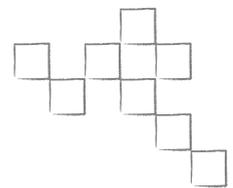


# Ideias para o Crescimento Econômico com Equidade Social

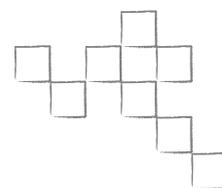




Cadernos Inesp 2011

#2

Ideias para o Crescimento Econômico  
com Equidade Social



Richard Locke  
Sônia Rocha  
Raul Silveira Neto  
Flávio Ataliba  
Sergei Soares  
Ruda Ricci  
Jessé de Souza

Editor Responsável  
Paulo Linhares

Conselho Editorial  
Antonio Carlos Coelho  
César Barreira  
Irllys Alencar Firmo Barreira  
Linda Maria de Pontes Gondim  
Paulo Sérgio Bessa Linhares  
Sidryão Alencar  
Tarcísio Haroldo Cavalcante Pequeno

Coordenação Editorial  
José Élcio Batista  
Denise de Castro

Colaboração  
Ana Elisabete Freitas Jaguaribe  
Nathália Sobral de Souza  
Sheyla Suely Rocha Araújo  
Jô Abreu

Revisão  
Lucia Jacó  
Vânia Soares

Projeto Gráfico e Diagramação  
Denise de Castro

Diagramação  
Mário Giffone

Ilustração da capa  
Napoleão Torquato

Impressão Capa  
Gráfica Pouchain Ramos

Impressão  
i.EDITORA

Coordenação de Impressão  
Ernandes do Carmo

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento

---

Cadernos Inesp 2011 / Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - nº 2 (abr. 2011) - Fortaleza: INESP, 2011.

216 p.  
Mensal  
ISSN 2236-1723

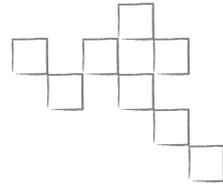
---

I.Instituto de Estudos e Pesquisas Sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

Todos os direitos desta edição reservados ao

INESP  
Av. Desembargador Moreira, 2807 - Ed. Senador  
César Cals de Oliveira - 1º andar  
CEP 60170-900 - Fortaleza, CE - Brasil  
Tel.: (85) 3277.3701  
inesp@al.ce.gov.br

## Sumário



Apresentação .....	<b>07</b>
PAULO LINHARES	
Building Trust.....	<b>09</b>
RICHARD LOCKE	
Construindo Confiança.....	<b>39</b>
RICHARD LOCKE	
Crescimento com Justiça Social. Uma agenda possível?.....	<b>71</b>
SÔNIA ROCHA	
Quão Pró-Pobre tem sido o Crescimento Econômico no Nordeste? Evidências para o Período 1991-2000.....	<b>83</b>
RAUL SILVEIRA NETO	
As Relações entre Crescimento Econômico, Desigualdade e Pobreza: fontes inspiradoras para o planejamento econômico?...	<b>121</b>
FLÁVIO ATALIBA	
O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras .....	<b>145</b>
SERGEI SOARES	
Crescimento Econômico e Ascensão Social na Era Lula: a inclusão pelo consumo num país desigual.....	<b>185</b>
RUDA RICCI	
O Elo Orgânico entre Patrimonialismo e Racismo de Classe: a “Nova Classe Média” no discurso liberal/conservador .....	<b>193</b>
JESSÉ DE SOUZA	





A expansão da sociedade de mercado para o mundo aproximou as nações. Esse processo, ao mesmo tempo em que tornou indispensável a cooperação entre os diferentes países, criou, também, as condições para um ambiente concorrencial muito forte. O resultado dessas duas forças econômicas e sociais – cooperação e competição – é a globalização. O sistema global é organizado a partir de múltiplos e diferenciados interesses que precisam ser equilibrados, pois, em seu interior operam forças contraditórias – concentração versus desconcentração; exclusão versus inclusão; desigualdade versus igualdade.

Isso implica em aceitar que os estados precisam trabalhar juntos, para alcançar o desenvolvimento sustentável. Somente a elevação geral do bem-estar social pode fazer com que os graves e seculares problemas sociais – pobreza e desigualdade social – possam ser enfrentados de maneira efetiva. Por isso, a primeira meta do milênio é “acabar com a fome e a miséria”. Algo perseguido em todo o mundo, mas que encontrou, no Brasil, uma resposta econômica e política exemplar. A combinação entre equilíbrio fiscal, combate à inflação, investimento em infraestrutura, incentivo aos setores econômicos, aumentos reais do salário mínimo e transferência direta de dinheiro para os mais pobres gerou um ciclo virtuoso, sem precedentes, na História Brasileira.

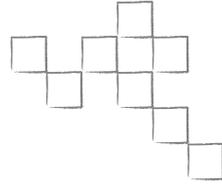
Sendo esse o grande desafio da humanidade, do Brasil e de estados periféricos, como o Ceará, aperfeiçoar e inovar na área de políticas públicas, que conciliem altas taxas de crescimento econômico com mecanismos voltados para garantir a equidade social, deve ser uma tarefa permanente. O FIP “Ideias para o Crescimento Econômico com Equidade Social” é um momento para se discutir os avanços e apre-

sentar novos caminhos para uma sociedade mais justa e equilibrada. Se chegar até este momento foi uma tarefa para muitas gerações de brasileiros e cearenses, os novos desafios demandam esforços ainda maiores dos homens públicos. E o aliado incondicional nesse percurso, sem dúvida, é o conhecimento.

A proposta da Assembleia Legislativa do Ceará, por meio do INESP, do Governo do Estado, através do Ipece; e da Universidade Federal do Ceará, através do CAEN, com o FIP – sobre “Ideias para o Crescimento Econômico com Equidade Social” – é qualificar as discussões públicas sobre pobreza e desigualdade social, assim como encontrar soluções factíveis para a efetivação dos direitos básicos de cidadania no Ceará.

E para que este compromisso possa ser revisitado a qualquer tempo estamos publicando o segundo Cadernos do INESP. Aqui você encontrará as contribuições dos maiores especialistas do Brasil e dos EUA sobre como conciliar o crescimento econômico como formas distributivas que privilegiem os mais pobres e menos privilegiados. Afinal, quem mais precisa do conhecimento para auxiliar na transformação social são os estados mais pobres.





## Building Trust

Richard M. Locke

**Richard Locke** PhD em Ciência Política, professor e atual Vice-Reitor do Massachusetts Institute of Technology - MIT, é membro fundador do Laboratory for Sustainable Business (S-Lab) e do Global Entrepreneurship Laboratory, atuando em pesquisas e consultorias a grandes empresas de fornecimento global, na conciliação entre rentabilidade e práticas sustentáveis, que deram ao MIT Sloan os Prêmio de Inovação de Ensino, em 2007, e o Prêmio Jamieson de Excelência em Ensino, em 2008.

### Introduction

*I*n recent years, there has been an explosion of interest in trust and the various factors promoting it (i.e., social capital, associationalism, and the existence of certain key institutions). According to this literature, trust is important for economic prosperity (Fukuyama 1995), economic development (Humphrey and Schmitz 1996) and efficient organizational arrangements within and between firms (Miller 2001, Gibbons 2001). Trust and social capital are also seen as key ingredients underlying good government (Putnam 1993, various contributions in Braithwaite and Levi 1998), good schools (Coleman 1988, Schneider, Teske and Marschall 1997), the provision of quality health care (Cattell

2001) and even the resolution of ethnic conflicts (Varshney 2001). Given both the virtues associated with trust and its long recognized scarcity, a key question – for scholars and policy-makers alike – is whether or not trust can be created, and if so, how? This paper seeks to address this question.

The remainder of this paper is divided into four parts. First, I will review in highly stylized form the two basic approaches to the study of trust currently present in the literature. Second, I will advance my own argument on how trust can be built through a sequential process that combines private interests and public policies. Third, I illustrate this argument by analyzing two cases of trust-like behavior in two regions supposedly void of trust: Southern Italy and Northeast Brazil.<sup>1</sup> The paper concludes by extrapolating from the case studies and pondering the more general lessons for building trust where it previously may not exist.

## Two Views of Trust

The literature on trust can be roughly divided into two very broad streams or perspectives, each associated with different conceptions of what trust is and assumptions of how (under what conditions) it becomes manifest.<sup>2</sup> The first stream of literature is of a more sociological nature. According to this school of thought, trust is the product of long-term, historical patterns of associationalism, civic engagement, and extra-familial interactions. Because of their distinct histories, some societies are simply more culturally disposed to associate than others. Where people are more inclined to get together, form clubs, organize soccer leagues, etc, this is where one also finds people more inclined to trust one another and to engage in collective action to solve common problems.

Illustrative of this line of work is Robert Putnam's book *Making Democracy Work* (1993), in which he seeks to explain differences in civic engagement and effective regional government between Italy's Center-North and the Italian Mezzogiorno or South through their very different

---

1 This paper draws on a larger research project on trust and economic development in Southern Italy, Northeast Brazil and Eastern Germany.

2 For a fascinating and much more comprehensive discussion of the literature on trust, see Hardin 2001.

stocks of social capital.<sup>3</sup> According to Putnam, regional governments are more effective and efficient in the Center-North of Italy because they rely on the more developed civic traditions of citizens in these regions. In the South, regional governments falter because they are unable to build on similar historical traditions of associationalism, reciprocity and trust.<sup>4</sup> Francis Fukuyama (1995) builds on Putnam's work and argues that differences in economic performance across countries arise from differences in their cultural propensities to create trusting relations beyond their nuclear families. In societies where economic actors are capable of trusting and working with non-family members, they are capable of building larger, more bureaucratic and efficient organizations which, according to Fukuyama, are necessary to compete in modern, high tech, and fast-growing industries. This explains why some societies are characterized by smaller, more traditional and less efficient industrial structures and others possess larger, more capital and technology-intensive industries.<sup>5</sup>

The second strand in the trust literature is of a more economic nature. Unlike the first group of scholars who focus primarily on sociological attributes or historical traditions, this second strand instead stresses long-term self-interest and the calculation of costs and benefits by utility-maximizing actors in promoting trust-like behavior. According to the most basic formulation of this view, self-interested, utility-maximizing

---

3 There have been numerous criticisms of Putnam's argument. See, for example, Sidney Tarrow, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*," *American Political Science Review*, Vol. 90, N. 2 (June 1996) : 389-398; and Margaret Levi, "Social and Unsocial Capital : A Review Essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*," *Politics and Society*, Vol. 24, N. 2 (March 1996). Interestingly enough, a 1995 study of associationalism in Southern Italy found that some regions of the South had as much associational density as the most civic regions in the Italian North. Alas, these regions are not characterized by good government or economic vitality. See Carlo Trigilia, ed., *Cultura E Sviluppo*, (Catanzaro : Meridiana Libri, 1995).

4 Personally, I see in Putnam's book a much more optimistic account of how trust and social capital are constructed, based on his chapters describing the evolution of and learning taking pace within the Italian regional governments. These chapters of *Making Democracy Work* nicely illustrate the more incremental and sequential process of building trust among political actors where it previously did not exist.

5 See also La Porta, Lopez-De-Silanes, Schleifer and Vishny, "Trust in Large Organizations", *American Economic Review Proceedings*, 1997 for a similar line of argument. For an alternative view of why different societies possess different industrial structures and on the relative competitiveness of large versus small firms, see Michael Piore and Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, (New York: Basic Books, 1984),

actors will find it worthwhile to cooperate with other, like-minded actors, when their interactions are repeated, when they possess complete information about the other players' past performances, and when there are small numbers of players (Axelrod 1984). Robert Axelrod uses this framework to describe cooperative behavior among enemies in World War I (1984: chapter 4) and Eric Von Hippel (1987) employs this same approach to explain why rival firms sometimes cooperate by sharing trade secrets and other competitive-enhancing information.

There have been numerous elaborations and modifications of Axelrod's original formulation (See North 1990 and Hardin 2001 for a discussion of some of these). Gibbons (2001) adds reputation effects to this basic framework when discussing how a repeated game framework can help account for the existence of "relational contracts" both within firms (between employees and managers) as well as between firms (producers and their suppliers) within the same industry. Avner Greif (1998) includes "self-enforcing political institutions" to the mix of factors influencing whether or not and under what conditions utility-maximizing actors will cooperate in his analysis of the evolution of Genoa's political institutions and patterns of economic growth in the twelfth century. Elinor Ostrom (1990) employs a similar approach when analyzing cases of successful cooperation among actors involved in the creation of common pool resource institutions and Douglas North (1990) emphasizes the key role institutions (both formal and informal) play in both mitigating the problems associated with the basic repeated game scenario and promoting the stability and predictability necessary for economic growth. Yet, regardless of these various modifications, the basic thrust of this entire line of work is that cooperation and trust-like behavior – far from being a cultural artifact – is a rational response by individual actors to the mix of opportunities and constraints present in their environment.

Both strands of the trust literature are important in elucidating the important role that various factors – self-interest, institutions and the organization of civil society -- play in promoting and/or sustaining trust. Clearly the existence of "encapsulated self-interest" (Hardin 2001) is key to much of our behavior. Strong institutions ensuring the rule of law, contract enforcement and the protection of property rights

(North 1990; Glaeser, Johnson and Schleifer 2001, Johnson, McMillan and Woodruff 2000) are without doubt important to a well-functioning economy. And the importance of a well articulated civil society, characterized by multiple and cross-cutting secondary associations and networks of information exchange and reciprocity to governance, both economic and political, is also intuitively convincing. However, both variants of the trust literature suffer from serious conceptual and empirical problems that limit their usefulness in understanding how trust can be created, especially in adverse conditions. Basically, the literature on trust suffers from three basic problems. First, its conception of the underlying factors sustaining trust is static. Second, its view of how trust is generated and sustained from a short-list of favorable conditions is mechanistic. Finally, and as a result of the first two problems, the literature on trust is overly pessimistic about the possibilities of creating trust in contexts where the favorable conditions and/or prerequisites supposedly underlying trust do not exist.

Much of the literature on trust is static because it assumes that patterns of associationalism and/or social capital – seen by some as the prerequisites of trust – are fixed in time and across space. In other words, because northern Italy was more civic than southern Italy in the twelfth century, it continues to be so today. But we know from numerous historical accounts that this is not the case. Societies with a previous history of civil and political conflict, underdevelopment, and exploitation have, over time and through the political construction of new coalitions and institutions, been able to develop trust-like behavior. This is precisely what happened in the “third Italy”, the heartland of civic engagement and social capital in Putnam’s book, over the course of the 1950s and 1960s, and is currently taking place today in southern Italy.<sup>6</sup> Thus patterns of associationalism and social capital are not etched in stone and forever immutable but rather are sometimes

---

<sup>6</sup> See Carlo Trigilia, *Grandi Partiti e Piccole Imprese: Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, (Bologna: Il Mulino, 1986); Richard M. Locke, *Remaking the Italian Economy*, (Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1995): chapter 4; Suzanne Berger and Richard Locke, “Il Caso Italiano and Globalization,” *Daedalus*, Vol. 130, N. 3 (Summer 2001): 85-104; and Vittorio Capecchi, “The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna.” in Alejandro Portes, Manuel Castells, Lauren Benton, eds., *The Informal Economy*, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1989).

created, other times destroyed, through the political interaction of different groups in society.

Much of the trust literature is also overly mechanistic because it often treats the prerequisites of trust – be they institutional or sociological – as homogenous, binary variables. Societies, according to these accounts, either have the “right” institutions or they don’t. They either possess a sufficient stock of social capital or not enough. But we know from our own experiences, as well as years of research, that this too is not so. Not all clubs and secondary associations are alike. It makes a real difference whether we are talking about Nazi youth groups or Rotary Clubs (Berman, 1997). As Suzanne Berger illustrated years ago in her research on French peasant organizations (1967), some clubs and associations aggregate people in ways that link them up with other groups and institutions in society whereas other organizations aggregate people so that they become isolated from other, diverse groups in society. Likewise, Granovetter (1973, 1982) has shown how the structure of linkages or ties among groups matters for the amount and quality of information exchanged among them. Thus, counting clubs and associations is not enough. We need to know something more about the qualitative features of these clubs, what is going on within them, how they aggregate their members, and what kinds of linkages they develop to other groups and institutions in society.

The same is true for the repeated games accounts of trust. Having a good reputation or the right institutional supports does not in and of itself induce rational individuals to cooperate, even when it is their self-interest to do so. History is filled with episodes of failure or destruction that could have been avoided had the relevant actors simply cooperated. Efforts to induce this cooperation through constitutional engineering and/or selective incentives have likewise frequently failed. Conversely, in other societies supposedly lacking these key institutions, trust-like behavior has long been manifest. Thus, there is nothing automatic or mechanical about having the “right” institutions and the existence of trust among economic actors.

Finally, both variants of the trust literature are overly pessimistic. What is the fate of all those places in the world that possess neither

the appropriate laws/institutions nor the sociological prerequisites of trust? Are these places, which I assume are the majority in the world, doomed to a future of poverty, under-development, corruption and ineffective government?

This paper advances an alternative, more optimistic answer to this question. It argues that trust can be built, even in adverse situations, through a sequential process that mixes together self-interested action, government policy, and the development of self-governing mechanisms. But before elaborating on this argument, let me first specify the definition of trust employed in this paper.

## Defining Trust

As Hardin (2001) nicely illustrates, there are numerous, often contradictory definitions and conceptions of trust. According to the *Webster Dictionary*, trust is the “firm belief in the honesty and reliability of another.” (1984: 641) In other words, trust is a personal attribute. Some people are “trustworthy” and others are not. Diego Gambetta offers an alternative definition. According to him, “Trusting a person means believing that when offered the chance, he/she is not likely to behave in a way that damages us.” (1988: 219) Trust, in this definition, is situational and/or relational, something that develops between two or more actors in a particular context or relationship. For the purposes of this paper, which focuses on trust and its impact on economic development, I build on Gambetta’s definition and argue that economic actors manifest trust when, in situations of incomplete information and uncertainty (which I believe characterize most economic situations in the world), these actors nonetheless expose themselves to the risk of opportunistic behavior by others because they have reason to believe that these others will not take advantage of this opportunity.

## The Argument in Brief: Trust Can Be Built

The argument of this paper is that trust can indeed be built, through a sequential process that blends together elements of “encapsulated self-interest” (Hardin 2001), government intervention, and the development of mechanisms for self-governance and monitoring by the actors themselves (Ostrom 1990, Greif 1997). As such, my argument on how trust can be built relies on and combines elements of the literature discussed above. Like the repeated game theorists, I too believe that trust-like behavior as manifest in cooperative behavior among utility-maximizing actors begins with self-interest. As Hardin (2001) nicely argues, although some people cooperate and/or act in a trustworthy fashion out of affection or even moral commitment, the vast majority of us initially get together because we believe that it is in our own self-interest to do so.

Yet there are limits to this form of cooperation. Most of us will be inclined to cooperate only with people we know, or who are sufficiently like us, or even who have good reputations based on their prior records. In many real-world situations, however, complete information about other, potential partners is not available, nor is there certainty about the circumstances surrounding our interaction. Often our potential partners are numerous and may be not only different from us but also different from one another (heterogeneous). Moreover, sometimes, cooperation among small groups of like-minded actors can lead to cartels, which may benefit cartel members but damage the rest of us. Given that this paper is interested in trust and its beneficial consequences for economic development, I argue that a second step in the construction of trust is an active role for government policy.

Cohen and Rogers (1992, 1995) have argued that secondary associations with certain attributes (leadership accountability to group membership, inclusiveness of group membership, cooperative modes of interaction with other groups) are more likely to effectively aggregate and represent interests and thus facilitate efficient democratic governance than are other groups with qualitatively different features (hierarchical intragroup relations, parochial concerns, conflictual politics). They also suggest that government can use an array of selective incentives

to artifactually shape groups and associations along these lines. In his book on industrial development in Brazil, India and Korea, Peter Evans (1995) has illustrated the possibilities of “state-society synergy” resulting from a combination of state intervention and private cooperative efforts. Building on both bodies of research, I argue that cooperative efforts initiated by self-interested actors are more likely to become more encompassing and responsive organizations that produce benefits not just for their own members but also for the broader community when government policy intervenes to reinforce this behavior. As the cases below will illustrate, government agencies are often able to accomplish this goal by trading the provision of a public or quasi-public good which directly benefits the cooperating group in exchange for the group’s inclusiveness and responsiveness.

Yet external government intervention is insufficient in guaranteeing the continuing functioning of these cooperative endeavors. Although government policy may have been critical at an early stage of an association’s development (helping to shape it into an encompassing, responsive and internally democratic organization), these same interventions may have also created problems for these collective efforts. As cooperative endeavors become transformed from relatively small and homogenous entities into larger and certainly more internally diverse and heterogeneous organizations, the possibilities for shirking, cheating, and other opportunistic behavior by individual members increases significantly. This opportunistic behavior threatens to undermine the whole cooperative effort. Building on the insights of Ostrom (1990) I agree that government does not have the know-how, let alone capacity to intervene and continually monitor the behavior of individual members. Instead, the associations themselves must develop their own self-governance mechanisms in order to ensure that their members behave in a cooperative, trust-like manner. As a result, the third step in the trust-building process is the development of a set of internal self-governance and monitoring mechanisms that ensure the stability and longevity of these cooperative efforts.

