna-se altamente ineficiente nesse sentido.

Através das tabelas com dados referentes ao IDH dos estados, comparando os anos de 1991 e 2000, percebemos que os estados da região Sul conseguiram ascender no *ranking* IDH educação e que os estados da Região Sudeste permaneceram no topo da tabela quanto ao IDH renda. Podemos notar que pouco se altera em relação aos estados das outras regiões, o que revela grande deficiência em termos da integração nacional, defendida por Myrdal.

Comparando a evolução do IDH com outros países, percebemos que o IDH no Brasil se elevou nos últimos dez anos. Todavia, essa elevação vem ocorrendo de forma mais lenta que em outros países, o que, somada às análises da evolução dos índices de Gini, nos leva a concluir que nossas gestões econômicas não têm atuado de forma eficiente no combate às desigualdades regionais e sociais.

Com base nesse estudo, constata-se através dos indicadores de pobreza a não observância da eficácia de atuações dos governos de forma coordenada e planejada que promovessem uma redução contínua e sustentável da pobreza, o que corrobora os argumentos teóricos de Myrdal: o processo de causação circular acumulativo em descensão, sem uma intervenção governamental adequada, perpetua a pobreza e torna uma tarefa muito árdua a de reverter o quadro de estagnação econômica presente nos últimos 26 anos no Brasil.

Além disso, através das análises da evolução dos indicadores de pobreza, podemos notar que os diversos programas sociais implementados desde 1994 até os dias atuais não podem ser considerados programas sustentáveis de combate à pobreza, ou seja, combatem a pobreza apenas no curtíssimo prazo. A sustentabilidade desses programas passa, a exemplo, por elevação significativa dos salários dos professores e médicos da rede pública de ensino e de saúde, para que os melhores profissionais dessas áreas estejam gratuitamente a serviço da população. Isso obrigaria o setor privado a exigir melhor capacitação técnica dos seus profissionais para que fosse

ainda válido pagar por seus serviços, o que elevaria a qualidade da educação e do atendimento médico em ambas as redes (pública e privada). Com melhor atendimento médico e nível educacional mais elevado, o trabalhador torna-se mais produtivo e apto a receber salários mais elevados, o que dinamiza o consumo, a renda e, por tanto, o crescimento econômico, gerando efeitos propulsores.

A sustentabilidade dos programas assistenciais passa também pela busca da diversificação das fontes de financiamento, que deve ser feita não só nas instituições públicas, como também nas instituições privadas. Depender apenas do orçamento público torna frágil esse financiamento, já que tal sustentabilidade passa também por uma geração contínua de empregos, que seja em ritmo mais rápido do que o aumento da demanda pelos programas assistenciais. Caso contrário, se o ritmo de aumento da demanda pelos programas assistenciais for mais rápido do que o da geração de empregos, esses programas tendem ao fim.

A geração de empregos, por sua vez, deve ser estimulada por políticas governamentais planejadas de acordo com estudos setoriais da economia, segundo as especificidades (produtivas, culturais, climáticas, turísticas, de consumo e de pobreza) de cada região. O atual governo federal tem articulado planos de desenvolvimento regionais em todo o país. Contudo, são planos que aproveitam, em grande parte, apenas as especificidades produtivas de cada região, o que perpetua as desigualdades regionais (por exemplo, na região Norte está sendo estimulada a produção de madeira...).

Ressalto aqui a importância da distinção entre fome e pobreza, já que a pobreza está inserida em um conceito mais amplo. A fome foi reduzida significativamente entre 2002 e 2006, todavia percebe-se que o percentual de pessoas que habitam domicílios pobres e o percentual de pessoas que habitam domicílios indigentes permaneceram estáveis.

