

Ação pública e pobreza sob a teoria de Myrdal

Amílcar José Carvalho*
Livio Andrade Wanderley**

Resumo

O objetivo principal deste artigo é mostrar a dinâmica entre o subdesenvolvimento, a pobreza e a ação pública sob a visão de Myrdal. A dinâmica é explicada pela teoria do processo de causalção circular acumulativo desse autor. Um nível de pobreza muito elevado provoca a emigração, principalmente de jovens, da região subdesenvolvida para outra desenvolvida. Na primeira região ocorre redução da oferta de mão-de-obra, o que acompanhada de uma ausência de novos investimentos (majoritariamente público, pois o setor privado não se sente atraído para investir em regiões atrasadas economicamente), gera queda do emprego, da renda e da produção. Com menos emprego, renda e produção, os indivíduos tornam-se mais pobres, o que estimula a emigração de jovens para outra região desenvolvida, reduzindo a oferta de mão-de-obra...

Palavras-chave: Subdesenvolvimento; pobreza; circular; acumulativo; emigração.

INTRODUÇÃO

No mundo atual globalizado, percebemos, ao observarmos o comportamento dos governos centrais dos diversos países, que o Estado Keynesiano, de forma mais abrangente, o *welfare state*, continua forte nos países desenvolvidos, e que o Estado liberal continua forte nos países subdesenvolvidos. Isso é pura fatalidade? Obra do destino? A resposta é não! Por isso, são apresentados conceitos de subdesenvolvimento e de pobreza; a teoria de Myrdal, a convergência desse autor com Keynes e sua divergência com os

Abstract

This paper's main objective is to show the dynamic between underdevelopment, poverty and public action according to Myrdal's vision. The dynamic is explained by the author's theory of an accumulative circular cause process. Very high poverty levels provoke emigration from an underdeveloped region to another more developed one principally by young people. A reduction in the labor supply takes place in the first region, accompanied by an absence of new investments (mainly public as the private sector is not inclined to invest in economically backward regions), generating a decrease in employment, income and production. With less employment, income and production, the inhabitants become poorer, stimulating the emigration of young people to more developed regions and diminishing the labor supply.

Key words: Underdevelopment, poverty, circular, accumulative, emigration.

clássicos e como se deve direcionar a ação pública no sentido de interromper o círculo vicioso da pobreza. Por fim, são proferidas as últimas considerações.

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? Vaneeckhaute (2005) considera oito critérios para verificar os sintomas do subdesenvolvimento ou do desenvolvimento. O primeiro é a convivência dentro da sociedade. Em um país com alto desenvolvimento humano, há uma convivência pacífica, sem medos e sem aquela violência diária, presente nos sub-

* Mestrando do Curso de Mestrado em Economia do CME/ UFBA e especialista em Finanças e Gestão Corporativa da Universidade Cândido Mendes Rio de Janeiro-RJ. amlljoc@yahoo.com.br

** Doutor em Administração de Empresas pela EAESP/FGV e Professor do Curso de Mestrado em Economia do CME/ UFBA. livio@ufba.br

desenvolvidos. 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 o 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. 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. 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, número de referendos, número de assembleias etc. Um ambiente democrático, apesar de descentralizar as tomadas de decisão, 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. 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 dependerá, necessariamente, 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 pela 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 muitas nações desenvolvidas possuírem poderio bélico considerável, até mesmo com o propósito de ter maior poder de barganhas em disputas jurídicas no comércio internacional.

Malthus, em sua obra "Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática – Ensaio sobre a População", 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, 1996, p. 282).

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).

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 causalção 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, p.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.

Porém, 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 têm 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...), que são mais severos nas grandes metrópoles. Essa diversidade de demandas de pobreza é um obstáculo à eliminação da própria pobreza.

A 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", difundindo a teoria da causalção 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 causalção 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 (1985, p. 256), em sua obra "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda Inflação e Deflação", revela os defeitos lógicos da teoria clássica que torna-se, portanto, "...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 causalção circular da pobreza, tão bem elaborado por Myrdal. Digo tão bem elaborado porque 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.