I liken this process to a construction project in which each stage is important and necessary to the successful completion of the project. The

self-interest of the actors themselves make up the basic foundation of all trust-like collective endeavors. This is what brings together the actors in the first place and what ties them together. Without this, our structure will rest on shaky ground, will not be firmly rooted in its reality. Government intervention ensures that our structure is built to code and thus able to exist within and not at the expense of its surroundings. Finally, the self-governance mechanisms provide the infrastructure that allows our structure to function and sustain itself well after the initial coat of paint fades. To illustrate this process of building trust, the next section analyzes two cases of trust-like behavior in two regions often portrayed as deserts of trust, lacking any of the prerequisites or favorable conditions underlying cooperation: Southern Italy and Northeast Brazil.

## Cooperating in Campania: Building Trust Among Mozzarella di Bufala Producers in the Italian South<sup>7</sup>

Since the founding of the Italian state 130 years ago, the single most important problem facing the country has been the so-called “Southern Problem”. The Italian South, or Mezzogiorno, with its 21 million inhabitants, has an average unemployment rate of about 22% (The national average is about 9%. In Central-North Italy it hovers around 5-6%.) and a 45% per capita income gap with the Center-North regions of Italy (Barca 2001). To remedy these problems, the Italian government established a special agency, the *Cassa per il Mezzogiorno* in 1950. Modeled on the US Tennessee Valley Authority, the Cassa sought to promote economic development in the Italian South. Between 1950 and 1992 (when the Cassa in its various incarnations was finally closed) billions of dollars were transferred from the central government in Rome to the South in order to develop the area’s infrastructure, re-

---

7 This section is based on field research conducted in the Summer of 1998. Much of the data reported in this section was obtained from interviews with local producers and representatives of the Consorzio di Tutela di Mozzarella di Bufala Campana. I would like to thank Tito Bianchi, a graduate student in the Urban Studies and Planning Department, MIT, for his research assistance for this part of the project. Some of these findings were used by Bianchi in his own paper, “Development Discontinuities: Leaders and Intermediaries in Producers’ Associations”, unpublished paper, MIT, November 1999. I would also like to thank Professor Achille Flora from the University of Naples II, Capua Campus, for sharing with me his knowledge of the industry.

locate state-owned enterprises to the South, and provide various incentives for private northern Italian firms to establish new plants in the South. The results, however, were at best minimal (Trigilia 1992). Although differences in income, employment, and the quality of social services between the developed North and the Mezzogiorno appeared to be narrowing in the 1960s and 1970s, since the 1980s, the gap between the North and the South has once again widened. In fact, some have argued that the entire government effort at promoting economic development in the South through the Cassa not only failed but also exacerbated the Mezzogiorno's problems by creating greater opportunities for corruption and clientalism (Trigilia 1992).

As a result of its long history of economic backwardness and the various social problems associated with it, the Italian South has been portrayed -- by Italian and foreign scholars alike -- as the paradigmatic case of a low trust society. Edward Banfield (1958) argued that the Mezzogiorno's problems were due to the unwillingness, perhaps even inability of Southern Italians to cooperate, to engage in collective action, which in turn, was the product of their "amoral familist" ethic. Robert Putnam (1993) has portrayed the Italian South as deficient in social capital and thus plagued by poor government and low quality social services.

Yet out of this desert of trust, this land of corruption, clientalism, criminality, and backwardness, some extremely interesting cases of trust-like behavior have emerged. And out of these cooperative endeavors, significant economic development is taking place.<sup>8</sup> One of these cases is the Consorzio di Tutela di Mozzarella di Bufala Campana (henceforth Consorzio) located in the southern region of Campania.

Located just an hour's drive south of Rome, Italy's capital, Campania is one of the eight regions that make up the under-developed Mezzogiorno. With a population of about 5.8 million people, Campania is home to some of Italy's finest tourist destinations: Pompeii, Capri, Naples and the Amalfi Coast. It is also an area famous for its organi-

---

8 For more on these developments, see Richard Locke, *Building Trust in a Rent-Seeking World*, ms. in progress. Just to be clear, I am not arguing that economic development in the South of Italy (or anywhere else for that matter) is only associated with trust-like behavior. Other forms of economic development based on very different forms of social interaction have also emerged in the South. These are discussed in my manuscript. For other perspectives on recent developments in the Italian South, see Barca 2001, Baculo 1996, and Viesti 2000.

zed crime syndicates, as well as rampant corruption and clientalism (Chubb 1982). With an official unemployment rate of 25.8% and a per capital GDP that is only 51% of levels in the Center-North (SVIMEZ 1999), Campania has long been portrayed as one of the most troublesome regions of the Italian Republic.

The Consorzio is located in Caserta, in the heart of this region. Around the Consorzio, a vibrant cluster of buffalo mozzarella cheese producers has emerged. About 200 producers (of different sizes), employing approximately 20,000 people and producing about \$500 million in annual retail sales, have developed in an area that was previously underdeveloped and inhabitable (the area had many malaria-infested swamps). The story of this transformation illustrates how even in the most adverse circumstances, trust can be built and can produce significant benefits for the local economy.

The production of buffalo mozzarella has a long history in the Italian South and especially in the area around Caserta. Buffalo were traditionally raised on swampy lands around Naples, where other cattle could not survive the disease-ridden and poor quality local pastures. Buffalo mozzarella was sold primarily in local markets, in and around Naples, and was seen as a more affordable source of protein for a population that often could not afford meat. Beginning in the 1960s, however, the number of buffalo and hence the production of mozzarella cheese, grew dramatically.<sup>9</sup> Between 1960 and 1970 and again between 1970 and 1980 the number of buffalo doubled in this area. Buffalo milk and hence mozzarella cheese production grew accordingly. (See Table 1). As the production of buffalo mozzarella cheese grew, producers began to sell it beyond their traditional markets to various cities in the Center-North of Italy (e.g., Rome, Milan) as well as to other European

---

9 This is an interesting and in many ways typical southern Italian story. Because the swampy lands around Naples were seen as precarious for public health, the Cassa financed a project aimed at reclaiming these lands, which would then be used as pastures for more productive cattle. Since the buffalo symbolized backwardness to the Italian policy-makers of the time, they wanted to replace them with various northern European breed of cattle. However, after the lands had been improved, local farmers maintained their buffalo on them. This not only led to an increase in number of buffalo but also to an increase in milk production (with better pastures, more could be fed and each could produce more milk). This increased supply of milk production led to the increased production of mozzarella cheese, which in turn, led to the expansion of the market for this product outside of its traditional, local markets.

cities. Because of its distinct taste, demand for this product was high and because of its limited supply, producers could charge a significant premium for this product. Profit margins are about 25% in this sector. Yet these high margins also generated problems for the local industry since they attracted the attention of large, agro-industrial conglomerates from northern Italy (e.g., Parmalat, Locatelli) who sought to enter the sector, and also encouraged some local producers to increase their production by adulterating their product (by mixing in less expensive and readily available cow's milk). This, in turn, threatened to undermine the quality and distinctiveness of the entire local industry.

To tackle these problems, four large local producers (involved in both the raising of buffalo and the production of cheese) came together in 1981 to form the Consorzio. Today, the Consorzio has about 100 members (50% of total producers) of different sizes. Over the last twenty years, the Consorzio has been key in the development of the industry: promoting technological innovation in the raising of buffalo and the production of cheese, establishing clear procedures and standards for the production of buffalo mozzarella cheese, lobbying the government to obtain a regional trade mark (DOC) for the local industry, organizing collective marketing and sales initiatives, and developing a set of monitoring mechanisms aimed at guaranteeing product quality.

The first achievement of the Consorzio was a 1986 law that resulted from its lobbying of Parliament. The law mandated that all producers of buffalo mozzarella cheese individually wrap each piece of cheese in a paper indicating the name of the producer. Prior to this, mozzarella was sold in anonymous wrappers, thus making it impossible to monitor the individual producers. Now that each piece of cheese was linked to a specific producer, efforts to combat the adulteration of the product became viable. In 1989, the Consorzio applied for a Denominazione di Origine Controllata (DOC) from the Italian government. This DOC, similar to what many wines possess, is essentially a trade mark identifying the product's geographic area and thus preventing outside firms from using this same label when selling their (often similar) products. In 1993, the DOC was granted and the Consorzio was given the right to enforce the correct use of the DOC, perform necessary controls, and to sue those who used this label illegally. In 1996, a similar recognition

was granted to the Consorzio by the European Commission. Buffalo mozzarella is the only southern cheese in Italy to obtain a DOC, all the others (e.g., Gorgonzola, Parmigiano Reggiano) are all located in the North. Obtaining this DOC was a major achievement for the Consorzio and local industry since it mitigated the external threat posed by large conglomerates from the North (creating a de facto barrier to entry) while at the same time giving the Consorzio the legal standing to discipline individual producers whose quantity-enhancing production techniques could injure the reputation of the local industry as a whole.

Membership in the Consorzio increased dramatically after it obtained the DOC: from 15 members in the late 1980s to over 100 in the mid-1990s. In fact, the Italian government insisted that in return for its grant of the DOC, any producer of buffalo mozzarella in the Campania region must be allowed to join the Consorzio. Membership is voluntary and dues vary depending upon the level of involvement in the Consorzio (voting members pay more than simple users of the trade mark) and size of the producers. Consorzio members must follow very specific production procedures aimed at guaranteeing the quality of their product. The Consorzio has sought to capitalize on quality-control procedures associated with the DOC by launching a multi-million dollar marketing and sales campaign aimed at familiarizing potential customers with the trade mark and convincing them that only Consorzio-affiliated producers can be trusted to produce “genuine” buffalo mozzarella.

Notwithstanding the existence of the Consorzio and its control over the DOC, the scarcity of buffalo milk and the economic incentives to adulterate the product are still present. Industry analysts have estimated that adding a little cow milk (which is one-third the cost of buffalo milk) to the recipe could reduce production costs significantly while barely altering the taste of the cheese (Il Latte 1993). Thus, individual firms could join the Consorzio, use its DOC label, and then adulterate their product to increase revenues – with all but the most refined palates realizing the difference. Yet, should customers discover that the product they are paying a premium for is not the real thing, they will refuse to pay this premium. And given that the product is identified by most customers by its geographical origins, all local producers (free-riders and cooperators alike) will suffer accordingly.

This scenario actually took place in the early 1990s. Between 1987 and 1993, consumer groups conducted three independent investigations of buffalo mozzarella cheese produced by various local companies. The tests found that between 33% and 60% of the samples analyzed were in fact adulterated (La Pira 1991: 100; Il Latte 1993: 160). These results threatened to undermine the entire local industry as customers (both local and not) began to discount the price of the product. To reverse this situation, the Consorzio established its own monitoring and inspection team that periodically conducts surprise visits of individual members to test the chemical composition of their product. Members caught adulterating are fined \$6000 the first time they are caught cheating, double this the second time, and expulsion from the Consorzio should they be caught adulterating their product a third time.<sup>10</sup> As a result of this monitoring process and the sanctions associated with it, the numbers of adulterated samples among member firms has decreased significantly – from 23% in 1993 (before the Consorzio acquired the DOC) to 7% in 1997. (See Table 2.)

Aside from ensuring that quality standards are respected by local producers, the Consorzio has also worked with the agricultural extension service of the University of Naples to develop ways of increasing the supply of available buffalo milk, and thus increasing the production of its members. Naturally, buffalo give birth (and hence produce milk) in the Winter (when demand for mozzarella is low). Thus, in the Summer, when demand is high, buffalo milk is especially scarce and hence expensive. To remedy this problem, the Consorzio worked with the agricultural extension service to introduce new techniques like mechanical milking among local buffalo herders (mechanical milking is much more productive) and ways of staggering the births of new buffalo throughout the year. Both of these techniques (now employed by the vast majority of local farmers) have led to an increase in the productivity and output of local producers. Thus, rather than simply threaten local producers into complying with quality standards, the Consorzio sought to help them increase their production (and hence sales and profits) in a variety of different ways. The Consorzio has also encou-

---

10 Interview with Mr. Vincenzo Olivero, Director of the Consorzio, July 27, 1998.

raged local producers to experiment with pasteurization techniques, aimed at extending the life of the product and hence, making its export to distant markets more feasible. Today, Consorzio-affiliated buffalo mozzarella can be found in shops in the United States, Japan and Latin America. Finally, the Consorzio continues to promote collective marketing and sales efforts in Italy and abroad. A visit to the area quickly reveals clearly the success of these various strategies. Throughout the Caserta region, one finds many extremely modern and profitable cheese producers, all proud of and clearly benefiting from their affiliation with the Consorzio. Analyzing how this trust-like behavior developed and sustained itself in Campania, a region famous for its lack of civic engagement, social capital and cooperative behavior, is key to our understanding of how trust can be built even in the most adverse circumstances. But before embarking upon this analysis, let's turn to a second and equally impressive case of trust-building in Northeast Brazil.

## Marketing Mangoes in Petrolina-Juazeiro: Trust-Building in the Brazilian Northeast<sup>11</sup>

The nine states that make up Brazil's Northeast have a long history of poverty, drought, underdevelopment and corruption. With a population of 45 million people and an area of about the size of France, Germany and Spain combined, the Brazilian Northeast is home to about 1/3 of the Brazilian population.<sup>12</sup> One-third of the population lives in absolute poverty and those lucky enough to possess a job in the formal economy earn about \$100 a month, the legal minimum wage. Like many chronically underdeveloped regions in the world, the nine Northeast states are legendary for their clientalistic practices and poor

---

11 This section relies on field research conducted in Northeast Brazil between 1997 and 2000. This project, funded by the Bank of the Northeast, was directed by my colleague, Professor Judith Tendler (Urban Studies and Planning, MIT) and myself. Researcher entailed hundreds of interviews and field visits throughout the northeast region. And an analysis of economic development projects in the shoe, garment, textile, export fruit, and metalworking sectors. Eight MIT graduate students participated in this study. The section on Valexport and Petrolina-Juazeiro draws heavily on the PhD dissertation written by one of these students, Octavio Damiani, based on the field research done for this project.

12 For an interesting description of the Northeast, see Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997).

public services. Illiteracy, infant mortality, income inequality and child prostitution are rampant in this region. In 1999, 53 out of every 1000 children under the age of one died in the Northeast, only 32% of Northeast households possessed potable water and sewage, and 27% of the adult population was illiterate.<sup>13</sup> In 1996, over one-third of the active labor force worked over 40 hours per week and earned less than the legal minimum wage.<sup>14</sup>

Yet here too, numerous instances of trust-like behavior and economic development have emerged in recent years.<sup>15</sup> One of the most fascinating of these cases is the producers' association Valeexport, located in Petrolina-Juazeiro.<sup>16</sup> Petrolina-Juazeiro (henceforth PJ) is an area of about 53,000 square kilometers, with a population of just over 500,000, bordering the states of Bahia and Pernambuco, along the Sao Francisco River basin. In the 1960s, the PJ region was no different from most other rural areas in Northeast Brazil. Its population was poor and its economy backward – based primarily on sharecropping and the production of cattle, cotton, and subsistence crops (mostly beans and corn). By the mid-1990s, however, PJ had become a vibrant area of thriving farms cultivating a wide range of high value-added crops for export markets in Europe and the United States. By the late 1990s, 90% of Brazil's mango exports and 30% of its exported table grapes came from this region.

Over 200 mid-sized agricultural firms employing about 40,000 wage workers are involved in the growing and exporting of various high value-added crops.<sup>17</sup> Workers in this area earn about 22% above the legal minimum wage and, in contrast to most rural workers in the Northeast, are registered (formal) workers and thus receive fringe benefits (social security and medical insurance) as well. Two-thirds of PJ workers are

---

13 IBGE, Social Indicators, and *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*.

14 IPEA, *Brasil em Perspectiva*, 1998.

15 These other cases are discussed in Richard Locke, *Building Trust in a Rent-Seeking World*, ms. in progress.

16 For more on this organization and on the development of Petrolina-Juazeiro, see Octavio Damiani, "Beyond Market Failures: Irrigation, the State, and Non-Traditional Agriculture in the Northeast of Brazil," Ph.D. Dissertation, Department of Urban Studies and Planning, MIT, February 1999.

17 In addition, there are slightly over 2000 small family farms, settlements given to landless peasants, in this area as well. Interestingly enough, large private agricultural firms and small family farms collaborate on a number of projects in the PJ area.

trained in a variety of skills, including managing irrigation equipment, packing fruit, and pruning trees. These workers receive bonuses for these skills. Most workers are organized by the rural workers' union. Interestingly enough, relations between employers and workers in PJ are good and firms of different sizes collaborate with one another in promoting a variety of collective endeavors.

The evolution of this region provides a fascinating case study of how numerous, heterogeneous social actors, at times with conflicting interests, came together and built new institutions that led to the upgrading of the local economy. Damiani (1999) nicely documents the important role particular government agencies played in promoting this transformation in PJ. Essentially, a number of government agencies, but one in particular – CODEVASF, the federal agency created to promote economic development in the Sao Francisco River basin – employed a series of non-traditional policies to develop the area. Not only did CODEVASF promote the electrification and irrigation of much the region but also it settled the area with a diverse group of farmers.

Unlike in many land reform/land reclamation projects, where land is usually given to local landless peasants, CODEVASF decided to recruit and settle both landless peasants and well-established mid-sized agricultural firms from the South of Brazil (the country's traditional agricultural heartland). CODEVASF actively recruited these private firms and encouraged them not only to settle in PJ but also to cooperate and share information with the newly settled peasants. CODEVASF also created a competitive bidding system for the allocation of individual pieces of land and granted land titles and water rights to producers who demonstrated their commitment to the area's development. Similar to what Amsden (1988) has described for Korea's industrialization process, CODEVASF carefully monitored the performance of individual producers and disciplined them (by revoking their titles and shutting off their water) should they fail to implement the development plans they had submitted during the bidding process.

But much of the area's development is also the result of the producers' own efforts, especially through their local association: Valexport. Valexport took the lead in coordinating efforts among local producers

to upgrade and diversify their production, eradicate fruit flies, establish and ensure quality standards, and facilitate exports to foreign markets. Created in the 1986, partially as a response to a crisis among local melon producers, Valexport has been instrumental in promoting collective efforts among producers in the region. Prior to the founding of Valexport, no single association or authority aggregating the various local producers existed. As a result, little to no collective action took place. The results proved disastrous for many local producers.

The crisis suffered by melon producers in PJ was in many ways a product of their past success. In the early 1980s, PJ emerged as a leading pole of melon production in Brazil and the number one exporter of Brazilian melons. Over 10% of the region's irrigate land was dedicated to melon production. Because of PJ's favorable climate, high sugar content melons could be grown year-round. In the early 1980s, it appeared as if the demand for PJ melons was unlimited. However much they produced, local farmers could sell to European wholesalers.

Yet, as in the case of the buffalo mozzarella producers, good times also created incentives for some local producers to engage in questionable practices. As greater numbers of farmers began growing melon and new firms entered the export business, growing practices and quality control became compromised. Unlike the original producers of melon who had years of experience growing and exporting this product in the South, many of the new entrants had little previous experience with this crop. These new melon growers planted many different types of melons and were uneven in their use of fertilizers and pesticides. Consequently, the quality of local melon production varied tremendously. Melons of different type, size, and taste were increasingly being cultivated by local growers. Some of these new growers and exporters eschewed quality control practices and thus shipped rotting or tasteless melons to Europe. Yet because melons, like buffalo mozzarella in its early years, were identified by their region or origin (no single grower had a sufficiently well known brand name), these shoddy shipments hurt the reputation of all local growers. In fact, as shipments of mixed quality melons continued to arrive from PJ, fruit wholesales in Rotterdam began to reduce the prices they were willing to pay for these fruits. By 1996, prices had fallen to levels that did not even cover the expor-

ting costs of the melons. This resulted in a collapse of the market for PJ melons and a wave of bankruptcies among local melon producers.

Because of this previous experience, PJ producers decided that cooperation was essential to any future efforts at exporting their products. At the same time, several larger growers began to cultivate table grapes and mangoes with an eye to exporting these fruit to the US and Europe. In order to avoid past mistakes, four of the area's largest producers formed Valexport. Within a few months, 43 additional members joined the association. Today, over 200 local growers of different size are members of Valexport. Although the initial mission of Valexport focused on collecting information about foreign markets, lobbying federal agencies for assistance with exports, and developing an area-wide quality control program, over time, the association became active in coordinating pest-control efforts, organizing collective marketing and sales initiatives, and promoting both the up-grading and diversification of the region's crops.