A economia conduzida apenas pelas forças de mercado gera falhas de mercado significativas. Essas falhas de mercado perpetuam-se gerando efeitos regressivos sobre a economia, destacando-se entre estes a estagnação econômica e a elevação dos indicadores de pobreza e da desigualdade de renda, através de um processo de causalção circular acumulativo em descensão, cuja

interrupção acontece com intervenções governamentais adequadas que promovam um combate contínuo e sustentável à pobreza, estímulos à geração de emprego e maior integração nacional, reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Foi feita então uma análise dos últimos 26 anos da economia brasileira, com ênfase na dinâmica entre as diversas gestões econômicas, os efeitos regressivos, as forças de mercado, crescimento econômico, desigualdade de renda e indicadores de pobreza (número de pessoas em domicílios pobres, número de pessoas em domicílios indigentes, percentual de pobres da população, percentual de indigentes da população, participação da renda dos 10 % mais ricos sobre a renda nacional , a participação dos 20 % mais pobres sobre a renda ) sob a teoria de Myrdal. Verificou-se a estagnação econômica em todo o período analisado, elevação da desigualdade de renda e dos indicadores de pobreza nos anos 80, pequena redução destes últimos na década de 90 e no período de 2000 a 2006, com a ressalva de que houve certa elevação do percentual de pessoas que habitam domicílios pobres e estabilização do percentual das que moram em domicílios indigentes.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva [et al]. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ALVES FILHO, Manuel. **Os 18 milhões que continuam com fome pedem reavaliação dos programas sociais**. São Paulo: Jornal da Unicamp, 2006.

ARBACHE, Jorge Saba. Pobreza e Mercados no Brasil. In CEPAL. **Pobreza e mercados no Brasil Uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL, 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: [www.bc.gov.br](http://www.bc.gov.br) Acesso em 7 de abr. 2007.

BANCO MUNDIAL. **Visão geral Um melhor clima de investimento para todos**. São Paulo: 2005.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão 621).

CARNEIRO, Francisco Galvão. Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil. In: **pobreza e mercados no Brasil. Uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL, 2003.

CASTRO, Antônio Barros de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DIAS, José Luciano Mattos. **O BNDES e o plano de metas.**, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília: FGV, 1996.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da economia brasileira**. 7 ed. São Paulo: JC 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2002. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acessos em abr. 2007.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Acesso em: br. 2007.

INFOMONEY. Disponível em [www.infomoney.com.br](http://www.infomoney.com.br). Acesso em 13 de jun 2007.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Inflação e deflação. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LOPES, Luiz Martins. **Manual de economia Nível básico e intermediário**. São Paulo: Atlas, 1998.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política ensaio sobre a população**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) . Acesso em 14 de jun.2007.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da teoria econômica**, 2.ed.São Paulo: Nova Cultural,1986.

MYRDAL, Gunnar. **Perspectivas de uma economia internacional**. Rio de Janeiro: ed.Saga,1967.

MYRDAL, Gunnar.**Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**.2ed.Rio de Janeiro: Saga,1968.

NERI, Marcelo. Brasil: **50 milhões de brasileiros vivem na miséria**.Rio de Janeiro: FGV, 2001.

NEUHAUS, Paulo. **Economia brasileira uma visão histórica**.Rio de Janeiro: ed. campus 1980.

REGO, José Márcio. **Economia brasileira**.2ed.São Paulo: Saraiva,2005.

ROSA, Antônio Lisboa Teles da. **Nordeste**: reflexões sobre aspectos setoriais e locais de uma economia. Fortaleza: CAEN,2002.

SEPÚLVEDA, Osmar Gonçalves (org). **Reflexões de economistas baianos**. Salvador: CORECON BA, 2005.

SINGER, Paul. **Toma lá e ... não dá cá**. Disponível em [www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article/.php?storyid=157](http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=157) Acesso em mar.2007

SINGER, Paul. Internacional: **A globalização e o Brasil no fim do segundo milênio**. Disponível em [www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1284](http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1284). Acesso em 23 de mar 2007.

SOUZA, Paulo Renato. **Emprego, salários e pobreza** Campinas: Hucitec e Fundação de Desenvolvimento da Unicamp,1980.

VANEECKHAUTE, Hendrik. **Países em vias de subdesenvolvimento**.Disponível em: [www.pangea.org/hendrik/imagenes/Pa%EDses%20em%20vias%20de%20subdesenvolvimento.htm](http://www.pangea.org/hendrik/imagenes/Pa%EDses%20em%20vias%20de%20subdesenvolvimento.htm) - 32k, 2005. Data do acesso: 26/05/2007. Acesso em 12 de nov.2006

WANDERLEY, Livio Andrade. Globalização, Desenvolvimento Regional e Novos Cenários da Economia. In: SEPULVEDA, Osmar Gonçalves(org) **Reflexões de economistas baianos**. Salvador: CORECON BA, 2005.