O princípio da causalção 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 porque eram pobres. Tornaram-se mais pobres porque eram doentes, e mais doentes porque eram mais pobres" (WINSLOW, apud. MYRDAL, 1968, p. 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.) 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 etc. Esse seria um processo acumulativo em ascensão. Então, um país é pobre porque 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, brevemente, um modelo famoso de formação de expectativas, o "modelo da teia de aranha". A solução para o preço de equilíbrio parte de:

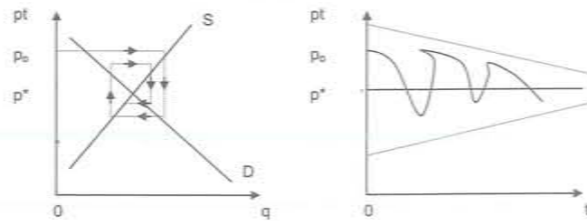
$$p_t + (d/b) p_{t-1} = (a-c)/b$$

A solução para essa equação de diferença finita de primeira ordem para um preço inicial p_0 é a que se segue:

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

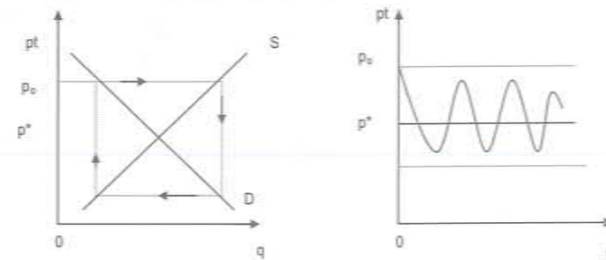
Observando-se a relação (d/b) entre a elasticidade-preço da oferta (d) e da demanda (b) , obtêm-se três trajetórias possíveis:

Gráfico 1
Quando $|d/b| < 1$, temos ciclos amortecidos



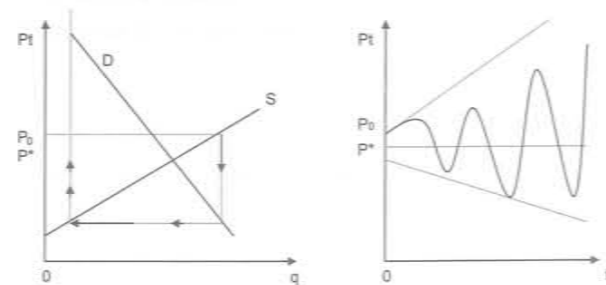
Fonte: Lopes, 1998, p. 335

Gráfico 2
Quando $|d/b| = 1$, temos ciclos regulares



Fonte: Lopes, 1998, p. 336

Gráfico 3
Quando $|d/b| > 1$, temos ciclos explosivos



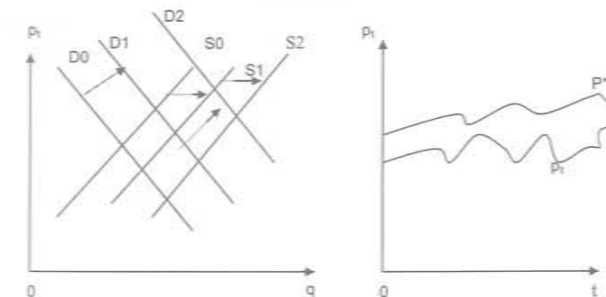
Fonte: Lopes, 1998, p. 336

Esse modelo apresenta dois inconvenientes significativos: os agentes econômicos supostamente sempre erram suas estimativas, e além disso, empiricamente nenhum desses três tipos de ciclo é observado em relação aos mercados. Dois modelos alternativos seriam: o das expectativas adaptativas e o das expectativas racionais. O primeiro peca pelo fato 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. Já o segundo peca por supor que "... o preço esperado pelos pro-

dutores 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 prevêem quase que perfeitamente o preço de mercado.

Myrdal não vê o sistema dessa forma. Para este autor, o sistema 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 reprimido 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 4

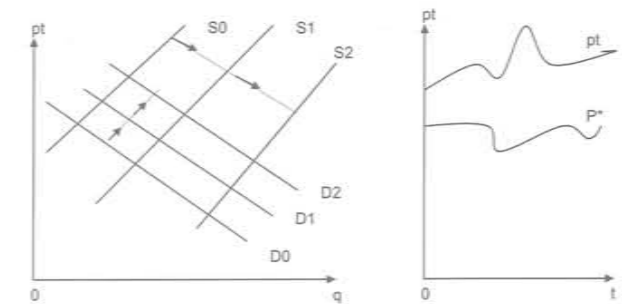


Fonte: elaborado pelo autor

O Gráfico 4 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 reverte 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 5.