Illustrative of Valexport's important role in the local industry are its various initiatives aimed at eradicating fruit flies in the PJ region. In order for foreign fruit producers to export to the United States, they must receive approval from the US department of Agriculture (USDA). For this to happen, the USDA must certify the area as "fruit-fly-free", which entails the implementation of a highly detailed and costly permanent pest control program in the exporting region. In addition, the USDA insists that foreign mango producers carry out a post-harvest "hot water treatment" which entails the dunking of each piece of fruit in hot water (116 degrees F) for up to 90 minutes. Finally, US inspectors (one for each exporting firm) must personally witness the post-harvest treatment and packing of the fruit and certify that all requirements have been met by exporting foreign firms.

Needless to say, this process is extremely time-consuming and costly. The equipment for the hot water treatment alone costs \$150,000 and approved packing and storage facilities usually cost over \$500,000. In addition, each exporting firm must pay the salary and other related expenses for the USDA inspector while he/she is inspecting the harvest. Most important, however, pest control must be a universal practice

among local growers. No matter how hard most farmers work at eliminating fruit flies on their land, if one of their neighbors shirks in his/her efforts, everyone in the region will suffer. And given the high costs involved in the pest-control process, it is easy to imagine how some cash-strapped farmers might be inclined to cut costs and compromise standards wherever possible.

In order to assist local producers in their efforts to eliminate fruit flies in the PJ region, Valexport organized a series of educational meetings about the pest-control process for local growers. It also lobbied various government agencies to help it implement the fruit-fly eradication program, primarily by getting them to share equipment and personnel costs associated with this program. This, in turn, allowed Valexport to provide these services to its members. Thus, although most local growers could not afford to cover the costs of the fruit-fly eradication process by themselves, by providing these services collectively, Valexport was able to extend the pest-control effort to all relevant farmers. These collective efforts paid off. By 1997, 14 local producers were already exporting mangoes to the US.

In addition to its coordinating role in the fruit-fly eradication program, Valexport was able to re-launch exports from the region, primarily by hiring experts to advise local growers and subsidizing attendance by local growers (or their representatives) at trade fairs abroad. It also played a central role in developing the local table grape industry and in organizing the national table grape growers' association. Valexport even developed a single brand to market Brazilian table grapes.

Throughout this process, the Brazilian government, through CODEVASF, provided significant support to Valexport. CODEVASF not only provided the association with its initial office space and paid the salary of Valexport's staff in its first years but also helped write the association's statute. And, as described above, CODEVASF shared the costs of the area's expensive fruit-fly eradication program by providing Valexport with some of its equipment and lending the association some of its agronomists to work with local growers in meeting USDA standards and procedures. In return for its assistance, CODEVASF insisted that Valexport welcome all local producers who wished to join the as-

sociation, regardless of their size. In fact, out of its total membership of 201, 134 members are small farmers (ex-landless peasants) and 67 are large, more developed private agricultural firms. In a region often characterized by its poorly developed civil society and lack of associationalism, the success of Valexport is impressive.

## Beyond Cheese and Fruit: Concluding Reflections on Building Trust

This paper has argued that trust can be created, even in contexts void of the supposed prerequisites and /or preconditions underlying it. It has sought to illustrate this argument through two case vignettes of collective action among producers in Southern Italy and Northeast Brazil. Although both cases presented in this paper centered on the food/agricultural industry, my other research includes similar cases of cooperation among producers in the shoe, garment, jewelry and machine tool industries. In short, the outcomes observed are in no way particular to or derivative of the two sectors described above.

What all these cases share is the process through which trust was built among them. Although the initial challenges facing fruit exporters in Petrolina-Juazeiro and mozzarella manufacturers in Campania were different, the underlying thrust of their problems was the same: failure to cooperate would undermine the competitiveness, perhaps even the viability of the local industry. As a result, the producers came together in defense of their *own self-interest*. And in both cases, the initiative was taken by a small group of large producers, precisely those who had most to lose should the situation not be corrected. In Caserta, four large producers involved in both buffalo herding (milk production) and cheese manufacturer came together to found the Consorzio in order to defend themselves from the dual threat of large, outside firms entering the local industry and of local firms adulterating the product. In Petrolina-Juazeiro, again four of the largest growers came together to establish Valexport in order to avoid past mistakes that led to the decimation of the local melon industry.

Yet, in both cases, these producers' associations quickly became more encompassing and hence representative organizations. As a result of government pressure, both the Consorzio and Valexport opened its doors to all local producers involved in the same sectors. As a result, both associations soon aggregated a diverse mix of members, of different sizes and at times with different interests. Essentially *government agencies* entered into an exchange with these producers' associations. In return for the provision of a public or quasi-public good -- the granting of the DOC in the case of the buffalo mozzarella cheese producers in Southern Italy, and extensive financial and technical support in the fruit-fly eradication program in the case of Petrolina-Juazeiro -- the government insisted that these associations open their doors and become truly representative bodies. In many ways, this makes sense since given that democratic governments are not supposed to support a few select societal actors but rather all of their citizens. However, there are numerous examples of precisely this kind of selective support for industry actors by governments throughout the world (see Evans 1995). Thus, I am not arguing that government everywhere and always acts in ways that encourages associations to become more representative and encompassing, only that public policy *can* play a positive role in building trust by precisely engaging in these types of exchange.

Finally, both cases illustrated the importance of *self-governance mechanisms* in supporting and maintaining the cooperative efforts of the local producers. Careful monitoring efforts by Valexport was essential to the success of the fruit-fly eradication program. Without these efforts as well as the association's provision of collective services to all members, pest control in the PJ region would not have been possible. Periodic testing and sanctioning of members were also essential to the ability of the Consorzio to reduce the adulterating practices among its members. Had these practices continued, the distinctiveness and hence source of competitiveness of the entire industry would have surely eroded. In short, all three elements -- self-interest, government policy, and self-governance institutions were essential to the construction of trust among producers in Campania and Petrolina-Juazeiro.

If trust can be built in the Italian Mezzogiorno and the Brazilian

Northeast, two regions often portrayed as deserts of trust, lacking most if not all of the supposed sociological and institutional preconditions underlying this resource, then surely, there is hope for other actors in other regions of the world. My hope is that this paper will help us look beyond our own preconceived notions of the very limited circumstances under which trust can exist and begin to imagine how trust-like behavior can be promoted in a wide array of socio-economic and political circumstances.

Year	Number of Buffalos	Production of Buffalo Milk (millions of kg)	Production of Mozzarella (millions of kg)
1960	27,000	-	
1970	55,000	-	
1980	103,000	65.5	
1990	143,000	102	8.2
1993	151,000		24.2
1996	170,000	150	35.40

Source: Consorzio Mozzarella di Bufala Campana DOC

Table 2. Monitoring and its Consequences for Consorzio Members			
Year	Number of Samples Analyzed	% of Positive (adulterated) Results	Exclusions from Consorzio
1993		23%	
1994	165	15%	
1995	194	10%	2
1996	214	11%	6
1997	199	7%	2

Source: Consorzio Mozzarella di Bufala Compagna DOC

## Bibliography

- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baculo, Liliana. 1997. "Segni di industrializzazione leggera nel Mezzogiorno." *Stato e Mercato*, December: 377-418.
- Banfield, Edward. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press.
- Barca, Fabrizio. 2001. "New Trends and the Policy Shift in the Italian Mezzogiorno." *Daedalus*, Spring: 93-113.
- Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Berger, Suzanne. 1972. *Peasants against Politics: Rural Organization in Brittany 1911-1967*. Cambridge: Harvard University Press.
- and Richard Locke. 2001. "Il Caso Italiano and Globalization." *Daedalus*, Summer: 85-104.
- Berman, Sheri. 1997. "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic." *World Politics*, April: 401-29.
- Bianchi, Tito. 1999. "Development Discontinuities: Leaders and Intermediaries in Producer's Associations." Unpublished.
- Braithewaite, Valerie and Margaret Levi, eds. 1998. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brandi, Antonio. 1994. "The Role of the Consortium for the Protection of Cheese 'Mozzarella di Bufala Campana'." Presented at the International Symposium on Buffalo Products, Salerno, Italy: December 1-4.
- Capecchi, Vittorio. 1989. "The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna." In Alejandro Portes, Manuel Castells, Lauren Benton, eds., *The Informal Economy*, Baltimore: Johns Hopkins Press.

Cattell, Vicky. 2001. "Poor People, Poor Places, and Poor Health: The Mediating Role of Social Networks and Social Capital." *Social Science and Medicine* 52: 1501-16.

Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance." *Politics and Society*, December: 393-472.

———. 1995. *Associations and Democracy*. New York: Verso.

Coleman, James. 1998. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.

Cook, Karen, ed. 2001. *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

Damiani, Octavio. 1999. *Beyond Market Failures: Irrigation, the State, and Non-traditional Agriculture in Northeast Brazil*. Doctoral Dissertation, MIT.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

Gambetta, Diego. 1998. *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell.

Gibbons, Robert. 2001. "Trust in Social Structures: Hobbes and Coase Meet Repeated Games." In Karen Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

Glaeser, Edward, Simon Johnson, and Andrei Shleifer. 2001. "Coase Versus the Coasians." *The Quarterly Journal of Economics*, 116: 853-99.

Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, 78: 1360-80.

———. 1982. "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited." In Peter Marsden and Lan Lin, eds., *Social Structures and Network Analysis*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Greif, Avner. 1998. "Self-Enforcing Political System and Economic Growth: Late Medieval Genoa." In Robert Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast, eds., *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Hardin, Russell. 2001. "Conceptions and Explanations of Trust." In Karen Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

Humphrey, John and Hubert Schmitz. 1996. *Trust and Economic Development, Discussion Paper 355*. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2000. "Courts and Relational Contracts." Unpublished.

LaPira, Roberto. 1991. "Ecotest: Mozzarella di Bufala." *La Nuova Ecologia*, August.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations." In *AEA Papers and Proceedings*, May: 333-338.

*Il Latte*. 1993. "Attualita: Largo alla Bufala!"

Levi, Margaret. "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*." *Politics & Society*, March: 45-55.

Locke, Richard. 1995. *Remaking the Italian Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

Miller, Gary. 2001. "Why Is Trust Necessary Organizations? The Moral Hazard of Profit Maximization." In Karen Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piore, Michael and Charles Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Schneider, Mark, Paul Teske, Melissa Marschall, Michael Mintrom, and Christine Roch. 1997. "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice." *American Political Science Review*, March: 82-93.

SVIMEZ. 1999. *Rapporto 1998 Sull'Economia dell' Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.

Tarrow, Sidney. 1996. "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*." *American Political Science Review*, June: 389-97.

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Trigilia, Carlo, ed. 1995. *Cultura e Sviluppo*. Rome: Meridiana Libri.

———. 1986. *Grandi Partiti e Piccole Imprese*. Bologna: Il Mulino.

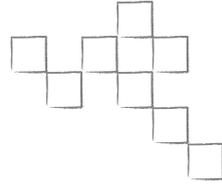
———. 1992. *Sviluppo Senza Autonomia*. Bologna: Il Mulino.

Varshney, Ashutosh. 2001. "Ethnic Conflict and Civil Society." *World Politics*, April: 362-98.

Viesti, Gianfranco, ed. 2000. *Mezzogiorno dei Distretti*. Rome: Meridiana Libri.

von Hippel, Eric. 1987. "Cooperation Between Rivals: Informal Know-How Trading." *Research Policy* 16, n° 6, December: 291-302.





# Construindo Confiança

Richard M. Locke

## Introdução

Nos últimos anos, tem havido um grande aumento no interesse por confiança e por vários outros fatores, tais como, capital social, associações e certas instituições importantes que os promovem. De acordo com algumas publicações sobre o assunto, confiança é importante para a prosperidade econômica (Fukuyama 1995), para o desenvolvimento econômico (Humphrey e Schmitz 1996) e para eficientes arranjos organizacionais dentro das firmas e entre elas (Miller 2001, Gibbons 2001). Confiança e capital social são, também, vistos como ingredientes essenciais de um bom governo (Putnam 1993, várias contribuições em Braithwaite e Levi 1998), de boas escolas (Coleman 1988, Schneider, Teske e Marschall 1997), da oferta de um sistema de saúde de boa qualidade (Cattell 2001) e até da solução de conflitos étnicos (Varshney 2001). Perante as virtudes associadas à confiança e sua escassez, há muito reconhecidas, a principal pergunta endereçada aos intelectuais e legisladores é a seguinte: confiança pode ou não ser criada? Se for possível, como? Esse estudo aborda essa questão.

O estudo é dividido em quatro partes. Primeiro, revisarei, de forma muito estilizada, as duas abordagens básicas ao estudo da confiança que podem ser, atualmente, encontradas na literatura. Segundo, irei propor meu próprio argumento sobre como é possível construir confiança através de um processo sequencial que combina interesses pri-

vados e políticas públicas. Terceiro, ilustrarei esse argumento analisando dois casos de comportamento característico de confiança em duas regiões do mundo, supostamente, desprovidas de tal comportamento: o Sul da Itália e o Nordeste do Brasil.<sup>1</sup> Em sua conclusão, o estudo vai além dos casos analisados e pondera conceitos mais universais para o desenvolvimento da confiança onde, até então, essa não poderia existir.

## Duas maneiras de ver confiança

Toda a literatura sobre confiança pode ser, praticamente, dividida em duas vertentes ou perspectivas muito abrangentes, cada uma associada às diferentes concepções do que vem a ser confiança e como ou em que condições ela se manifesta.<sup>2</sup> A primeira vertente da literatura é de uma versão mais sociológica. De acordo com essa escola de pensamento, a confiança é produto de padrões de associação, engajamento civil e interações extrafamiliares de longa duração. Devido aos seus diferentes históricos, algumas sociedades são, simplesmente, e culturalmente mais inclinadas à associação que outras. Pessoas que são mais dispostas a associar-se, formar clubes, organizar ligas de futebol etc provavelmente, irão confiar umas nas outras e engajar-se numa ação coletiva, no intuito de solucionar problemas em comum.

Muito ilustrativo dessa linha de trabalho é o livro de Robert Putnam intitulado “Making Democracy Work” (Fazendo a Democracia Funcionar) de 1993, no qual ele busca explicar diferenças no engajamento civil e nos governos regionais efetivos, entre o sul e o norte da Itália, através de seus diferentes tipos de capital social.<sup>3</sup> De acordo com Put-

---

1 Este estudo é baseado em um projeto de pesquisa maior sobre confiança e desenvolvimento econômico no sul da Itália, Nordeste do Brasil e Leste da Alemanha.

2 Para uma fascinante e mais abrangente discussão sobre a literatura sobre confiança, ver Hardin 2001.

3 Tem havido numerosas críticas sobre o argumento de Putnam. Ver, por exemplo, Sidney Tarrow, “Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical reflection on Robert Putnam’s Making Democracy Work,” *American Political Science Review*, Vol. 90, N. 2 (June 1996) : 389-398; e Margaret Levi, “Social and Unsocial Capital : A Review Essay of Robert Putnam’s Making Democracy Work,” *Politics and Society*, Vol. 24, N. 2 (Março 1996). Vale ressaltar que um estudo de 1995 sobre associações no sul da Itália descobriu que algumas regiões do sul tem a mesma incidência de associações que outras regiões do norte mais desenvolvido. Pena que estas regiões não são caracterizadas por boa administração pública e vitalidade econômica. Ver Carlo Trigilia, ed. *Cultura E Sviluppo*, (Catanzaro : Meridiana Libri, 1995).

nam, governos regionais são mais efetivos e eficientes no norte da Itália, porque eles têm o suporte das tradições cívicas mais desenvolvidas entre os cidadãos dessas regiões. No sul, os governos regionais falham porque não são capazes de construir similares tradições históricas de associação, reciprocidade e confiança.<sup>4</sup> Francis Fukuyama (1995), a partir do trabalho de Putnam, argumenta que diferenças de desempenho econômico entre países são decorrentes de sua inclinação cultural a criar relações de confiança que vão além de suas famílias nucleares. Em sociedades, onde os indivíduos são capazes de confiar e trabalhar com outros que não são membros de suas famílias, eles são capazes de construir organizações maiores e mais, burocraticamente, eficientes. De acordo com Fukuyama, tais organizações são necessárias para que seja possível competir com as modernas indústrias de rápido crescimento, e alta tecnologia. Isso se explica porque algumas sociedades são caracterizadas por estruturas industriais mais tradicionais e menos eficientes, enquanto outras sociedades possuem indústrias maiores e com mais disponibilidade de capital e tecnologia.<sup>5</sup>

A segunda vertente da literatura sobre confiança é de uma natureza mais economista. Diferente do primeiro grupo de intelectuais que se concentram, primariamente, em atributos sociológicos ou tradições históricas. Esta segunda vertente enfatiza interesses particulares de longo prazo e o cálculo de custos e benefícios por agentes que buscam maximizar utilidades na promoção de um comportamento propício à confiança. De acordo com a interpretação mais básica dessa visão, agentes preocupados com seus próprios interesses e com a maximização de suas utilidades irão considerar vantajoso cooperar com outros agentes, com semelhante mentalidade, quando suas interações são repetidas, quando eles possuem completa informação sobre os

---

4 Pessoalmente eu vejo no livro de Putnam um relato muito mais otimista de como confiança e capital social são construídos com base nos capítulos que descrevem a evolução ocorrida nos governos regionais da Itália. Estes capítulos do livro "Making Democracy Work" ilustram muito bem processo sequencial que levou à construção da confiança entre agentes políticos onde esta antes não existia.

5 Ver também La Porta, Lopez-De-Silanes, Schleifer e Vishny, "Trust in Large Organizations", American Economic Review Proceedings, de 1997 para uma linha de argumentação similar. Para uma visão alternativa de como diferentes sociedades possuem diferentes estruturas industriais e sobre a relativa competitividade entre firmas grandes versus firmas pequenas, ver Michael Piore e Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, (New York: Basic Books, 1984).

desempenhos anteriores de seus parceiros, e quando há um pequeno número de participantes (Axelrod 1984). Robert Axelrod usa esse esquema para descrever o comportamento cooperativo entre inimigos na Primeira Guerra Mundial (1984: capítulo 4) e Eric Von Hippel (1987) emprega a mesma abordagem para explicar porque firmas rivais, às vezes, cooperam ao compartilhar segredos comerciais, assim como, outras informações para incrementar a competitividade.

Houve numerosas elaborações e modificações na formulação original de Axelrod (Ver North 1990 e Hardin 2001 para uma discussão sobre algumas das alterações). Gibbons (2001) adiciona efeitos de reputação a este esquema básico, ao discutir como um esquema de jogo repetido pode ajudar a explicar a existência de contratos relacionais dentro das firmas (entre funcionários e gestores), assim como, entre firmas (fabricantes e seus fornecedores) dentro da mesma indústria. Avner Greif (1998), em sua análise da evolução das instituições políticas de Genoa e dos padrões de crescimento econômico do século XII, inclui as autoimpostas instituições políticas na mistura de fatores que influenciam na decisão de cooperar ou não. Elinor Ostrom (1990) emprega uma abordagem similar, quando analisa casos de bem sucedida cooperação entre agentes envolvidos na criação de instituições de recursos em comum e Douglas North (1990) enfatiza o papel chave que algumas instituições (tanto formais quanto informais) desempenham na mitigação dos problemas associados ao cenário básico repetido e promover a estabilidade e previsibilidade necessárias ao crescimento econômico. Porém, apesar dessas várias modificações, a principal proposta de toda essa linha de trabalho é a de que a cooperação e o comportamento característicos da confiança – longe de ser um artefato cultural – é uma resposta racional dos agentes à mistura de oportunidades e às restrições presentes em seu mundo.

Ambas vertentes da literatura da confiança são importantes na elucidação do importante papel que vários fatores – interesses particulares, instituições e a organização da sociedade civil – desempenham na promoção e manutenção da confiança. Obviamente, a existência de “interesses particulares encapsulados” (Hardin 2001) influencia muito nosso comportamento. Fortes instituições que garantam o respeito à lei, aos contratos e à proteção dos direitos de propriedade (North

1990; Glaeser, Johnson e Schleifer 2001, Johnson, McMillan e Woodruff 2000) são, sem dúvida, importantes para uma economia saudável. E a importância de uma sociedade civil bem articulada, caracterizada por associações secundárias múltiplas e transversais e redes de troca de informação e reciprocidade à governança, tanto econômica quanto política, é, também, autoevidente. Porém, ambas variações da literatura sobre confiança sofrem de sérios problemas empíricos e conceituais que limitam sua eficácia na compreensão de como a confiança pode ser criada, especialmente em condições adversas. Basicamente, a literatura sobre confiança apresenta três problemas. Primeiro, o conceito da literatura sobre os elementos que sustentam a confiança é estático. Segundo, sua visão sobre como a confiança é gerada e mantida, a partir de uma pequena lista de condições favoráveis é mecanicista. Finalmente, e como resultado dos dois primeiros problemas, a literatura sobre confiança é, excessivamente, pessimista sobre as possibilidades de gerar confiança em contextos onde as condições favoráveis e os pré-requisitos que, supostamente, dão suporte à confiança não existem.

Muito da literatura sobre confiança é estático, porque assume que padrões de associação e capital social – vistos como pré-requisitos para a confiança – estão fixos no tempo e no espaço. Em outras palavras, porque o norte da Itália era mais cívico que no sul da Itália no século XII, ele continua a sê-lo hoje em dia. Sabemos de inúmeras fontes históricas que não é mais o caso. Sociedades, com um histórico prévio de conflitos políticos e civis, sub-desenvolvimento e exploração, têm, com o passar do tempo e através da construção de novas coalizões e instituições, sido capazes de desenvolver comportamentos favoráveis à confiança. Isto é precisamente o que aconteceu na “terceira Itália”, a terra do engajamento cívico e do capital social no livro de Putnam, durante as décadas de 50 e 60. É, também, o que está, atualmente, acontecendo no sul da Itália.<sup>6</sup> Conclui-se que os padrões de associação e capital social não são,

---

6 Ver Carlo Trigilia, *Grandi Partiti e Piccole Imprese: Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, (Bologna: Il Mulino, 1986); Richard M. Locke, *Remaking the Italian Economy*, (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1995): capítulo 4; Suzanne Berger and Richard Locke, “Il Caso Italiano and Globalization,” *Daedalus*, Vol. 130, N. 3 (Summer 2001): 85-104; e Vittorio Capecchi, “The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna.” em Alejandro Portes, Manuel Castells, Lauren Benton, eds., *The Informal Economy*, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1989).

eternamente, imutáveis. Esses podem ser ora criados, ora destruídos, através da interação política de diferentes grupos na sociedade.

Muito da literatura sobre confiança é, também, excessivamente mecanicista porque normalmente trata os pré-requisitos da confiança – sejam eles institucionais ou sociológicos – como variáveis homogêneas e binárias. As sociedades, de acordo com esses relatos, ou têm as instituições certas ou não as têm. Elas ou possuem estoque suficiente de capital social ou não. Mas, sabemos por experiência própria, e, também, por anos de pesquisa, que não é bem assim. Nem todos os clubes e associações secundárias são semelhantes. Faz muita diferença saber se estamos falando de grupos de jovens nazistas ou do Rotary Club (Berman, 1997). Como ilustrou Suzanne Berger, anos atrás, em sua pesquisa sobre organizações de Camponeses na França (1967), alguns clubes e associações agregam pessoas de uma maneira que as conecta a outros grupos e instituições da sociedade, enquanto outras organizações agregam pessoas de uma forma que as leva a se manterem isoladas de outros grupos. Semelhantemente, Granovetter (1973, 1982) mostrou como a estrutura de conexões e laços entre grupos é importante para a quantidade e qualidade da informação trocada entre elas. Assim, contar clubes e associações não é o suficiente. Precisamos saber algo mais sobre as características qualitativas desses clubes, o que acontece dentro deles, como eles agregam seus membros, e que tipo de aliança eles desenvolvem com outros grupos e instituições na sociedade.

Ter uma boa reputação ou o suporte institucional ideal não, necessariamente, induz indivíduos racionais a cooperar, mesmo quando é do interesse deles fazê-lo. A história está repleta de episódios, de falha ou destruição que poderiam ter sido evitados se os agentes relevantes, simplesmente, tivessem cooperado. Esforços para induzir essa cooperação, através da engenharia institucional e incentivos seletivos têm da mesma forma falhado frequentemente. Inversamente, em outras sociedades, supostamente, desprovidas dessas instituições essenciais, o comportamento favorável à confiança vem, há muito tempo, se manifestando. Conseqüentemente, não há nada de automático ou mecânico nos fatores que levam à existência das instituições “certas” e da confiança entre os agentes econômicos.

É inevitável concluir que ambas vertentes da literatura sobre confiança são, excessivamente, pessimistas. Qual é o destino de todos aqueles lugares do mundo que não possuem nem as leis e instituições apropriadas, nem os pré-requisitos sociológicos para a confiança? Estariam esses lugares, que representam, certamente, a maior parte do planeta, fadados a um futuro de pobreza, sub-desenvolvimento, corrupção e governo ineficaz?

Propondo uma resposta alternativa e mais otimista para essas perguntas, este estudo argumenta que a confiança pode ser construída, até mesmo em situações adversas, através de um processo sequencial que mistura ações movidas por interesses particulares, políticas governamentais, e o desenvolvimento de mecanismos autônomos. Mas, antes de qualquer elaboração sobre esse argumento, é válido esclarecer a definição de confiança empregada neste estudo.

## Definindo Confiança

Hardin (2001), apropriadamente, ilustra que há numerosas definições de confiança que são frequentemente contraditórias. De acordo com o dicionário Webster, confiança é a “firme crença na honestidade e na confiabilidade do outro”. Em outras palavras, confiança é um atributo pessoal. Algumas pessoas são confiáveis, enquanto outras não. Diego Gambetta oferece uma definição alternativa em que “confiar em uma pessoa significa acreditar que, mesmo quando for oferecida a chance, essa pessoa não irá agir de uma maneira que nos prejudique.” De acordo com essa definição, confiança é situacional ou relacional, algo que se desenvolve entre dois ou mais agentes em um determinado contexto ou relacionamento. Tendo em vista os objetivos deste estudo, que se concentra na confiança e seu impacto no desenvolvimento econômico, tomo como ponto de partida a definição de Gambetta e defendo que os agentes da economia manifestam confiança quando, em situações de informação incompleta e de incerteza, que, certamente, caracterizam a maioria das economias do mundo, esses agentes se expõem ao risco de comportamento oportunista, por parte de outros agentes, por apostar em sua honestidade.

## O Argumento em Resumo: confiança pode ser construída

O argumento deste estudo é que confiança pode ser, de fato, construída, através de um processo sequencial que mistura elementos “interesses particulares encapsulados” (Hardin 2001), intervenção do governo e o desenvolvimento de mecanismos de autoadministração e monitoramento pelos próprios agentes (Ostrom 1990, Greif 1997). Meu argumento, sobre como confiança pode ser construída, combina elementos da literatura discutidos acima. Semelhante aos teóricos do jogo repetido, eu, também, acredito que o comportamento favorável à confiança, que se manifesta no comportamento cooperativo entre agentes que buscam maximizar utilidades, é decorrente de interesses particulares. Hardin (2001) argumenta muito bem que, apesar de algumas pessoas cooperarem ou agirem, de maneira confiável, por afeto ou até mesmo compromisso moral, a vasta maioria de nós, inicialmente, se une porque acreditamos que a união é para o bem de nossos próprios interesses particulares.

Porém, há limites para essa forma de cooperação. A maioria das pessoas está inclinada a cooperar apenas com pessoas que conhecemos, ou que são suficientemente semelhantes a nós, ou até mesmo que tenham boa reputação, por conta de seus registros anteriores. Em muitas situações do mundo real, entretanto, informação completa sobre outros parceiros em potencial, não está disponível, nem existe certeza sobre as circunstâncias da nossa interação. Frequentemente, nossos parceiros em potencial são numerosos e podem ser diferentes não apenas de nós, mas, diferentes entre si (heterogêneos). Além do mais, muitas vezes, a cooperação entre pequenos grupos de agente de mentalidade semelhante pode levar à formação de cartéis, o que beneficia os membros do cartel, mas, prejudica a todos os demais. Visto que este estudo está interessado na confiança e em suas consequências benéficas para o desenvolvimento econômico, proponho que um segundo passo na construção da confiança seja um papel ativo para as políticas governamentais.

Cohen and Rogers (1992, 1995) argumentam que associações secundárias, com certos atributos (transparência da liderança perante os membros, receptividade para novos membros, modos cooperativos de interação com outros grupos), são mais propensas a agregar, efetivamente, e representar interesses e, conseqüentemente, facilitar uma eficiente governança democrática que outros grupos com diferentes características qualitativas (relações internas hierárquicas, preocupações provincianas, política conflituosa). Eles, também, sugerem que o governo pode usar toda uma gama de incentivos seletivos com o intuito de, artificialmente, moldar grupos e associações seguindo essas diretrizes. Em seu livro sobre o desenvolvimento industrial no Brasil, na Índia e na Coréia, Peter Evans (1995) ilustrou as possibilidades de uma sinergia entre estado e sociedade, resultante de uma combinação de intervenção estatal e esforços cooperativos privados. Com base nessas duas pesquisas, posso argumentar que agentes motivados por interesses próprios são mais propensos a se tornar organizações mais ágeis e abrangentes e que produzem benefícios não apenas para seus membros, mas, também, para toda a comunidade, quando as políticas governamentais entram em cena para reforçar esse comportamento. Como irão ilustrar os casos abaixo, agências governamentais são, normalmente, capazes de alcançar este objetivo ao disponibilizar um bem público ou quase público que beneficie, diretamente, o grupo em cooperação, visando a reforçar o caráter inclusivo e a acessibilidade do grupo.

Porém, intervenção governamental externa não é o suficiente para garantir a continuidade das funções desses empreendimentos cooperativos. Apesar das políticas governamentais serem importantíssimas nos estágios iniciais do desenvolvimento das associações (ajudando-as a tornarem-se organizações, internamente, democráticas, ágeis e abrangentes), essas mesmas intervenções podem, também, criar problemas para esses esforços coletivos. Visto que os empreendimentos coletivos originam-se de entidades homogêneas e, relativamente, pequenas e tornam-se organizações heterogêneas maiores e, certamente, mais internamente diversas, aumentam, significativamente, as chances de haver negligência, fraude e outras formas de comportamento oportunista por parte dos membros. O comportamento oportunista ameaça

comprometer todo o esforço cooperativo. Com base nas percepções de Ostrom (1990), concordo que a administração pública não tem a habilidade técnica, muito menos, a capacidade de intervir e monitorar, continuamente, o comportamento dos membros das associações. Em vez disso, as associações precisam desenvolver seus próprios mecanismos de autogovernança com a finalidade de garantir que seus membros comportem-se de maneira favorável à cooperação e à confiança. Como resultado, o terceiro passo no processo de construção da confiança é o desenvolvimento de um conjunto de mecanismos internos de autogovernança e monitoramento que possam garantir a estabilidade e a longevidade desses esforços cooperativos.

Compare esse processo a um projeto de construção em que cada estágio é importante e necessário à finalização bem sucedida do projeto. Os interesses particulares dos agentes são o alicerce de qualquer empreendimento coletivo, baseado na confiança. Essa é a razão principal pela qual os agentes se unem e permanecem juntos. Sem esse ingrediente, nossa estrutura irá descansar sobre um terreno sem consistência e não poderá enraizar-se em sua realidade. A intervenção governamental garante que nossa estrutura seja construída, dentro dos padrões vigentes, e, conseqüentemente, seja capaz de existir em harmonia com seu ambiente. Finalmente, os mecanismos de autogovernança disponibilizam a infraestrutura que permite que nossa estrutura funcione com eficiência e autonomia mesmo depois de passado o encanto da novidade. Para ilustrar esse processo de construção da confiança, a próxima parte analisa dois casos de comportamento favorável à confiança, em duas regiões, normalmente, retratadas como desertos da confiança, desprovidas de todos os pré-requisitos ou condições favoráveis ao desenvolvimento da cooperação: o sul da Itália e o Nordeste do Brasil.

## Cooperação entre empresas: construindo confiança entre produtores de mussarela de búfala no sul da Itália<sup>7</sup>

Desde a fundação do estado italiano, há 130 anos atrás, o problema mais sério que o país enfrenta é conhecido como “o problema sulista”. O sul da Itália, com seus 21 milhões de habitantes, tem uma taxa de desemprego média de mais ou menos 22% (a média nacional está na faixa dos 9%). Nas regiões central e norte da Itália, a média gira em torno de 5-6%) e um déficit de renda *per capita* de 45% em relação às regiões norte e sul do país. (Barca 2001). Para solucionar esses problemas, o governo da Itália estabeleceu uma agência especial, a “Cassa per il Mezzogiorno” em 1950. Tendo como modelo o “US Tennessee Valley Authority”, a Cassa buscou promover o desenvolvimento econômico no sul da Itália. Entre 1950 e 1992, quando a Cassa e suas várias gerações, finalmente fechou, bilhões de dólares foram transferidos do governo central em Roma para o sul, com a finalidade de desenvolver a infraestrutura da região, remanejar empreendimentos estatais para o sul e providenciar incentivos para as empresas privadas do norte da Itália abrirem novas fábricas no sul. Os resultados, porém, foram mínimos (Trigilia 1992). Apesar das diferenças de renda, mercado de trabalho e qualidade nos services sociais, entre o norte e o sul terem diminuído nos anos 60 e 70, desde os anos 80, a distância entre o norte e o sul, mais uma vez, vem aumentando. Na verdade, alguns críticos têm argumentado que todo o esforço do governo em promover o desenvolvimento econômico, no sul através da Cassa, não só falhou, como exacerbou os problemas do sul, ao criar novas oportunidades para corrupção e clientelismo (Trigilia 1992).

---

7 Esta parte é baseada numa pesquisa de campo conduzida no verão de 1998. A maior parte dos dados reportados nesta parte foi obtida em entrevistas com produtores locais e representantes do Consorzio di Tutela di Mozzarella di Bufala Campana. Gostaria de agradecer Tito Bianchi, um estudante da pós-graduação do departamento de planejamento e estudos urbanos do instituto tecnológico de Massachusetts por sua valiosa ajuda para parte deste projeto. Algumas de destas descobertas foram usadas por Bianchi em seu próprio estudo intitulado “Development Discontinuities: Leaders and Intermediaries in Producers’ Associations”, estudo não-publicado, MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts), Novembro 1999. Também gostaria de agradecer ao Professor Achille Flora da universidade de Nápoles II, Campus Capua, por compartilhar comigo seu conhecimento sobre a indústria.

Como resultado de um longo histórico de atraso econômico e os vários problemas sociais associados a ele, o sul da Itália tem sido retratado – por intelectuais, tanto italianos como estrangeiros – como um paradigma de sociedade com baixos níveis de confiança. Edward Banfield (1958) argumentou que os problemas do sul eram decorrentes de uma má vontade, talvez até de uma inabilidade dos italianos sulistas de cooperar, de engajar-se numa ação coletiva, que, por sua vez, era produto de uma ética amoral e pautada por interesses familiares. Robert Putnam (1993) retratou o sul da Itália como deficiente em capital social e, portanto, prejudicado por um governo ineficiente e má qualidade nos serviços sociais.

Porém, desse deserto de confiança, dessa terra de corrupção, clientelismo, criminalidade e atraso, emergiram alguns casos extremamente interessantes de comportamento favorável à confiança. E por conta desses empreendimentos cooperativos, um desenvolvimento econômico significativo está acontecendo.<sup>8</sup> Um desses casos é o Consorzio di Tutela di Mozzarella di Bufala Campana localizado na região da Campânia no sul da Itália.

Localizada a apenas uma hora de carro de Roma, capital da Itália, a Campânia é uma das oito regiões que compõem o sub-desenvolvido “Mezzogiorno”. Com uma população de mais ou menos 5,8 milhões de pessoas, a Campânia é a região de alguns dos mais famosos destinos turísticos da Itália: Pompéia, Capri, Nápoles e a Costa Amalfitana. É, também, uma área famosa pelo crime organizado, corrupção endêmica e clientelismo (Chubb 1982). Com uma taxa de desemprego oficial de 25.8% e uma renda *per capita* 51% abaixo dos níveis das regiões central e norte (SVIMEZ 1999), a Campânia vem, há muito tempo, sendo retratada como uma das regiões mais problemáticas da república italiana.

O “Consorzio” está localizado em Caserta, no coração dessa região. Ao redor do Consorzio, um vibrante conglomerado de produtores de

---

<sup>8</sup> Para mais informação sobre estes desenvolvimentos, ver Richard Locke, Building Trust in a Rent-Seeking World, ms. Em andamento. Vale esclarecer que não estou argumentando que o desenvolvimento no sul da Itália, ou em qualquer outro lugar, depende unicamente das associações cooperativas. Há outras formas de desenvolvimento econômico baseadas em diferentes formas de interação social que também emergiram no sul. Este assunto é discutido em meu manuscrito. Para outras perspectivas sobre os recentes desenvolvimentos no sul da Itália, ver Barca 2001, Baculo 1996, e Viesti 2000.

queijo mussarela emergiu. Mais ou menos 200 produtores de diferentes tamanhos e empregando, aproximadamente, 20.000 pessoas e responsável por algo em torno de 500 milhões de dólares, em vendas anualmente, desenvolveram-se em uma área que costumava ser sub-desenvolvida e inabitável (a área era repleta de pântanos empestados de malária). A História dessa transformação ilustra como, mesmo nas circunstâncias mais adversas, confiança pode ser obtida e pode produzir benefícios significativos para a economia local.

A produção de mussarela de búfala tem uma longa história no sul da Itália, especialmente, nas regiões ao redor de Caserta. Búfalos eram, tradicionalmente, criados em terras pantanosas perto de Nápoles, onde outro tipo de gado não sobreviveria à má qualidade e às doenças desses pastos. A mussarela de búfala era, inicialmente, vendida nos mercados locais, em Nápoles e ao seu redor, e era vista como uma fonte mais acessível de proteína para uma população que não tinha poder aquisitivo para comprar carne. A partir dos anos 60, porém, o número de búfalos e, conseqüentemente, a produção de queijo mussarela cresceu dramaticamente.<sup>9</sup> Entre as décadas de 60 e 70 e, novamente, entre as décadas de 70 para 80, o número de búfalos nesta região duplicou. O leite de búfala e, conseqüentemente, o queijo mussarela cresceram também. (Ver Tabela 1). Com o crescimento da produção de mussarela de búfala os produtores passaram a vendê-la além de seus mercados tradicionais a várias cidades, na região central e no norte da Itália, (por exemplo Roma e Milão) e também, para outras cidades europeias. Por causa do seu sabor peculiar, a demanda por esse produto era grande e as margens de lucro em torno de 25%. Porém, essa boa margem de lucro, também, gerou problemas para a indústria local, pois, atraiu a atenção dos grandes conglomerados agroindustriais do norte da Itália, por exemplo Parmalat e Locatelli, que buscaram entrar neste setor.

---

9 Esta é uma estória interessante e tipicamente do sul da Itália. Devido aos pântanos ao redor de Nápoles ter sido considerados prejudiciais à saúde pública, a Cassa financiou um projeto com a finalidade de tomar posse destas terras que então poderiam ser usadas produtivamente como pastagem para gado. Já que o búfalo simbolizava o atraso dos legisladores Italianos da época, eles queriam substituir o búfalo por outras raças de gado. Porém, depois de adquirida a posse das terras e estas foram melhoradas, os fazendeiros locais permaneceram com seus búfalos. Isto não apenas levou a um aumento no número de búfalos mas também a um aumento na produção de leite. Isto aumentou o suprimento de leite e, conseqüentemente, o aumento na produção de mussarela de búfala. Houve então uma expansão do Mercado para este produto.

Esse rentável negócio também encorajou alguns produtores locais a aumentar sua produção adulterando o produto (acrescentando leite de vaca que era mais barato e mais disponível). Tal comportamento por sua vez ameaçou comprometer toda a qualidade e diferencial da indústria local.

Com o objetivo de solucionar esses problemas, quatro grandes produtores locais, envolvidos tanto na criação de búfalos quanto na produção de queijo, uniram-se em 1981 para formar o Consorzio. Hoje em dia, o Consorzio tem aproximadamente 100 membros (50% do total de produtores) de diferentes portes. Nos últimos 20 anos, o Consorzio tem sido vital para o desenvolvimento da indústria: promovendo inovação tecnológica na criação de búfalos e na produção de queijo, estabelecendo transparência nos procedimentos e padrões da produção de mussarela de búfala, pleiteando junto ao governo a obtenção de uma marca registrada, patenteada para a indústria local, organizando campanhas coletivas de marketing e iniciativas de vendas, e desenvolvendo um conjunto de mecanismos de monitoramento para garantir qualidade de produção.

A primeira realização do Consorzio foi uma lei de 1986 que foi fruto do intenso trabalho dos lobistas junto ao parlamento. A lei determinou que todos os produtores de mussarela de búfala embalsassem individualmente cada porção de queijo em papel que indicasse o nome do produtor. Até então, a mussarela era vendida em embalagem anônimas que tornavam impossível monitorar os produtores individualmente. Agora, cada porção de queijo estava associada diretamente ao seu específico produtor. Tornaram-se viáveis os esforços para combater a adulteração do produto.