Gráfico 5



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. Chama a atenção para a existência de forças exógenas que constantemente atuam nesse processo, dando 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 e os negócios e estimularia a

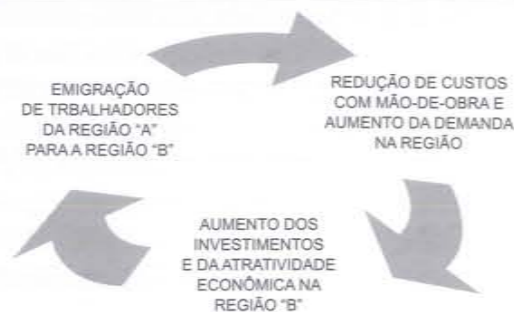
saída de diversos trabalhadores da região. Haveria, com essas condições, uma redução da renda. Ocorre, portanto, uma compressão da base da renda, o que elevaria a necessidade de se aumentar a tributação sobre a renda para não haver declínio da arrecadação. Tal necessidade sendo satisfeita, ou seja, aumentando-se a tributação sobre a renda, ocorreria redução da renda disponível...

Diagrama 1



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



Faço aqui duas breves observações, as quais serão minuciosamente tratadas na seção seguinte. A primeira é que, obviamente, 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 ao 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



Por fim, devemos observar o processo de causalção circular acumulativo referente à relação entre integração nacional e subdesenvolvimento econômico, como representado no Diagrama 4.

Diagrama 4



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.

Economias e deseconomias externas e internas

Um dos efeitos do círculo vicioso é a saída em massa dos trabalhadores para outra região, que

seja mais atrativa. Esta capacidade de atração deve-se ao fato da região possuir economias internas, ou seja, diversas condições favoráveis à instalações de novas empresas, que gerarão empregos com muito mais facilidade do que na outra região (quantidade de portos, as condições climáticas, proximidade de fontes de insumos, maior mercado consumidor etc.). A região mais atrativa criará economias externas: terá mais pessoas trabalhando, e portanto 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 investimentos são um exemplo de economia externa. Contudo, a 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 alguns efeitos regressivos, decorrentes das deseconomias de aglomeração. A região de onde partem os emigrantes, se não houver intervenção do Estado, não possuirá nunca as economias internas. A ausência dessas é o que se denomina deseconomias internas. E, conseqüentemente, não terá também economias externas, o que só ajuda a perpetuar o círculo vicioso da estagnação econômica e da pobreza.

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 que 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 aos efeitos regressivos (que são devidos à ausência dos efeitos propulsores). Intuitivamente, podemos notar que, se 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 etc.) 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.

Milton Braga Furtado, em sua obra "Síntese da Economia Brasileira", 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.

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 miseráveis. As instituições governamentais dos países pobres 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 causalção 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.

Myrdal afirma que em países subdesenvolvidos o Estado deve interferir em alguns setores nos quais a iniciativa privada deveria estar atuando e com eficiência, como ocorre nos países desenvolvidos. Conforme os países subdesenvolvidos forem sofrendo o processo acumulativo de desenvolvimento, a iniciativa privada aumentará gradativamente sua participação na economia. Então, o país deve ter um plano nacional de desenvolvimento. O objetivo principal é aumentar a capacidade produtiva do país. Myrdal afirma que 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 defende política econômica austera, com elevada tributação, para retirar parte do consumo para investir. Dessa forma, facilita-se a formação de poupança do governo que deve ser convertida em novas inversões. Por outro lado, ocorre o sacrifício do consumo corrente, com maior peso sobre a 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, 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 mensais em todas as regiões do Brasil, segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF 2002).

Quadro 2
Participação do consumo sobre despesa mensal de famílias com renda até R\$ 400, por região, 2002

Região	Consumo (%)
Sul	81,82
Sudeste	81,73
Norte	86,36
Nordeste	86,26
Centro-Oeste	81,61

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da POF do 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.

Quadro 1
Porcentagem sobre despesa mensal de famílias com renda até R\$ 400, por região, 2002 (%)

Região	Educação	Consumo	Alimentação	Habitação	Aluguel	Transporte	Quatro classes*
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 da POF do IBGE / SNIPC

* As quatro classes são: alimentação, habitação, aluguel e transporte

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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).

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.