Em 1989, o Consorzio solicitou uma "*Denominazione di Origine Controllata (DOC)*" emitida pelo governo italiano. Esse documento, semelhante àquele que muitos vinhos possuem, é essencialmente a marca registrada que identifica a área geográfica, onde o produto foi feito e, desta forma, previne firmas de fora de usar o mesmo selo para vender seus produtos similares. Em 1993, o selo foi concedido e o Consorzio recebeu o direito de reforçar o uso correto do documento, exercendo o controle necessário e processando aqueles que usavam esse

selo ilegalmente. Em 1996, um reconhecimento similar foi concedido ao Consorzio pela comissão européia. A mussarela de búfala é o único queijo do sul que possui esse selo. Todos os outros, por exemplo, gorgonzola, parmegiano e reggiano, são do norte da Itália. Obter esse documento foi uma grande realização para o Consorzio e para a indústria local, pois, ele diminuiu a ameaça externa, representada por grandes conglomerados do norte ao criar uma verdadeira barreira de entrada. Ao mesmo tempo, o Consorzio adquiriu o respaldo legal para disciplinar produtores, cujas técnicas para aumentar a produção, poderiam prejudicar a reputação da indústria local como um todo.

O número de membros do Consorzio aumentou dramaticamente depois de obtido o selo: de quinze membros no final dos anos 80 até mais de 100 em meados dos anos noventa. Na verdade, o governo italiano exigiu que, em troca da concessão do selo, qualquer produtor de mussarela de búfala da região da Campânia teria o direito de juntar-se ao Consorzio. Tornar-se membro é um gesto voluntário e as mensalidades variam de acordo com o nível de envolvimento com o Consorzio (membros com direito a voto pagam mais do que os usuários simples da marca registrada) e do tamanho dos produtores. Os membros do Consorzio devem seguir procedimentos de produção muito específicos que têm a finalidade de garantir a qualidade do produto. O Consorzio tem buscado lucrar com os procedimentos de controle de qualidade, associados ao selo através do lançamento de campanhas milionárias de vendas e, com o propósito de familiarizar clientes em potencial com a marca e convencê-los de que apenas produtores afiliados ao Consorzio têm o compromisso de produzir a autêntica mussarela de búfala.

Apesar da existência do Consorzio e seu controle sobre o selo, a escassez do leite de búfala e a tentação de adulterar o produto, para lucrar mais são, problemas que ainda existem. Analistas da indústria afirmam que é possível adicionar leite de vaca, que custa um terço do custo do leite de búfala, à receita e reduzir os custos de produção sem alterar o sabor do queijo (Il Latte 1993). Assim, firmas individuais poderiam juntar-se ao Consorzio, usar o selo, e modificar o produto para aumentar suas vendas – apenas os paladares mais refinados perceberiam a diferença. Porém, os consumidores se recusariam a pagar

o mesmo preço por um produto que não é mais o mesmo. Dado que um produto é identificado pela maioria dos consumidores de acordo com suas origens geográficas, todos os produtores locais, autônomos e associados, irão ser prejudicados igualmente.

Tal cenário concretizou-se no começo dos anos noventa. Entre 1987 e 1993, grupos de consumidores conduziram três investigações independentes sobre a mussarela de búfala produzida em várias empresas locais. Os testes descobriram que entre 33% e 60% das amostras analisadas eram de fato adulteradas (La Pira 1991: 100; Il Latte 1993: 160). Esses resultados ameaçaram comprometer toda a indústria local, visto que os consumidores, locais ou não, começaram a regatear o preço do produto. Para inverter essa situação, o Consorzio apontou sua própria equipe de inspeção e monitoramento que, periodicamente, conduz visita surpresa a membros da associação para testar a composição química de seu produto. Os membros, que forem flagrados adulterando, são multados em \$6.000 na primeira vez que forem pegos trapaceando. Na segunda reincidência, o valor da multa dobra. Expulsão do Consorzio é a punição para o membro que for flagrado adulterando o produto pela terceira vez.<sup>10</sup> Como resultado deste processo de monitoramento e das sanções associadas a ele, a incidência de amostras adulteradas entre as firmas associadas diminuiu significativamente – de 23% em 1993, antes do Consorzio adquirir o selo, para 7% em 1997. (Ver tabela 2.)

Além de garantir que padrões de qualidade sejam respeitados por produtores locais, o Consorzio, também, tem trabalhado junto ao serviço de extensão agrícola da Universidade de Nápoles com a finalidade de desenvolver maneiras de aumentar o suprimento disponível de leite de búfala para alavancar a produção dos associados. Na natureza, as búfalas têm bezerros e, conseqüentemente, produzem leite no inverno, quando há pouca procura por mussarela. Por isso no verão, quando a demanda por mussarela é alta, o leite de búfala é escasso e caro. Para solucionar este problema, o Consorzio trabalhou em parceria com o serviço de extensão agrícola com o intuito de introduzir novas técnicas, como a ordenha mecânica entre criadores locais de búfalo (a ordenha mecânica é muito mais produtiva, e o manejo para estimular o

---

10 Entrevista com Sr. Vincenzo Olivero, Diretor do Consorzio, Julho 27, 1998.

nascimento de bezerros o ano inteiro. Ambas as técnicas, agora usadas pela maioria dos fazendeiros locais, levaram a um aumento da produtividade. Assim, em vez de simplesmente coagir os produtores locais a observar os padrões de qualidade, o Consorzio buscou ajudá-los a aumentar sua produção, e, conseqüentemente, suas vendas e lucros, em diferentes maneiras. O Consorzio, também, encorajou produtores locais a experimentar técnicas de pasteurização com o propósito de estender a vida útil do produto e possibilitar sua exportação para mercados mais distantes. Hoje, a mussarela de búfala produzida pelos membros do Consorzio, pode ser encontrada nos EUA, Japão e América Latina. O Consorzio continua a promover esforços coletivos de vendas e marketing na Itália e no exterior. Uma visita à região, rapidamente, revela o óbvio sucesso dessas várias estratégias. Por toda a região da Caserta, é possível encontrar produtores de queijo extremamente modernos e lucrativos que se orgulham e beneficiam de sua filiação ao Consorzio. Uma análise de como este comportamento favorável ao consórcio se desenvolveu na região da Campânia, uma região famosa por sua falta de engajamento cívico, capital social e comportamento cooperativo, é crucial para a nossa compreensão de como confiança pode ser construída mesmo nas circunstâncias mais adversas. Mas, antes de embarcarmos nessa análise, consideremos um segundo e igualmente impressionante caso de conquista da confiança no Nordeste do Brasil.

## O marketing das mangas em Petrolina-Juazeiro: construindo confiança no Nordeste brasileiro<sup>11</sup>

Os nove Estados que compõem o Nordeste brasileiro têm um longo histórico de pobreza, secas, sub-desenvolvimento e corrupção. Com uma população de 45 milhões de pessoas e uma área geográfica mais ou menos do tamanho da França, Alemanha e Espanha juntas, o Nordeste brasileiro abriga um terço da população do país.<sup>12</sup> Um terço dos nordestinos vivem em absoluta pobreza e aqueles com sorte o bastante para terem num emprego na economia formal ganham \$100 por mês, que é o valor do salário mínimo. Semelhante a muitas regiões cronicamente subdesenvolvidas do mundo, os nove estados do nordeste são famigerados por suas práticas clientelistas e serviços públicos de má qualidade. Analfabetismo, mortalidade infantil, desigualdade social e prostituição infantil são problemas que assolam a região. Em 1999, 53, em cada 1000 crianças com menos de um ano de idade, morriam no Nordeste, apenas 32% dos domicílios possuíam água potável e sistema de esgoto, e 27% da população adulta era analfabeta.<sup>13</sup> Em 1996, mais de um terço da força de trabalho trabalhava mais que 48 horas semanais e ganhava menos que um salário mínimo.<sup>14</sup>

Contudo, inúmeros casos de comportamento favorável à confiança e ao desenvolvimento econômico ocorreram aqui nos últimos anos.<sup>15</sup> Um dos casos mais interessantes é o dos produtores da Associação

---

11 Essa parte baseia-se em uma pesquisa de campo conduzida no Nordeste do Brasil entre 1997 e 2000. Este projeto, financiado pelo Banco do Nordeste, foi dirigido por uma colega, a professora Judith Tendler (Planejamento e Estudos Urbanos do Instituto Tecnológico de Massachusetts), e por mim. A pesquisa gerou a necessidade de centenas de entrevistas, e visitas à região e uma análise do desenvolvimento econômico dos setores de calçados, roupas, tecidos, frutas e metais. Oito estudantes pós-graduados do instituto tecnológico de Massachusetts participaram deste estudo. A parte sobre a Valexport e sobre Petrolina-Juazeiro baseia-se em uma dissertação de PhD escrita por um dos estudantes, Octavio Damiani, como resultado de uma pesquisa de campo feita para este projeto.

12 Para uma interessante descrição do Nordeste, ver Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997).

13 IBGE, *Indicadores Sociais e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*.

14 IPEA, *Brasil em Perspectiva*, 1998.

15 Estes casos são discutidos em Richard Locke, *Building Trust in a Rent-Seeking World*, ms. Em andamento.

Velexport, localizada em Petrolina-Juazeiro.<sup>16</sup> Petrolina-Juazeiro, que chamaremos de PJ, é uma região de aproximadamente 53.000 metros quadrados que faz fronteira com os Estados da Bahia e Pernambuco e estende-se ao longo da bacia do rio São Francisco. Nos anos 60, a região PJ não era diferente da maioria das outras zonas rurais do Nordeste do Brasil. Sua população era pobre e sua economia atrasada – baseada principalmente na agricultura do algodão, do feijão e do milho e na pecuária. Em meados dos anos 90, porém, PJ tornou-se uma região pulsante com fazendas altamente produtivas no cultivo de produtos de alto valor nos mercados europeu e americano. No final dos anos 90, 90% das exportações de manga do Brasil e 30% de sua exportação de uvas vinham dessa região.

Mais de 200 firmas agrícolas de médio porte, empregando mais de 40.000 funcionários, estão envolvidas no cultivo e na exportação de vários produtos.<sup>17</sup> Os trabalhadores dessa região recebem salários 22% acima do salário mínimo oficial, e, em contraste com a maioria dos trabalhadores rurais do Nordeste, têm carteira assinada e recebem benefícios tais como previdência social e plano de saúde. Dois terços dos trabalhadores de PJ são treinados em uma variedade de habilidades que incluem o manejo de equipamentos de irrigação, o empacotamento de frutas e na poda das árvores. Esses trabalhadores recebem bônus por suas habilidades desenvolvidas. A maioria dos trabalhadores está organizada em sindicatos de trabalhadores rurais. E o melhor de tudo é que as relações entre empregadores e trabalhadores em PJ são boas, e firmas de diferentes tamanhos colaboram umas com as outras na promoção de uma variedade de projetos coletivos.

A evolução dessa região nos fornece um fascinante estudo de caso em que vários agentes sociais heterogêneos, às vezes com interesses conflitantes, se unem e constroem novas instituições que incrementam a economia local. Damiani (1999) registra o importante papel que

---

16 Para mais informação sobre essa organização e sobre o desenvolvimento de Petrolina-Juazeiro, ver Octavio Damiani, "Beyond Market Failures: Irrigation, the State, and Non-Traditional Agriculture in the Northeast of Brazil," Dissertação de Ph.D., Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento do Instituto Tecnológico de Massachusetts, Fevereiro 1999.

17 Além disso, há aproximadamente 2000 pequenas fazendas administradas por famílias, que foram terras doadas a fazendeiros que antes não tinham terra, situadas nesta área. É interessante ressaltar que firmas agrícolas de grande porte e pequenas fazendas familiares colaboram em um número de projetos na região de Petrolina e Juazeiro.

certas agências governamentais desempenham na promoção desta transformação em PJ. Essencialmente, um número de agências governamentais empregou uma série de políticas não tradicionais para desenvolver a região. Um exemplo é a agência federal CODEVASF que foi criada para promover o desenvolvimento econômico da bacia do Rio São Francisco. Além de trazer energia elétrica e irrigação para grande parte da região, a agência fez com que um diverso grupo de fazendeiros se estabelecessem na região.

Ao contrário de muitos projetos de reassentamento e reforma de terras, onde a terra é normalmente dada a agricultores sem terra, a CODEVASF decidiu recrutar e assentar tanto os agricultores sem terra, quanto firmas agrícolas de médio porte do sul do Brasil, tradicionalmente, considerado o coração agrícola do país. A CODEVASF, ativamente, recrutou estas firmas particulares e as estimulou a não apenas se estabelecerem em PJ, mas também, a cooperar e compartilhar informação com os camponeses. A CODEVASF, também, criou um sistema de licitação competitiva para a alocação de terras e para a concessão de títulos de propriedade e direitos sobre recursos hídricos para produtores que demonstrarem compromisso com o desenvolvimento da região. Semelhante ao que Amsden (1988) descreveu sobre o processo de industrialização da Coreia, a CODEVASF monitorou, cuidadosamente, o desempenho de cada produtor e os disciplinou, através de penas como cassação de títulos e corte de suprimento de água, caso eles falhassem em implementar os planos de desenvolvimento com os quais eles haviam se comprometido, durante o processo de licitação.

Mas, muito do desenvolvimento da região é, também, o resultado do esforço próprio dos produtores, especialmente através de sua associação local: a Valexport que assumiu a liderança dos esforços de coordenação entre os produtores locais, com o objetivo de melhorar e diversificar a produção, erradicar pragas, estabelecer e garantir padrões de qualidade, e facilitar a exportação para mercados estrangeiros. Criada em 1986, em resposta a uma crise entre os produtores de melão, a Valexport foi peça chave na promoção de esforços coletivos entre os produtores da região. Antes da fundação da Valexport, não havia nenhuma associação ou autoridade que agregasse os vários produtores

locais. Como resultado, quase nenhuma ação coletiva acontecia. Os resultados se mostraram desastrosos para muitos produtores locais.

A crise sofrida pelos produtores de melão em PJ foi, de certa forma, produto de seu sucesso anterior. No começo dos anos 80, PJ emergiu como um polo de liderança na produção de melão no Brasil e o exportador número um de melão brasileiro. Mais de 10% da terra irrigada da região era dedicada à produção de melão. Por causa do clima favorável de PJ, melões de excelente qualidade podiam ser cultivados o ano inteiro. No começo dos anos 80, parecia que a demanda por melões de PJ era ilimitada. Os fazendeiros locais eram capazes de vender toda a sua produção para atacadistas europeus.

Porém, como foi o caso dos produtores de mussarela de búfala, os bons tempos, também, influenciaram alguns produtores a se engajarem em práticas questionáveis. Com o número crescente de fazendeiros cultivando melão e as novas firmas que entravam no ramo da exportação, os procedimentos do cultivo e o controle de qualidade foi comprometido. Ao contrário dos produtores de melão originais que tinham anos de experiência, no cultivo e na exportação desse produto no sul, muitos dos novos produtores tinham pouca experiência com esse tipo de plantação. Esses novos produtores de melão plantaram muitos tipos diferentes de melão e não foram moderados no uso de fertilizantes e pesticidas. Conseqüentemente, a qualidade da produção local de melão passou a apresentar variações. Melões de diferentes tipos, tamanhos e sabores foram, cada vez mais, sendo cultivados pelos produtores locais. Alguns desses produtores e exportadores foram negligentes com as práticas de controle de qualidade e exportaram para a Europa melões podres e sem sabor.

Semelhante à mussarela de búfala, os melões eram identificados pela região em que eram produzidos – nenhum produtor tinha uma marca que fosse conhecida – esses carregamentos de má qualidade mancharam a reputação de todos os produtores locais. De fato, com a recorrente chegada de carregamentos de melão de qualidade variada, os compradores em Rotterdam começaram a reduzir o preço que estavam dispostos a pagar por essas frutas. Por volta de 1996, os preços tinham caído para níveis que não cobriam, nem mesmo os custos de

exportação dos melões. Isso resultou em um colapso do mercado de melões de PJ e uma onda de falências entre os produtores locais.

Por causa dessa experiência, os produtores de PJ decidiram que a cooperação era essencial para quaisquer esforços futuros de exportação de seu produto. Ao mesmo tempo, vários produtores de maior porte começaram a cultivar uvas e mangas com um olho na exportação dessas frutas para os Estados Unidos e Europa. Com o objetivo de evitar os erros do passado, quatro dos maiores produtores da região criaram a Valexport. Em poucos meses, 43 novos membros se juntaram à Associação. Hoje, mais de 200 produtores locais de diferentes tamanhos são membros da Valexport. Apesar da missão inicial da Valexport ter sido a coleta de informação sobre mercados estrangeiros, lobby junto às agências federais para a obtenção de assistência com exportações, e o desenvolvimento de um programa de controle de qualidade para toda a região, com o tempo, a associação tornou-se ativa na coordenação do controle de pestes, na organização de iniciativas coletivas de vendas e marketing, e na promoção de melhorias e diversificação dos produtos da região.

Um sintoma do importante papel desempenhado pela Valexport, na indústria local, são as várias iniciativas voltadas à erradicação das pestes da região. Para que possam exportar seus produtos para os Estados Unidos, os produtores precisam receber a aprovação do departamento de produtos agrícolas dos Estados Unidos. Para que isso aconteça, o departamento precisa se certificar de que a região é livre de pestes, o que demanda a implementação de um programa permanente de controle de pestes caro e altamente detalhado. Além disso, o departamento insiste em que os produtores de manga façam um tratamento com as frutas que acabaram de ser colhidas e que cada fruta seja submergida em água quente por até noventa minutos. Finalmente os inspetores americanos, um para cada firma exportadora, devem pessoalmente testemunhar o tratamento das frutas colhidas e sua embalagem para certificar-se que todos os requisitos foram observados.

Obviamente este processo é extremamente caro e demorado. O equipamento para o tratamento com água quente somente custa \$150.000 e o custo para construir instalações com equipamento aprovado para

embalagem e armazenagem é de mais de \$500.000. Cada firma exportadora deve pagar o salário e as despesas do inspetor, enquanto esse estiver supervisionando a colheita. O mais importante é que o controle de pestes precisa ser uma prática universal entre os produtores locais. Se um único produtor for negligente no controle de pestes, todos os produtores da região são prejudicados. E dados os altos custos do processo de controle de pestes, é fácil imaginar o quanto alguns fazendeiros, com orçamento limitado, se sentem inclinados a cortar custos sempre que possível, não importa o quanto isso irá comprometer os padrões de qualidade.

Com a finalidade de ajudar os produtores locais em seus esforços para eliminar pestes em PJ, a Valexport organizou uma série de encontros educacionais sobre o processo de controle de pestes para plantadores locais. A Associação também promoveu lobby junto a várias agências governamentais para estimular a implementação de um programa de erradicação de pestes, primariamente conseguindo com que as agências compartilhassem equipamento e custos associados ao programa. A Valexport levou esse serviço a todos os seus membros. Dessa forma, apesar da maioria dos plantadores locais não terem os meios de cobrir os custos da erradicação das pestes, a Valexport levou até eles essa possibilidade. Esses esforços coletivos compensaram no final. Por volta de 1997, 14 produtores locais já estavam exportando mangas para os EUA.

Além de coordenar o programa de erradicação de pestes, a Valexport foi capaz de reaquecer as exportações da região, ao contratar especialistas para aconselhar os plantadores locais e ao subsidiar a presença dos produtores ou seus representantes, nas feiras de negócios no exterior. Isso também, desempenhou um papel crucial no desenvolvimento da indústria local de uvas e no organização de uma associação nacional de plantadores de uva. A Valexport, também, desenvolveu uma marca brasileira de uvas.

Durante todo esse processo, o governo brasileiro, através da CODEVASF, deu significativo apoio à Associação. A CODEVASF não apenas deu a associação o espaço físico para o seu primeiro escritório e pagou o salário dos funcionários nos primeiros anos, mas, também, ajudou

a criar o estatuto da Associação. A CODEVASF também compartilhou os custos do caro programa de erradicação de pestes, ao fornecer à Valexport parte do equipamento e ao emprestar à associação alguns de seus agrônomos, para trabalharem com plantadores locais na obediência aos padrões e procedimentos determinados pelo departamento americano de produtos agrícolas. Em troca desta ajuda, a CODEVASF insistiu para que a Valexport aceitasse todos os produtores locais que desejassem juntar-se à Associação, não importando o tamanho. De fato, do total de 201 membros, 134 são fazendeiros de pequeno porte (ex agricultores sem terra) e 67 são firmas agrícolas particulares mais desenvolvidas e de grande porte. Numa região normalmente caracterizada por uma sociedade civil em desenvolvimento e com falta de Associações, o sucesso da Valexport é impressionante.

## Além do Queijo e da Fruta: reflexões e conclusões sobre a construção da confiança.

Este estudo argumentou que a confiança pode ser criada, mesmo em contextos desprovidos dos pré-requisitos e condições necessários à confiança. Este estudo buscou ilustrar esse argumento através de dois exemplos de ação coletiva entre produtores do sul da Itália e do nordeste do Brasil. Apesar de ambos os casos apresentados nesse estudo estarem relacionados à indústria agrícola e alimentícia, minha outra pesquisa inclui casos similares de cooperação entre produtores nas indústrias de maquinário, joias, roupas e sapatos. Resumindo, os resultados observados não estão exclusivamente atrelados aos dois setores estudados.

O que todos esses casos têm em comum é o processo através do qual a confiança foi construída. Apesar dos desafios iniciais enfrentados pelos produtores de fruta de Petrolina Juazeiro terem sido diferentes daqueles enfrentados pelos produtores de mussarela em Campânia, a essência de seus problemas era a mesma: a falha em cooperar iria comprometer a competitividade e, talvez, até a viabilidade da indústria local. Como resultado, os produtores se uniram em defesa dos seus interesses particulares. E em ambos os casos, a iniciativa foi tomada por um grupo

de produtores de grande porte, precisamente, aqueles que tinham mais a perder, se a situação não fosse corrigida. Em Caserta, quatro grandes produtores envolvidos na criação de búfalos e na fabricação de queijo uniram-se para fundar o Consorzio, com a finalidade de defender-se da dupla ameaça representada pelas firmas de fora entrando na indústria local e das firmas locais adulterando o produto. Em Petrolina Juazeiro, novamente, quatro dos maiores produtores locais uniram-se para fundar a Valexport com a finalidade de evitar que os erros do passado que levassem à dizimação da indústria local do melão.

Porém, em ambos os casos, essas associações de produtores rapidamente se tornaram mais abrangentes e mais representativas. Como resultado da pressão por parte do governo, o Consorzio e a Valexport abriram suas portas para todos os produtores locais envolvidos com o mesmo setor. Como resultado, ambas Associações rapidamente agregaram uma diversa mistura de membros, de diferentes portes e, muitas vezes, com diferentes interesses. Essencialmente as agências governamentais entraram numa negociação com essas Associações de produtores. Em troca da concessão de bens públicos ou quase públicos – o selo de aprovação no caso dos produtores de mussarela de búfala do sul da Itália, e o extensivo suporte financeiro e técnico no programa de erradicação de pestes, no caso de Petrolina-Juazeiro – o governo insistiu que essas Associações mantivessem suas portas abertas e se tornassem órgãos realmente representativos. Isso faz sentido, pois, os governos democráticos não podem apoiar apenas uns poucos agentes escolhidos mas sim a todos os cidadãos. Porém, há muitos exemplos desse exato tipo de comportamento em que os governos apoiam um seletivo grupo de agentes da indústria (ver Evans 1995). Assim, eu não estou argumentando que os governos sempre agem de forma a encorajar a associação entre firmas em busca de maior representatividade e abrangência. Também, não estou argumentando que só as políticas públicas podem desempenhar um papel positivo na construção da confiança.

Finalmente, ambos os casos ilustram a importância dos mecanismos de autogovernança para o suporte e manutenção de esforços cooperativos de produtores locais. Esforços de monitoramento cuidadoso pela Valexport foram essenciais para o sucesso do programa de erradi-

cação de pestes. Sem esses esforços combinados aos serviços coletivos oferecidos pelas associações, o controle das pestes da região de PJ não teria sido possível. Testes periódicos e sanções forem cruciais para a habilidade do Consorzio de reduzir as más práticas de adulteração de produtos. Se essas práticas tivessem continuado, o diferencial e a competitividade de toda uma indústria teriam sido arruinados. Resumindo, três elementos – interesses particulares, políticas governamentais, e instituições auto governança foram essenciais para a construção da confiança entre os produtores do sul da Itália e do nordeste do Brasil.

Se confiança pode ser construída nessas duas regiões do mundo, que normalmente são retratadas como desertos da falta de confiança e carentes de quase todos os pré-requisitos institucionais e sociológicos necessários à confiança, então certamente há esperança para outras regiões do mundo. Minha esperança é que este estudo irá nos ajudar a enxergar além de nossos próprios preconceitos, sobre em que circunstâncias a confiança pode existir e começo a imaginar como um comportamento favorável à confiança pode ser promovido em uma gama maior de circunstâncias políticas e sócioeconômicas.

Tabela 1. Evolução do setor da mussarela de búfala (estimativas)

Ano	Número de Búfalos	Produção de leite de búfala (milhões de kg)	Produção de Mussarela (milhões de kg)
1960	27.000	-	
1970	55.000	-	
1980	103.000	65,5	
1990	143.000	102	8,2
1993	151.000		24,2
1996	170.000	150	35,40

Fonte: Consorzio Mozzarella di Bufala Compagna DOC

Tabela 2. O Monitoramento e suas consequências para os membros do Consorzio

Ano	Número de Amostras Analisadas	% de resultados positivos de adulteração	Expulsão do Consorzio
1993		23%	
1994	165	15%	
1995	194	10%	2
1996	214	11%	6
1997	199	7%	2

Fonte: Consorzio Mozzarella di Bufala Compagna DOC

## Bibliografia

- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baculo, Liliana. 1997. "Segni di industrializzazione leggera nel Mezzogiorno." *Stato e Mercato*, December: 377-418.
- Banfield, Edward. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press.
- Barca, Fabrizio. 2001. "New Trends and the Policy Shift in the Italian Mezzogiorno." *Daedalus*, Spring: 93-113.
- Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Berger, Suzanne. 1972. *Peasants against Politics: Rural Organization in Brittany 1911-1967*. Cambridge: Harvard University Press.
- and Richard Locke. 2001. "Il Caso Italiano and Globalization." *Daedalus*, Summer: 85-104.
- Berman, Sheri. 1997. "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic." *World Politics*, April: 401-29.
- Bianchi, Tito. 1999. "Development Discontinuities: Leaders and Intermediaries in Producer's Associations." Unpublished.
- Braithewaite, Valerie and Margaret Levi, eds. 1998. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brandi, Antonio. 1994. "The Role of the Consortium for the Protection of Cheese 'Mozzarella di Bufala Campana'." Presented at the International Symposium on Buffalo Products, Salerno, Italy: December 1-4.
- Capecchi, Vittorio. 1989. "The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna." In Alejandro Portes, Manuel Castells, Lauren Benton, eds., *The Informal Economy*, Baltimore: Johns Hopkins Press.

Cattell, Vicky. 2001. "Poor People, Poor Places, and Poor Health: The Mediating Role of Social Networks and Social Capital." *Social Science and Medicine* 52: 1501-16.

Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance." *Politics and Society*, December: 393-472.

———. 1995. *Associations and Democracy*. New York: Verso.

Coleman, James. 1998. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.

Cook, Karen, ed. 2001. *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

Damiani, Octavio. 1999. *Beyond Market Failures: Irrigation, the State, and Non-traditional Agriculture in Northeast Brazil*. Doctoral Dissertation, MIT.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

Gambetta, Diego. 1998. *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell.

Gibbons, Robert. 2001. "Trust in Social Structures: Hobbes and Coase Meet Repeated Games." In Karen Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

Glaeser, Edward, Simon Johnson, and Andrei Shleifer. 2001. "Coase Versus the Coasians." *The Quarterly Journal of Economics*, 116: 853-99.

Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, 78: 1360-80.

———. 1982. "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited." In Peter Marsden and Lan Lin, eds., *Social Structures and Network Analysis*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Greif, Avner. 1998. "Self-Enforcing Political System and Economic Growth: Late Medieval Genoa." In Robert Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast, eds., *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Hardin, Russell. 2001. "Conceptions and Explanations of Trust." In Karen Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

Humphrey, John and Hubert Schmitz. 1996. *Trust and Economic Development, Discussion Paper 355*. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2000. "Courts and Relational Contracts." Unpublished.

LaPira, Roberto. 1991. "Ecotest: Mozzarella di Bufala." *La Nuova Ecologia*, August.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations." In *AEA Papers and Proceedings*, May: 333-338.

*Il Latte*. 1993. "Attualita: Largo alla Bufala!"

Levi, Margaret. "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*." *Politics & Society*, March: 45-55.

Locke, Richard. 1995. *Remaking the Italian Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

Miller, Gary. 2001. "Why Is Trust Necessary Organizations? The Moral Hazard of Profit Maximization." In Karen Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piore, Michael and Charles Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in*

*Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Schneider, Mark, Paul Teske, Melissa Marschall, Michael Mintrom, and Christine Roch. 1997. "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice." *American Political Science Review*, March: 82-93.

SVIMEZ. 1999. *Rapporto 1998 Sull'Economia dell Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.

Tarrow, Sidney. 1996. "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*." *American Political Science Review*, June: 389-97.

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Trigilia, Carlo, ed. 1995. *Cultura e Sviluppo*. Rome: Meridiana Libri.

———. 1986. *Grandi Partiti e Piccole Imprese*. Bologna: Il Mulino.

———. 1992. *Sviluppo Senza Autonomia*. Bologna: Il Mulino.

Varshney, Ashutosh. 2001. "Ethnic Conflict and Civil Society." *World Politics*, April: 362-98.

Viesti, Gianfranco, ed. 2000. *Mezzogiorno dei Distretti*. Rome: Meridiana Libri.

von Hippel, Eric. 1987. "Cooperation Between Rivals: Informal Know-How Trading." *Research Policy* 16, n° 6, December: 291-302.





## Crescimento com Justiça Social. Uma agenda possível?

Sônia Rocha

**Sônia Rocha** Doutora em Economia pela Université de Paris I. Atuou nas áreas de Economia Industrial, Economia Agrícola e Contabilidade Social do IBGE, Economista Sênior do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, pesquisadora visitante na University of Oxford, Inglaterra, e Tinker Professor na Stanford University, EUA. É pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS e titular da cátedra Sérgio Buarque de Holanda, da École des Hautes Études en Sciences Sociales, França.

Na transição dos anos oitenta para os noventa, ocorreu no Brasil uma mudança de percepção quanto aos objetivos e às prioridades socioeconômicas. Os anos oitenta tinham deixado um rastro de frustração, uma vez que o desempenho produtivo foi decepcionante, especialmente, pelo contraste com o período anterior de crescimento econômico forte, que passou a ser chamado de “milagre brasileiro”. Assim, no início dos anos noventa formou-se um consenso, que, apesar de não explicitado nesses termos, revelou-se no comportamento dos agentes sociais: embora as questões econômicas mantivessem, obrigatoriamente, a sua importância na agenda pública, afinal, era reconhecidamente, indispensável solucionar o descontrole inflacionário que deformava o funciona-

mento da economia brasileira - a questão social não poderia continuar como subsidiária e dependente delas. Havia que definir objetivos e ações para enfrentar as questões sociais ligadas, diretamente, ao nível e à distribuição do produto, como pobreza e desigualdade de renda, o que significava dar prioridade aos mais pobres e vulneráveis, qualquer que fosse o cenário macroeconômico vigente.

Essa mudança de ênfase e percepção ocorreu não só no Brasil, mas, refletiu o que se passava, internacionalmente, em função da liderança de organismos internacionais. Assim, o relatório do Banco Mundial, de 1990, tinha como temática central a pobreza e trazia uma capa negra de expressivo impacto.<sup>1</sup> No Brasil vieram à tona novos movimentos sociais mobilizados em torno da bandeira de justiça social. Tiveram origem espontânea e apartidária, e, em função de seu vigor e visibilidade, acabaram por forçar um redesenho das estruturas institucionais e da política do governo na área social.

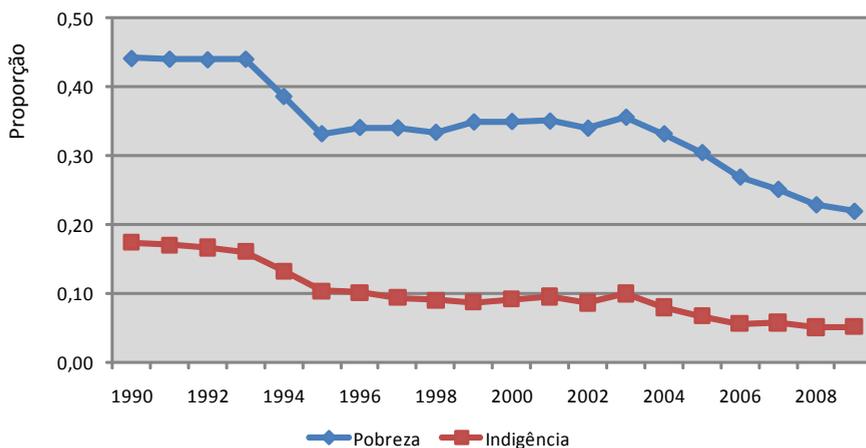
A nova prioridade do social passou a exprimir-se com mais desembaraço, a partir da estabilização de 1994, e, nesse sentido, o Plano Real pode ser considerado como um marco, também, no que concerne às mudanças no quadro social. Basta lembrar que a interrupção da espiral inflacionária, de forma abrupta, causou, de imediato, uma queda significativa dos indicadores de pobreza, enquanto insuficiência de renda (Gráfico 1). A proporção de pobres, que se situava em 44%, em 1993, passou a 33%, em 1995.<sup>2</sup> A nova fase caracterizada por uma moeda estável permitiu uma enorme melhoria para os mais pobres: esses obtiveram ganhos imediatos em função da interrupção da inflação que lhes corroía o poder de compra, pois, não tinham condições de recorrer aos mecanismos financeiros de proteção contra a inflação. A estabilização monetária, juntamente, com o câmbio sobrevalorizado contribuíram para o aumento dos rendimentos do trabalho, na base da distribuição. Entre 1993 e 1995, o aumento da renda real para os indivíduos que se situavam no décimo inferior da distribuição de renda

1 World Bank, 1990.

2 ROCHA, 1990. Cabe lembrar que a PNAD, pesquisa anual do IBGE que se realiza regularmente desde a década de setenta, não foi a campo em 1994 devido aos problemas de gestão e orçamento. De forma similar, o Censo Demográfico, que deveria realizar-se em 1990, só foi a campo em 1991, o que dá uma medida dos problemas por que passava a administração pública no período pré-Real.

foi de 100%, e no segundo décimo de 46%, enquanto o ganho médio da distribuição foi de 28%.<sup>3</sup> Ganhos de renda por ocasião da interrupção do processo inflacionário sempre ocorrem – assim foi, por exemplo, por ocasião do Plano Cruzado de 1986. No entanto, diferentemente, das experiências anteriores, a estabilização que resultou do Plano Real se manteve, determinando um novo patamar de renda, de consumo e de condições de vida, em geral, para todos, mas beneficiando, de forma mais acentuada, aqueles na base da distribuição de rendimentos.

GRÁFICO 1  
EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES E DE INDIGENTES  
BRASIL, 1990-2009\*



Fonte: Rocha, 2010.

\*Exclusive Norte Rural.

O otimismo associado à estabilização frustrou-se na medida em que, contrariamente, ao que se esperava, o crescimento da renda das pessoas esgotou-se em 1996.<sup>4</sup> Como a inflação se manteve sob controle, não houve retrocesso por ocasião dos planos anteriores, mas, os indicadores de pobreza<sup>5</sup> estabilizaram-se no novo patamar atingido em 1995, isto é, 33%, oscilando, levemente, em torno dele, entre 1995 e 2004, ao sabor dos determinantes macroeconômicos que afetavam o comportamento do PIB. Assim, no período em que o país teve crescimento econômico medíocre, afetado, negativamente, por crises diversas (crise mexicana, crise russa, maxidesvalorização do real, apagão energético, tensão da transição presidencial), a taxa de pobreza permaneceu estável, o que foi, levando em consideração o contexto, um resultado favorável. Determinantes diversos, entre eles mudanças demográficas e no funcionamento do mercado de trabalho levaram a esse resultado.

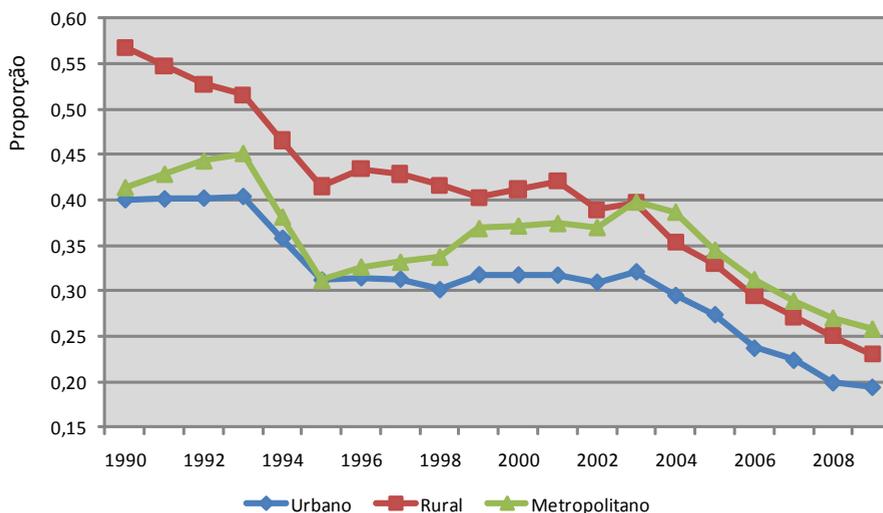
Em relação ao período pós-estabilização, entre 1995 e 2004, quando a pobreza se estabilizou em um novo patamar, ocorriam mudanças importantes em aspectos correlatos.

Primeiro: estabilidade dos indicadores de pobreza, em nível nacional, encobria mudança na espacialização da pobreza, que se reduzia, continuamente, nas áreas rurais e se agravava nas regiões metropolitanas (Gráfico 2). Embora, desde os anos oitenta, o rural já tivesse deixado de ser o lócus privilegiado da pobreza brasileira, em grande parte devido à urbanização, a taxa de pobreza rural ainda era, no início dos anos 90, sensivelmente, superior às verificadas nas áreas urbana e metropolitana. A evolução ocorrida desde então, e que se manteve no período 1995-2009, deu continuidade a essa tendência. Hoje as situações mais críticas de pobreza e de exclusão se dão nas periferias metropolitanas.

4 Naquele ano ocorreu o pico do rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos e mais com rendimento, cujo nível ainda não tinha se recuperado em 2009. Em 2009, o rendimento médio era ainda 3% abaixo do verificado em 1996.

5 Pobreza é aqui tratada como insuficiência de renda, utilizando-se em cada ano como parâmetro de referência 24 linhas de pobreza localmente diferenciadas, estabelecidas a partir de cestas de consumo e preços observados. As linhas de pobreza referem-se ao valor mínimo de todos os consumos, enquanto as linhas de indigência (ou de extrema pobreza) correspondem exclusivamente aos valores das cestas alimentares diferenciadas. Para o procedimento de estimação das linhas de pobreza e de indigência, ver ROCHA, 2006.

GRÁFICO 2  
 EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES, SEGUNDO ESTRATOS DE RESIDÊNCIA  
 BRASIL,\* 1990-2009



Fonte: Rocha, 2010  
 \*Exclusive Norte Rural.

Segundo: a pobreza extrema, ou indigência teve uma evolução mais favorável do que a pobreza, no período 1996-2004. Isto significa que, diante de um contexto em geral desfavorável, as situações de pobreza mais críticas foram as primeiras a serem amenizadas (Gráfico 1).

Terceiro: as mudanças na espacialização da pobreza e a evolução mais favorável da indigência do que da pobreza se vinculam a um fenômeno mais geral de redução da desigualdade de renda, que se inicia em 1997. Trata-se de uma novidade absoluta no Brasil, onde o nível de desigualdade de renda é, reconhecidamente, elevado. Ademais, desde os anos sessenta a desigualdade de renda apresentava tendência à alta, tanto em períodos de crescimento quanto nos de recessão: o coeficiente de Gini estimado em 0,504 com base nos dados do censo demográfico de 1960 elevou-se a 0,561 em 1970; 0,592 em 1980 e 0,607 em 1990.<sup>6</sup> Assim, no período do “milagre brasileiro” as rendas

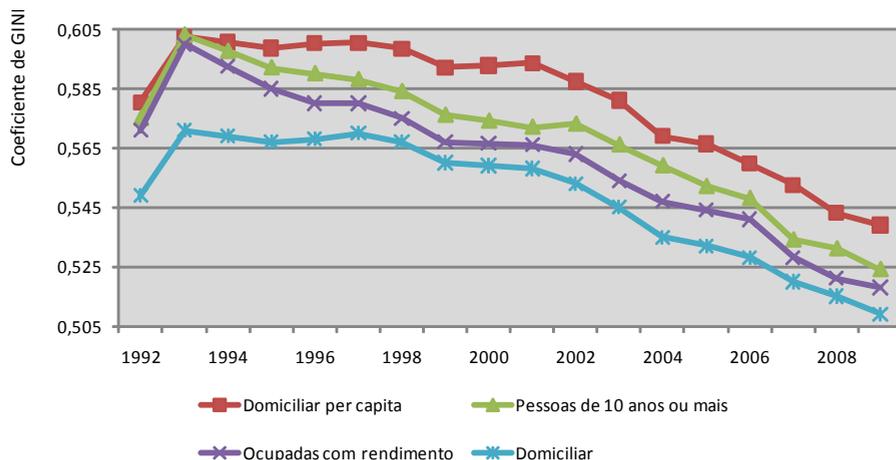
6 HOFFMAN, 1995.

criaram, fortemente, para todos, mascarando o aumento da desigualdade. Nesse contexto, a elevação do coeficiente de Gini deveu-se tanto à escassez relativa de mão de obra qualificada, quanto ao controle exercido pelo governo da ditadura sobre o movimento sindical. No período de estag-inflação, a alta dos preços operava no sentido de acentuar as desigualdades de renda.