O primeiro fundamento a ser cumprido pelo governo é o de promover o crescimento econômico. O modelo ideal para o Brasil atual é o de promover o crescimento nas regiões e cidades de baixo povoamento. Para a consecução de tal objetivo, torna-se vital a implementação de políticas habitacionais (principalmente com construção de casas populares, incentivos fiscais para a construção civil e financiamentos da casa própria). Paralelamente à construção de casas populares, deve ser estimulada a instalações de empresas nas regiões menos povoadas, para a geração de empregos nessas regiões.

Em termos macroeconômicos, já é consenso geral que as taxas de juros devem ser reduzidas. Isso passa não só pela redução da taxa básica de juros, mas também pelo estímulo fiscal à instituição de novos bancos (para promover a concorrência no setor bancário), pela redução de créditos direcionados (pois sobram menos recursos para emprestar ao público, o que eleva a rigidez de redução das taxas de juros) e por estímulos à redução da inadimplência (com maiores penalidades para os inadimplentes). Outra medida no âmbito financeiro seria aproximar o público de baixa renda (principalmente a classe média) das aplicações financeiras acessíveis a essas classes (com maior divulgação da existência dessas aplicações, que exigem um capital inicial compatível com a renda disponível desse público). Seria interessante também promover a expansão da variedade de aplicações mais acessíveis. Isso estimularia a demanda, que possui ainda muito potencial para crescer sem provocar pressões significativas sobre a inflação.

A reforma tributária ou, mais amplamente falando, a reforma fiscal, é uma condição de extrema relevância para a retomada do crescimento econômico. Devem ser priorizados os seguintes pontos: redução da variedade de impostos; reformulação e redução das alíquotas do Imposto de renda, da Cofins e da contribuição social sobre o lucro líquido. Devem-se selecionar os gastos com critérios de prioridades e de urgência: doenças, calamidades

públicas, políticas habitacionais, salários dos professores, salários dos médicos, reforma dos hospitais e das escolas etc. Investir nos setores onde existam gargalos (seria ideal uma análise de impactos inter-setoriais para verificar quais são os setores que estão debilitados e que podem causar problemas de fornecimento de insumos por toda a cadeia produtiva); por último, investir em setores que são potencialmente dinamizadores da economia, como, por exemplo, o setor químico, e investimentos específicos para reduzir o "custo Brasil" de acordo com a carência de cada local, como, por exemplo, a modernização e criação de portos, aeroportos e de estradas, assim como a desburocratização dos processos de embarque e desembarque de mercadorias envolvidas no comércio internacional.

Outra medida que também estimularia o crescimento seria a desburocratização para a criação de empresas nacionais. A burocracia atual dificulta o processo de abertura de novas empresas dentro das exigências legais e inibe este mesmo processo pelos custos burocráticos incorridos na fase de implementação da empresa. Seria interessante também a redução das regulamentações sobre fusões entre empresas nacionais e internacionais, contanto que haja uma divisão igualitária da propriedade dos capitais da nova empresa fusionada, como foi feito em Taiwan na década de 80.

Aliás, como foi feito em Taiwan, aqui no Brasil também deveria se investir pesadamente em educação (que obrigatoriamente passa por melhores salários para os professores) e em pesquisa e tecnologia (preferencialmente a nacional). Deve ser estimulada a entrada de multinacionais que utilizem intensamente pesquisas na produção de bens de alto valor agregado. Os acordos com essas empresas devem incluir cláusulas contratuais que garantam a utilização de mão-de-obra brasileira e a disseminação da tecnologia embutida em seus produtos para as empresas brasileiras, como vem sendo feito atualmente na China.

O Brasil possui uma fonte potencial de geração de renda, e, portanto, de crescimento, que é a exploração do setor de turismo. É um setor que merece uma formulação de estratégia pelo governo, no sentido de investir em infra-estrutura e nos transportes, assim como oferecer estímulos fiscais

à implementação de hotéis, pousadas, restaurantes e atrações turísticas, em geral nos lugares onde há potencial turístico.

Não se poderia deixar de citar a reforma na previdência, que se torna vital para a confiabilidade sobre o comportamento das contas públicas, principalmente porque a população brasileira está ficando mais idosa (maior longevidade), e daqui a uns vinte anos o sistema previdenciário brasileiro poderá estar completamente inviável. Uma sugestão aqui seria a seguinte: os novos contribuintes comprariam títulos e pagariam pequenas parcelas para a previdência. Os recursos desses títulos seriam aplicados no mercado financeiro, similarmente ao que é feito nos Estados Unidos. Ao contribuinte, quando se aposentasse, seria pago o principal salário recebido na ativa, acrescido de uma pequena parte dos juros da aplicação (logicamente um percentual bem pequeno). Os valores da compra do título, dos juros e das parcelas teriam que ser cuidadosamente calculados para que não houvesse prejuízo nem para os cofres públicos nem para os contribuintes.