Desse modo, o declínio da desigualdade de renda, que se iniciou em 1997, foi uma novidade absoluta, especialmente, por ocorrer de forma sustentada ao longo dos últimos doze anos.<sup>7</sup> A respeito da queda da desigualdade cabe destacar os seguintes fatos:

a) A queda da desigualdade de renda no Brasil, controversa de início, é vista hoje como um fenômeno inequívoco, que se verifica, empiricamente, quaisquer que sejam os índices de desigualdade e a variável de renda adotados. O gráfico 3 apresenta a evolução do coeficiente de Gini, que é o indicador de desigualdade de renda mais conhecido e utilizado, relativo a quatro diferentes variáveis de rendimento, cada uma com significados e implicações próprias. No entanto, quando se trata de considerar a evolução de desigualdade e pobreza do ponto de vista da renda, é a variável renda domiciliar *per capita* (RDPC) a mais relevante, na medida em que reflete a desigualdade entre indivíduos, depois da repartição de todas as rendas auferidas por todos os membros do domicílio entre eles. O Gini relativo à RDPC é o mais elevado, mas, como os demais, mostra queda robusta e sustentada, passando de 0,600 em 1996/1997, para 0,539 em 2009. Soares (2008) mostrou que o ritmo médio anual de queda do Gini brasileiro, desde 1999, pode parecer lento, mas, é mais rápido do que os verificados nos Estados Unidos e na Inglaterra, quando ocorria nesses países a queda da desigualdade de renda, respectivamente, em 1930-1946 e em 1940-1956.

GRÁFICO 3  
 EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI, RELATIVO ÀS DIFERENTES  
 VARIÁVEIS DE RENDIMENTO  
 BRASIL, 1992-2009

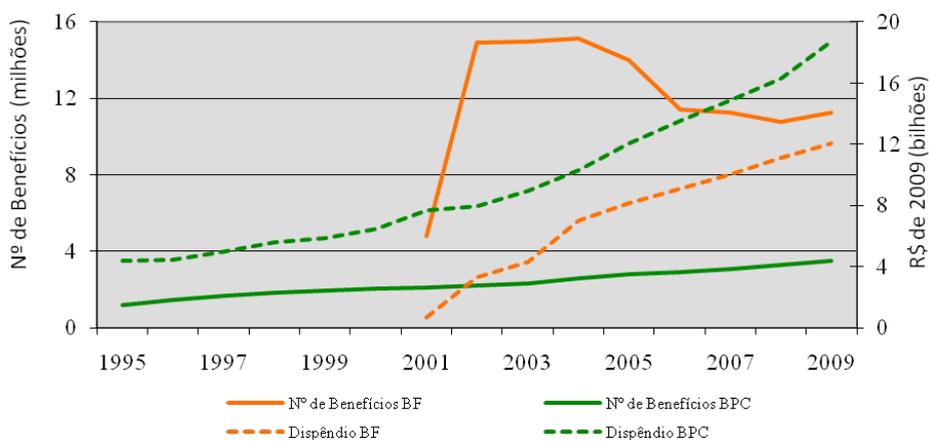


Fonte: Rocha, 2010.

b) A queda de desigualdade da RDPC deveu-se, principalmente, à queda da desigualdade do rendimento do trabalho que, naturalmente, representa a maior parte do rendimento dos domicílios brasileiros – 72,6% em 2009. Por sua vez, a queda da desigualdade do rendimento do trabalho foi crucial para o comportamento dos indicadores de pobreza. No período entre 1997 e 2004, quando o rendimento do trabalho caiu, a queda menor para os trabalhadores, na base da distribuição, e a manutenção do poder de compra para os trabalhadores que recebiam em torno do salário mínimo contribuíram para evitar um agravamento da pobreza, diante de uma conjuntura econômica de baixo dinamismo. No período de retomada do crescimento, após 2004, o fato de os trabalhadores, situados na base da distribuição de rendimentos, virem tendo ganhos reais de rendimento maiores do que os situados no topo da distribuição tem sido o fator determinante para a redução da pobreza, (Rocha, 2010).

c) Embora o comportamento do rendimento do trabalho seja o fator explicativo fundamental para a queda da desigualdade, as transferências assistenciais tiveram relevância indiscutível. Como estão focalizadas nos mais pobres, por unidade monetária transferida, seu impacto é, relativamente, forte sobre a desigualdade. Esse impacto foi reforçado, ao longo do tempo, pela expansão continuada da população atendida, assim como do aumento do valor total transferido através dos Benefícios de Prestação Continuada - BPC e da Bolsa-Família - BF. Assim, entre 1997 e 2009 contribuíram para uma redução de 18% no coeficiente de Gini (Soares, 2010; Rocha, 2010), apesar de sua participação conjunta na renda das famílias brasileiras ser marginal, 1,3% em 2009.

GRÁFICO 4  
NÚMERO E VALOR DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA  
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E BOLSA-FAMÍLIA\*  
BRASIL, 1995-2009



Fontes: MDS e MPAS

\*Os dados relativos ao Bolsa-Família incorporam os dos outros "novos" programas remanescentes.

Esse breve exame da evolução recente dos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda evidencia melhorias inequívocas para os mais pobres, uma vez que a renda é determinante básico das condições de vida, em uma economia urbana e monetizada como a brasileira. Vale destacar que essas melhorias no nível e na distribuição de renda se dão, paralelamente, aos progressos no acesso aos serviços públicos básicos, o que afeta as condições de vida, tanto no que depende do consumo privado, como da atuação do poder público.

A respeito da contribuição das escolhas de política pública para essa fase de melhorias, cabe destacar que o marco inicial, o Plano Real, tinha, estritamente, como objetivo a estabilização monetária. Nesse sentido, os seus impactos de redução da pobreza e da desigualdade têm que ser vistos apenas como sub-produtos da estabilização, embora muito oportunos e bem-vindos.

Impacto direto sobre a renda dos mais pobres teve a política de valorização do salário mínimo, embora os seus efeitos, *a posteriori*, se mostrem muito mais favoráveis do que era esperado de início. Isso porque, o aumento do salário mínimo legal não tem, por si só, o poder de afetar, positivamente, a situação dos mais pobres no mercado de trabalho. Efeitos adversos, em termos de aumento da taxa de desemprego e de informalização, são esperados, mas, no caso brasileiro, hoje há consenso de que a política de valorização, que aumentou o valor real do salário mínimo em 94% entre 1995 e 2010, teve efeitos distributivos, francamente, positivos. No nível hoje atingido, o salário mínimo corresponde a 42% do rendimento médio do trabalho,<sup>8</sup> o que caracteriza uma situação, totalmente, diversa da que se verificava no início do processo.<sup>9</sup> Assim, não cabe manter o salário mínimo como referência de valor seja para a previdência social, seja para as transferências assistenciais de caráter constitucional, o BPC. Aliás, já é bem sabido que os objetivos de redução da pobreza e da desigualdade são melhor

---

8 Em 2009, último ano para o qual se dispõem dos valores de rendimento do trabalho da PNAD, o salário mínimo era R\$ 465, enquanto o rendimento médio do trabalho se situava em R\$1.106.

9 Em 1995, já depois do aumento forte aumento real do salário mínimo no início daquele ano (+ 43%), este correspondia a 23% do rendimento médio do trabalho.

atendidos por transferências de renda de pequeno valor, bem focalizadas e atendendo as clientelas mais amplas, como o Bolsa-Família.<sup>10</sup>

Finalmente, vale destacar que essa conjunção feliz de redução sustentada, tanto da desigualdade de renda como da pobreza, só ocorreu após 2004, com a retomada do crescimento econômico. Embora o crescimento econômico seja crucial para a manutenção dessa trajetória, existem evidentes obstáculos pela frente: a baixa taxa de investimento, em geral - e a do governo, em particular -, a dependência da poupança externa, os pontos de estrangulamentos na infraestrutura produtiva, e *last, but not least*, a pouca qualificação da mão de obra e os problemas de qualidade do sistema educacional brasileiro. Cabe observar que a atual fase de crescimento econômico com seu forte componente distributivo deu-se, independentemente, de uma escolha estratégica por um determinado modelo produtivo que privilegiasse a questão social. Não devemos, no entanto, continuar a contar com a mesma boa sorte para que se resolvam por si só os problemas relativos ao quadro fiscal, infraestrutura e capital humano, sob o risco de por a perder a continuidade da evolução favorável por que vem passando o país.

---

10 A respeito do impacto sobre a distribuição de renda e sobre a pobreza dos diferentes tipos de transferências de previdenciárias e assistenciais, ver ROCHA e ALBUQUERQUE, 2009.

## Referências

HOFFMAN, Rodolfo. *Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-1990*. In: Revista Brasileira de Economia, 49(2): 277 - 294, 1995.

MDS, *Séries Estatísticas*, diversos anos.

MPAS, *Anuário Estatístico da Previdência Social*, diversos anos.

ROCHA, Sonia, Albuquerque, Roberto C.. *Como gerar oportunidades para os pobres*, in Velloso, J.P.R. (coord.), Na Crise Global, as Oportunidades do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio/Forum Nacional, 2009, p. 187-219.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ROCHA, Sonia. *Desigualdade de Renda no Brasil. Tendências Recentes e Perspectivas*. Relatório de pesquisa para o Banco Mundial, 2010.

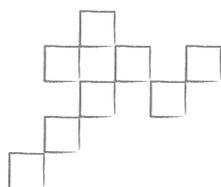
ROCHA, Sonia. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº. 721, abril de 2000.

SOARES, Sergei. Apresentação em Powerpoint. Salvador: Congresso da ABET, 2008.

SOARES, Sergei. *Distribuição de Renda entre 1995 e 2009*. Brasília: IPEA, Comunicado IPEA, nº 63. 2010.

World Bank. *World Development Report – 1990*. Washington: World Bank, 1990.





# Quão Pró-Pobre tem sido o Crescimento Econômico no Nordeste? Evidências para o Período 1991-2000

Raul Silveira Neto

**Raul da Mota Silveira Neto** Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo - USP e Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Seus trabalhos e pesquisas concentram-se nas áreas de Economia Regional e Urbana, Economia do Trabalho e Economia da Educação, com ênfase na avaliação de políticas públicas, nas políticas de desenvolvimento regional ou local.

## Introdução

**D**e acordo com as informações obtidas do Censo Demográfico de 2000, com mais de 50% de sua população em estado de pobreza e representando cerca de 48% dos pobres brasileiros, a região Nordeste do Brasil apresenta, neste início de século XXI condições sociais ainda bem abaixo daquelas observadas no resto do país e que, dada a rigidez, colocam considerável desafio às políticas sociais do Brasil, por sua vez, sujeito a conhecidas restrições fiscais (ROCHA 2003a, 2003b). Nesse ambiente, recai sobre o crescimento econômico a importante responsabilidade de representar um canal efetivo de combate à pobreza da região.

Mas, que expectativas devem ser criadas a respeito? Isto é, em que medida o crescimento econômico da região tem se revelado um mecanismo relativamente eficaz de combate à extensa pobreza da região? Que fatores têm condicionado sua eficácia no combate à pobreza na região? Apesar da importância de informações nesse sentido, curiosamente, poucos estudos têm sido produzidos a respeito. Em verdade, Tochetto (et. al. 2004) e o estudo recente do PNUD (2005) sobre a qualidade, no sentido de seu impacto na pobreza, do crescimento econômico brasileiro representam exceções importantes. Em que pese o pioneirismo desses trabalhos, os mesmos não exploram profunda ou suficientemente os aspectos regionais envolvidos na questão. A partir de informações dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, este trabalho pretende preencher, ao menos em parte, esta lacuna, investigando o quanto pró-pobre tem sido o crescimento econômico nordestino.

Mais especificamente, de início e de forma bastante geral, a partir das microrregiões do país definidas pelo IBGE, são fornecidas evidências a respeito da sensibilidade da pobreza da região ao crescimento econômico (elasticidade “pobreza-crescimento”), evidências essas que são cotejadas com aquelas, também, obtidas para as macrorregiões do país. A seguir, as microrregiões são utilizadas para identificar se a menor reação da pobreza ao crescimento no caso nordestino é explicada unicamente, pela maior intensidade de pobreza na região ou também pelo menor crescimento relativo da renda domiciliar per capita média dos mais pobres, caso em que o crescimento seria não pró-pobre (SON, 2004). Por fim, seguindo a literatura empírica recente do Desenvolvimento Econômico (BIRDSALL e LONDOÑO, 1998; DEININGER e OLINTO 2001), são fornecidas certezas a respeito do papel da desigualdade na posse de ativos (capital humano e terras) no crescimento relativo da renda dos mais pobres.

Além dessa introdução, o trabalho foi estruturado em mais quatro seções. Na próxima, apresenta breves comprovações da evolução da pobreza das regiões do país, ressaltando a situação nordestina. A seção três apresenta as diferenças regionais quanto ao impacto do crescimento sobre a proporção de pobres e como o crescimento econômico tem beneficiado, diferentemente, os mais pobres e o universo da

população. Na quarta seção são apresentadas as evidências a respeito da influência de elevados níveis de desigualdade na posse de ativos (capital humano e terras) no crescimento relativo da renda dos mais pobres. As conclusões são apresentadas na quinta e última seção.

## Crescimento e Pobreza no Nordeste: breve observação do período 1991-2000

Uma abrangente descrição da evolução recente da pobreza no Nordeste pode ser encontrada em Rocha (2003a, 2003b). Embora mantenha o enfoque no que tange à vinculação da pobreza às condições meramente econômicas dos indivíduos, ao atrelar a condição de pobreza apenas à insuficiência de renda<sup>1</sup>, o foco deste artigo é direcionado, especificamente, para uma dimensão, porém, ainda pouco explorada pela dinâmica das condições de bem-estar dos nordestinos: a relação entre crescimento econômico na região; e seus benefícios para os indivíduos em diferentes condições econômicas.

Na tabela 1, a seguir, são apresentados os percentuais de pobres e indigentes para os estados nordestinos e demais regiões da federação. Ainda que se possa superestimar os níveis de pobreza das unidades nordestinas, em virtude da utilização de linhas de pobreza e indigência comuns, os valores permitem anotar aqueles mais elevados percentuais de pobres dos estados e da região nordestina: todos os estados apresentavam mais de 50% de suas populações no estado de pobreza, no ano de 2000<sup>2</sup>. Ressalte-se que tais percentuais são obtidos depois de importantes reduções em relação àqueles em vigor, em 1991, que acompanham um crescimento da renda per capita no período acima, daquele verificado para o país como um todo.

Embora mais vigoroso que aquele apresentado pelo país, como pode ser percebido através da tabela 2, a seguir, o crescimento da ren-

1 O artigo não incorpora, assim, o enfoque das “capacidades” de Sen (2000).

2 A escolha das linhas de pobreza acima utilizadas explica-se pelo objetivo de manter a mesma fonte de dados em relação àquela obtida para o crescimento da renda per capita, Censos Demográficos, fontes essas que permitiram uma desagregação espacial regional para além das unidades da federação, exploradas no artigo. Segundo Rocha (2003a), o percentual de pobre atingia cerca de 51% para a região como um todo em 1999.

da *per capita* da região Nordeste não foi suficiente para diminuir sua sobre-representação no total de pobres do país, obtida do cotejo entre a participação da população da região na população do país e a participação dos pobres da região no total de pobres do país.

Tabela 1. Evolução da Pobreza nos Estados e Regiões do País e Crescimento da Renda *per capita* – 1991 a 2000.

NORTE	1991		2000		Cresc. renda <i>per capita</i>
	Percentual de indigentes	Percentual de pobres	Percentual de indigentes	Percentual de pobres	
NORTE	27,1	52,6	26,3	49,3	17,1
Maranhão	47,8	75,1	41,0	66,8	37,2
Piauí	49,5	74,5	36,6	61,8	48,1
Ceará	42,0	68,2	32,7	57,0	37,2
Rio Grande do Norte	34,6	61,7	26,9	50,6	40,9
Paraíba	41,6	69,0	30,1	55,3	48,6
Pernambuco	33,8	60,0	27,7	51,3	30,0
Alagoas	38,7	67,2	37,9	62,2	28,2
Sergipe	33,2	61,1	29,4	54,0	28,3
Bahia	41,1	67,0	31,1	55,3	33,8
NORDESTE	40,6	67,1	32,3	56,7	35,3
SUDESTE	9,6	21,0	8,2	19,7	24,3
SUL	12,1	30,8	7,9	20,5	41,3
CENTRO-OESTE	12,0	32,7	9,7	25,4	33,7
BRASIL	20,3	40,1	16,4	32,9	29,1

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000. Linhas de pobreza e indigência, respectivamente, de R\$ 75,50 e R\$37,75 (equivalentes a um e meio e um quarto do salário mínimo de agosto de 2000, na mesma ordem).

Tabela 2. Participação dos Estados do NE no Número de Pobres e na População do País (%).

NORTE	1991			2000		
	Part. no número Pobres	Part. no número Indigentes	Part. na População	Part. no número Pobres	Part. no número Indigentes	Part. na População
Maranhão	6,3	7,9	3,4	6,8	8,3	3,3
Piauí	3,3	4,3	1,8	3,1	3,7	1,7
Ceará	7,4	9,0	4,3	7,6	8,7	4,4
Rio Grande do Norte	2,5	2,8	1,6	2,5	2,7	1,6
Paraíba	3,8	4,5	2,2	3,4	3,7	2,0
Pernambuco	7,3	8,1	4,9	7,3	7,9	4,7
Alagoas	2,9	3,3	1,7	3,1	3,8	1,7
Sergipe	1,5	1,7	1,0	1,7	1,9	1,1
Bahia	13,5	16,4	8,1	12,9	14,6	7,7
Nordeste	48,4	57,9	28,9	48,5	55,4	28,1

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000. Linhas de pobreza e indigência, respectivamente, de R\$ 75,50 e R\$37,75 (equivalentes a um meio e um quarto do salário mínimo de agosto de 2000, na mesma ordem).

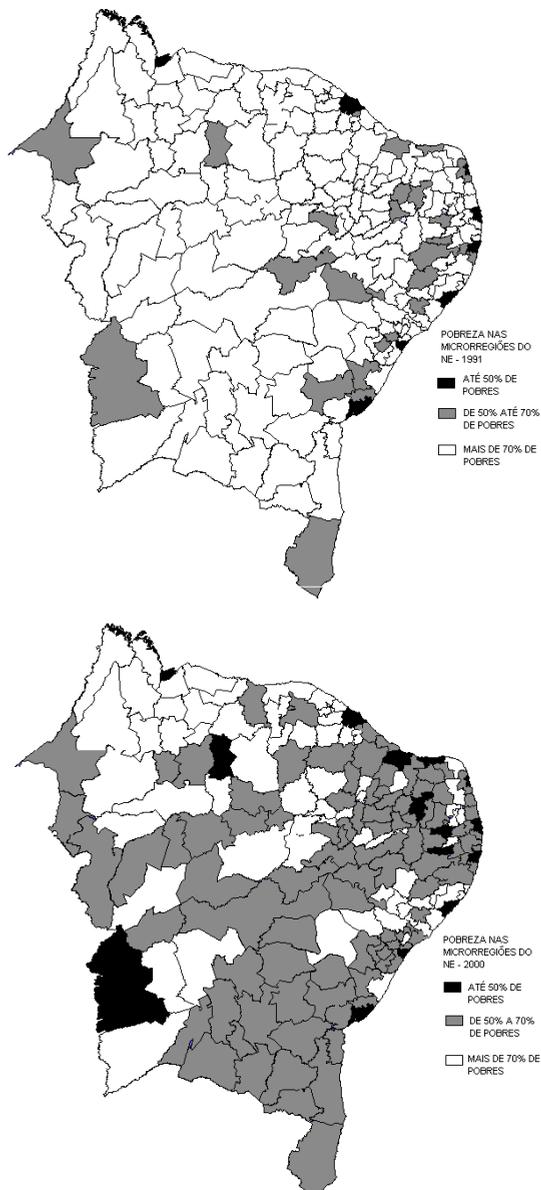
É notável, pois, a partir da tabela 2, a estabilidade da sobre-representação da região Nordeste no total de pobres do país: ainda em 2000, apresentava 48,5% dos pobres (aproximadamente 27.090.794, do total de 55.833.386 de pobres do país), 55,4% dos indigentes (muito pobres) e 28,1% da população, mas valores bastante próximos daqueles de 1991. De fato, dos nove estados nordestinos, apenas três (PI, PB e BA) apresentam diminuição da participação no total de pobres do país entre 1991 e 2000. Aponte-se, além disso, que a elevação da sobre-representação no total de pobres de 19,5 pontos percentuais (= 48,4 – 28,9) para 20,4 pontos percentuais não é inteiramente explicada pela diminuição da participação da região no total da população do país, já que há, também, elevação da participação no total de número de pobres do país.