O governo deve executar ações que melhorem o "clima de investimento" (condições favoráveis à inserção de novas empresas na economia brasileira). Foi realizada uma pesquisa pelo Banco Mundial em 48 países, indagando sobre qual o principal fator limitador para a empresa, cujos resultados estão apresentados no Quadro 3.

Quadro 3	
Fatores limitadores para as empresas em termos de clima de investimento, 2005	
Fatores limitadores	% das empresas
Incerteza de políticas	28
Inestabilidade macroeconômica	23
Impostos	19
Regulamentação	10
Corrupção	10
Finanças	4
Eleticidade	2
Aptidões	2
Crime	2

Fonte: Relatório do Banco Mundial, 2005

Por fim, para o governo realizar gastos torna-se necessário definir as fontes de financiamento. As fontes seriam: recursos realocados do próprio orçamento, ou das PPPs (Parcerias Público-Privadas) ou

com a venda de títulos públicos no mercado interno com taxas de juros pré-fixadas menores e com prazos menores do que os praticados pelo próprio Brasil no mercado internacional. Parte dos recursos provenientes da venda de títulos para o mercado externo seria destinada à função de honrar os resgates dos vendidos no mercado interno. A partir daí poderiam acontecer duas trajetórias: um aumento da procura (interna, pois esses títulos com taxa menor que a Selic seriam vendidos apenas à demanda doméstica) pelos títulos, devido à maior garantia da pré-fixação, o que serviria como fonte imediata de recursos para os investimentos e estímulos fiscais que o governo considerasse convenientes para a economia. Lembrando que isso não comprometeria o pagamento da dívida externa pública, já que esta tem sido bastante reduzida nos últimos anos (o governo vem trocando dívida externa por dívida interna). A segunda trajetória possível seria a queda da procura pelos títulos da dívida interna, devido à redução da rentabilidade. A queda na procura por esses títulos provocaria elevação das taxas de juros internas. Então a procura pelos títulos se elevaria, o que representaria nova injeção de recursos. Além disso, devemos considerar que com a redução da taxa de juros realizada no início do processo sugerido, já teria havido aumento dos investimentos. Supõe-se também que o governo elevaria a taxa de juros, mas que esta se estabilizaria em torno de um valor ainda inferior ao inicial (que é praticado hoje). Então há de se supor um aumento líquido dos investimentos ao longo da segunda trajetória. Haveria também recursos da tributação progressiva.

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. *Jornal da Unicamp*, São Paulo, 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; DFID, 2003.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bc.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2006.
- BANCO MUNDIAL (Washington). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005, visão geral: um melhor clima de investimento para todos*. Washington DC, Banco Mundial, 2005.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2006.

BRITO, Paulo. *Economia brasileira planos econômicos e políticas econômicas básicas*. São Paulo: Atlas, 2004.

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, n. 621).

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

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

FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: LTC, 1997.

IBGE. *Pesquisa de Orçamento Familiar*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2006.

IPEA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006.

INFOMONEY. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br>>. Acesso em: 17 abr. 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*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

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

_____. *Perspectivas de uma economia internacional*. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

_____. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. 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: Campus, 1980.

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

SANTOS, Theotônio dos. *Economia mundial e integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

SINGER, Paul. *Toma lá e ... não dá cá*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=157>>. Acesso em: 17 abr. 2007.

_____. *Internacional: a globalização e o Brasil no fim do segundo milênio*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1284>>. Acesso em: 13 abr. 2007.

SOUZA, Paulo Renato. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec; FUNCAMP, 1980. (Economia & Planejamento - Teses e Pesquisas).

VANEECKHAUTE, Hendrik. *Países em vias de subdesenvolvimento*. 2005. Disponível em: <<http://www.pangea.org/hendrik/imagens/Pa%EDses%20em%20vias%20de%20subdesenvolvimento.htm>> - 32k>. Acesso em: 26 maio 2007.

WANDERLEY, Lívio Andrade. Globalização, desenvolvimento regional e novos cenários da economia. In: SEPÚLVEDA, Osmar; PEDRÃO, Fernando. (Org.). *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON/BA, 2005. p. 31-47. v. 1.