Um quadro ainda mais dramático das condições de pobreza e das dificuldades de sua redução pode ser obtido reduzindo-se o grau de agregação espacial de unidades da federação para microrregiões da região, o que permite, ao mesmo tempo, considerar situações bastante distintas dentro dos estados e evitar inadequações derivadas do tratamento em separado de municípios economicamente fortes e interdependentes (ex. Recife e Olinda) e de problemas de reagregações, necessárias devido à criação de novos municípios entre 1991 e 2000. A partir da divisão espacial das regiões em 188 microrregiões homogêneas adotadas pelo IBGE, as figuras 1a e 1b, a seguir, permitem, pois, anotar novas evidências quanto às condições e à dinâmica da pobreza na região Nordeste do país. As figuras permitem notar, de imediato, que os 56,7% de pobres da população nordestina apontados na tabela 1, no ano de 2000 encobrem importantes diferenças intrarregionais. Em particular, resultam de níveis de pobreza relativamente menores nas principais cidades litorâneas da região e relativamente maiores nas microrregiões do interior, o que ressalta a importância da conhecida pobreza rural nordestina (ROCHA 2003a, 2003b)<sup>3</sup>.



3 Situavam-se em situações extremas e opostas, por um lado, as microrregiões de F. de Noronha e Natal com, respectivamente, 2,74% e 29,7% de pobres, em 2000, e, por outro, as microrregiões de Traipu (AL) e do Baixo Parnaíba Maranhense (MA) com, respectivamente, 85,7% e 84,5% de pobres nesse mesmo ano. Por sua vez, os valores da média e mediana da distribuição do percentual de pobres situavam-se, respectivamente, em 76% e 78,9%, em 1991, e 65% e 68%, em 2000.

Figuras 1a e 1b: Pobreza nas microrregiões do Nordeste – 1991 e 2000.



De fato, a maioria das microrregiões com menos de 50% da população de pobres em 2000 (dez das 16 nesta situação) e todas as microrregiões com até este percentual de pobres em 1991 (apenas nove das

188) localizavam-se no litoral da região. As figuras permitem notar, também, o importante progresso feito por algumas microrregiões do Nordeste, com particular destaque para as microrregiões de Terezina (PI); Mossoró, Macau e Seridó Ocidental (RN); Patos e Campina Grande (PB), e Barreiras (BA) que passam a apresentar menos de 50% da população na condição de pobres em 2000.

O corte microrregional ressalta a rigidez acima apontada. Com efeito, enquanto em 1991, as 179 microrregiões nordestinas com mais de 50% de pobres apresentavam 84,5% dos pobres da região e 40,9% dos pobres do país, essas mesmas microrregiões apresentavam esses mesmos percentuais em torno de 83,0% e 40,3%, em 2000. Como pode ser percebido, a partir da tabela três, a seguir, considerando-se suas participações na população da região e do país, tais microrregiões mais pobres apresentam, em verdade, elevação de sua sobre-representação no universo de pobres do país e da região.

Tabela 3. Participações das Microrregiões do NE no Número de Pobres e na População da Região do País (%)				
	1991		2000	
	9 MRs com menor pobreza em 1991	Demais 179 MRs	9 MRs com menor pobreza em 1991	Demais 179 MRs
Part. Pobreza do NE	15,5	84,5	17,0	83,0
Part. Popul. do NE	25,8	74,2	27,9	72,1
Part. Pobreza do país	7,5	40,9	8,2	40,3
Part. Popul. do País	7,5	21,5	7,8	20,3

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000. As nove MRs com menores níveis de pobreza em 1991 são a Aglomeração Urbana de São Luís, Fortaleza, João Pessoa, Recife, Fernando de Noronha, Maceió, Aracaju e Salvador.

Assim, enquanto que as nove microrregiões com um percentual de menos de 50% de pobres, em 1991, apresentavam boa proximidade na suas participações no total de pobres e na população da região e do país, as demais 179 microrregiões com maior percentual de pobres

encontravam-se, de fato, sobre-representadas no universo de pobres da região e do país, não havendo diminuição dessas sobre-representações. Que isso ocorra em meio a um crescimento médio da renda per capita das microrregiões em torno de 37,9% no período, superior, assim, àquele do país e àqueles de sete das nove regiões com relativo menor percentual de pobres na região<sup>4</sup>, é digno de nota.

Evidentemente, tal rigidez das microrregiões do NE e, como já apontado, dos estados nordestinos com respeito à redução da pobreza pode ser explicada, potencialmente, ao menos em parte, pelos níveis bastante intensos da pobreza (pobres distantes da renda correspondente àquele da linha de pobreza) verificados, o que exigiria taxas bastante elevadas de crescimento para diminuição dos níveis de pobreza. Contudo, é importante considerar outra possibilidade: o relativo menor impacto do crescimento econômico na renda dos mais pobres. A, ainda que pequena, redução da sobre-participação da região no total de indigentes entre 1991 e 2000 e a conhecida maior intensidade da pobreza nordestina (ROCHA, 2003a) sugerem que a primeira possibilidade parece, de fato, ser parte da explicação para a rigidez na redução da pobreza nordestina. O restante do trabalho ocupa-se da segunda possibilidade, ou seja, de quão pró-pobre tem sido o crescimento econômico na região.

### 3. Crescimento Pró-Pobre no Nordeste

Mas, quando o crescimento é considerado pró-pobre? Há duas noções diferentes, associadas ao crescimento pró-pobre na literatura empírica recente do Desenvolvimento Econômico (RAVALLION, 2004; LOPEZ, 2005).

Uma primeira noção, menos restrita, já que não considera, diretamente, o comportamento da desigualdade na distribuição de renda, trata o crescimento como pró-pobre quando este reduz a pobreza (RAVALLION e CHEN, 2003; RAVALLION, 2004). Dessa forma, há uma

---

4 Apenas as microrregiões de João Pessoa e Fernando de Noronha apresentam, entre 1991 e 2000, taxas de expansão da renda per capita mais elevadas: respectivamente, em torno de 38% e 149,8%

associação direta, e não condicional às alterações na distribuição de renda, entre crescimento e ganhos de bem-estar dos pobres. Já a noção de crescimento pró-pobre, proposta por Kakwani e Pernia (2000) e Anderson e White (2000), é associada à situação em que o crescimento da renda dos pobres é maior que o crescimento da renda média. Assim, nesse caso, o crescimento pró-pobre estaria diretamente associado à diminuição da desigualdade de renda e não diretamente aos ganhos absolutos de bem-estar dos pobres<sup>5</sup>.

Não é difícil imaginar situações em que a primeira e a segunda das noções podem parecer insatisfatórias. No primeiro caso, estaria entre essas a ocasião, por exemplo, em que a renda crescesse 10% e a renda dos mais pobres apenas 1%. No segundo caso, situações de crescimento em que os ganhos para os pobres fossem significativos, embora menores que aqueles dos mais ricos, mas viessem acompanhados de elevação da desigualdade<sup>6</sup>. Nas evidências obtidas a seguir, ambas as noções são consideradas. Como se poderá perceber, os resultados obtidos quanto à “qualidade” do crescimento econômico do Nordeste no período 1991-2000 apontam para uma forte vinculação ou associação entre as duas noções.

### 3.1 Crescimento Pró-Pobre: impacto sobre a redução da pobreza

De início, é seguida a sugestão de Ravallion (1997), Ravallion e Datt (1999) e Ravallion (2001) e considerada, de forma bastante simples, a associação entre crescimento da renda per capita e redução da pobreza. Considere-se, nesse sentido, a renda domiciliar per capita  $y$ , um linha de pobreza  $y_p$  e a função de distribuição acumulada da renda domiciliar per capita  $F(y)$ . Obtendo, assim, a proporção de pobres como  $P = F(y_p)$  e a renda domiciliar per capita média  $\mu = E(y)$ , é possível expressar um relação entre proporção de pobre e renda domiciliar *per*

5 Não estando entre os objetivos deste trabalho, uma discussão mais detalhada destes conceitos podem ser encontradas em LOPEZ (2004) e KLASSEN (2005).

6 Por exemplo, a situação em que a renda média crescesse a 6% e a renda dos pobres a 5% não seria considerada pró-pobre, ao contrário daquela em que o crescimento da renda média atingisse 3% e a renda dos mais pobres 4%.

capita média na forma:

$$\ln F(y_p) = \alpha + \beta \ln \mu + \varepsilon, \quad (1)$$

onde  $\varepsilon$  corresponde a um termo de erro. Note-se, pois, que o coeficiente  $\beta$ , nesta relação, pode ser interpretado como uma elasticidade “pobreza-crescimento”, já que apreende a variação percentual da proporção de pobres, em função de uma variação percentual da renda domiciliar *per capita* média. Evidentemente, dada a simplicidade, tal relação está muito longe de explicar os canais pelos quais o crescimento econômico afeta as condições de pobreza, mas, dada certa robustez estatística para a forma funcional assumida para a renda e o caráter exploratório neste estágio de investigação, evidências empíricas a respeito da relação são consideradas a seguir<sup>7</sup>.

O interesse é obter evidências a respeito da relação entre crescimento e redução da pobreza no Nordeste do país, no período 1991-2000, e a respeito de potenciais diferenciações regionais com respeito a esta relação. Nesse sentido, o modelo estimado é, efetivamente, o resultado da diferença entre a equação (1) para os dois anos polares. Dado o pequeno número de observações obtidas na utilização dos estados brasileiros como unidades de observação, e as distintas situações quanto aos níveis e dinâmica de pobreza, presentes no interior das ufs brasileiras, são consideradas como unidades de investigação as 558 microrregiões brasileiras.

De início, é assumido um modelo bastante restrito, já que não permite diferenças regionais quanto à “elasticidade pobreza-renda”, nem com respeito ao intercepto. A seguir, tendo-se como referência a região Nordeste, são investigadas diferenciações regionais. Os resultados, para as duas linhas de pobreza consideradas na tabela 1, são apresentados na tabela 4, a seguir.

Os resultados da coluna (I), para os quais é adotada uma linha de pobreza mais estrita, sugerem que no período 1991-2000 um crescimento da renda domiciliar per capita de 1% esteve associado a um re-

7 Na próxima sub-seção são investigadas as condições que podem tornar o crescimento mais pró-pobres. A respeito da forma funcional assumida para a renda per capita, BOURGUIGNON (2003) e LOPEZ e SERVEN (2004) fornecem evidências a favor da log-normalidade desta.

dução de cerca de 0,91%, na proporção de pobres (indigentes), percentual que se reduz para 0,43% quando é adotada um linha de pobreza mais elevada. Tal primeiro valor é bem próximo daquele, recentemente, obtido pelo PNUD (2005) para o mesmo período, em torno de 1,2%, mas utilizando como unidade de observação os estados brasileiros.

Dadas as conhecidas e marcadas diferenças regionais em fatores que, potencialmente, podem afetar o impacto do crescimento sobre a redução da pobreza, como, por exemplo, níveis de desigualdade de renda, de escolaridade e de distribuição de terra<sup>8</sup>, as colunas (II) e (V) representam especificações não restritas do modelo, onde se permite variar, regionalmente, tanto o intercepto quanto a elasticidade. Foco principal da investigação, toma-se a região Nordeste como referência. Assim, as evidências obtidas nestas colunas para os dois parâmetros correspondem exatamente àqueles que seriam obtidos com estimações em separado do modelo para cada região. Os valores obtidos indicam para qualquer das linhas de pobreza, pois, que a elasticidade “pobreza-crescimento” da região NE, correspondendo a -0,33% na coluna (II), e não, significativamente, diferente de zero na coluna (V), é a menor entre as apresentadas pelas macrorregiões brasileiras, apesar de estatisticamente parecer não diferir daquela obtida para a região Centro-Oeste. Os maiores valores das elasticidades são obtidos para as regiões Sudeste e Sul, respectivamente: -1,93% e -0,78%, na coluna (II); e -0,85% e -0,43%, na coluna (V). O teste F1 representa em todas as regressões o teste de significância conjunto de todos os parâmetros das regressões, já o teste F2 corresponde a um teste de significância de novos parâmetros adicionados à regressão restrita ((I) e (IV))<sup>9</sup>

8 Uma discussão maior dessas potenciais relações é apresentada mais adiante. Anote-se, aqui, apenas, que há uma crescente literatura empírica associando o impacto do crescimento sobre a pobreza à desigualdade na posse de ativos; veja-se a respeito RAVALLION (2004), LOPEZ (2004), DEININGER e OLINTO (2001), DEININGER e SQUIRE (1998) e BIRDSALL e LONDONO (1997). Por seu turno, são bem conhecidas das disparidades regionais brasileiras no que diz respeito à distribuição de terras (Souza e Lima, 2001), de educação (Bagolin e Sabino, 2000) e de renda (Silveira Neto e Azzoni, 2004).

9 No caso das especificações (II) e (V) corresponde, assim, ao teste de Chow.

Tabela 4 - Relação entre Crescimento Econômico e Redução de Pobreza.						
	Vari. Indep: $\Delta\%$ na proporção de indigentes			Vari. Indep: $\Delta\%$ na proporção de pobres		
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
Cte	0,168*** (0,024)	-0,052 (0,042)	-0,009 (0,028)	-0,035** (0,014)	-0,134*** (0,024)	-0,130*** (0,020)
Gy	-0,909*** (0,057)	-0,331*** (0,101)	-0,457*** (0,065)	-0,434*** (0,033)	0,001 (0,056)	0,010 (0,047)
NO	-	0,132** (0,055)	0,075** (0,036)	-	0,122*** (0,031)	0,118*** (0,028)
SE	-	0,703*** (0,061)	0,661*** (0,052)	-	0,250*** (0,034)	0,246*** (0,031)
Sul	-	0,063 (0,093)	-	-	-0,009 (0,051)	-
CO	-	0,031 (0,102)	-	-	-0,088 (0,057)	-0,130*** (0,021)
GyNO	-	-0,237* (0,143)	-	-	-0,309*** (0,079)	-0,298*** (0,073)
GySE	-	-1,597*** (0,142)	-1,471*** (0,119)	-	-0,847*** (0,079)	-0,836*** (0,073)
GySul	-	-0,445** (0,203)	-0,276*** (0,064)	-	-0,426*** (0,112)	-0,442*** (0,037)
GyCO	-	-0,166 (0,261)	-	-	-0,118 (0,145)	-
R2 ajust.	0,3092	0,4772	0,4776	0,2324	0,4699	0,4710
F1	249,84***	57,38***	102,66***	169,97***	55,75***	71,73***
F2	-	23,29***	47,73***	-	32,12***	40,70***
n.obs.	558	558	558	558	558	558

Obs.: Desvio-padrão entre parênteses e robustos à heterocedasticidade. "\*\*\*\*", "\*\*\*" e "\*\*" indicam significância estatística, respectivamente, a 1%, 5% e 10%.

Como sugerido pelos resultados das colunas (II), a estatística "F" para o teste de significância conjunta dos interceptos para as regiões Sul e Centro-Oeste e das elasticidades das regiões Norte e Centro-Oeste tem valor 0,98, sendo significativa apenas a 47%. Não rejeitando a hipótese nula de insignificância desses coeficientes, a nova especifica-

ção do modelo é estimada e os resultados apresentados na coluna (III). Para a segunda linha de pobreza, contrariamente ao sugerido pelos resultados da coluna (V), um teste “F” para a significância conjunta dos interceptos para as regiões Sul e Centro-Oeste e da elasticidade da região Centro-Oeste indica rejeição da hipótese nula de não significância dos três coeficientes ( $F = 13,3$  e  $p \text{ value} = 0,000$ ), mas não dos coeficientes do intercepto para a região Sul e elasticidade para região Centro-Oeste. Os valores estimados para os coeficientes para especificação final são apresentados na coluna (VI).

De forma geral, as evidências obtidas sugerem que, no período 1991-2000, o crescimento econômico teve menor impacto na redução relativa do percentual de pobres no Nordeste, que nas regiões Norte, Sudeste e Sul do país. Tal resultado não indica que o crescimento econômico do Nordeste do país no período 1991-2000 não tenha sido pró-pobre, no sentido apregoado por Ravallion e Chen (2003) e Ravallion (2004). Em verdade, a significância estatística do coeficiente da elasticidade “pobreza-crescimento” obtido com o uso da primeira linha de pobreza (menos estrita) e a insignificância dessa com uso da segunda linha (mais estrita) sugerem, apenas, que os ganhos de renda dos mais pobres não foram suficientes para que a renda de parte mais significativa desses ultrapassasse as linhas de pobreza consideradas. O que, potencialmente, tanto pode ser explicado pela conhecida maior intensidade da pobreza dos pobres da região (maior distância destes da linha de pobreza (ROCHA, 2003b), como, de fato, pelo menor crescimento relativo da renda dos mais pobres, o que aponta para a necessidade de se considerar a segunda noção de crescimento pró-pobre.

Na subseção a seguir, a segunda possibilidade é analisada. Por hora, é explorada a sugestão de Ravallion e Datt (1999) e consideradas as evidências a respeito da importância da desigualdade de renda sobre o impacto do crescimento de renda sobre a pobreza. Como tem argumentado Ravallion (2001, 2004), os níveis de desigualdade de renda podem afetar a redução da pobreza obtida com crescimento econômico, basicamente, de duas formas. A primeira, mais tratada e conhecida na literatura, associa níveis mais elevados de desigualdade a meno-

res taxas de crescimento<sup>10</sup>. Mas, níveis mais elevados de desigualdade podem, também, para um dado nível de crescimento, implicar menor redução da pobreza, na medida em que tais níveis forem obstáculos à participação dos mais pobres nos benefícios do crescimento. O que pode ocorrer, por exemplo, se a desigualdade de renda refletir desigualdade na posse de ativos que afetem a produtividade dos indivíduos.

Para obter evidências a respeito deste último efeito, é considerada a relação entre redução percentual da proporção de pobres e a taxa de crescimento “corrigida pela desigualdade” (distribution-corrected growth rate) da renda domiciliar per capita média sugerida, inicialmente, por Ravallion (1997). Especificamente, é estimada a relação:

$$r = \alpha + \beta (1 - gini).Gy, \quad (2)$$

onde,  $r$  corresponde a variação percentual da proporção de pobres entre 1991 e 2000,  $gini$  é o índice de Gini para a renda domiciliar per capita em 1991 e  $Gy$  corresponde à taxa de crescimento da renda domiciliar per capita média, entre 1991 e 2000. A partir do universo das 188 microrregiões nordestinas e utilizando a primeira linha de pobreza (menos estrita), são obtidos os seguintes valores (desvio-padrão entre parênteses):

$$r = -0,09 - 0,518(1 - gini).Gy \quad (3)$$

$$(0,015) \quad (0,079) \quad F = 42,43 \quad R^2 = 0,1858 \quad n.obs. = 188.$$

Os valores sugerem, pois, um importante condicionamento da desigualdade de renda sobre a relação entre crescimento e redução da pobreza. Mais especificamente, os valores indicam que 1% de crescimento da renda domiciliar per capita, no período 1991-2000, estaria associado às reduções de 0,25% e de 0,15% para microrregiões com índices de Gini, respectivamente, com valores 0,5 e 0,7. Tomando-se,

10 É possível apontar três diferentes argumentos sugerindo impacto negativo de níveis elevados de desigualdade sobre crescimento: os modelos em que os níveis de desigualdade podem implicar políticas redistributivas, afetando a acumulação de capital (PERSON e TABELLINI, 1994; ALESINA e RODRIK, 1994), os modelos que associam níveis elevados de desigualdade e menor crescimento, através das imperfeições do mercado de crédito que impediria a participação dos mais pobres na oportunidade econômicas (AGHION e BOLTOM, 1997; GALOR e ZEIRA, 1993) e modelos em que a estratificação social, condicionando a provisão de bens públicos, pode afetar o crescimento econômico (BENABOU 1994; DURLAUF, 1993).

por exemplo, o crescimento da região no período (35,3%), o impacto da redução percentual na proporção de pobres seria de 9,1%, no caso de uma microrregião com um índice de Gini de 0,5; e de 6,4%, no caso de uma microrregião com um índice de Gini de 0,65.

### Crescimento Pró-Pobre: impacto relativo na renda dos mais pobres

Como já indicado, o resultado obtido apontando uma relativa menor elasticidade “pobreza-crescimento” para a região nordestina pode tanto estar associado à maior intensidade da pobreza na região, como ao fato de que a renda dos mais pobres ter crescido, relativamente, menos rapidamente que a renda média na região. Nessa subseção, é investigada esta segunda possibilidade. Evidentemente, isso implica obter evidências a respeito da “qualidade” do crescimento econômico da região, de acordo com a segunda noção de crescimento pró-pobre apresentada. Note-se, nesse sentido, que o último resultado, ressaltando a importância dos níveis de desigualdade de renda para os efeitos do crescimento sobre a pobreza, em certo sentido, também, sugere que energias devem ser gastas nessa direção.

Adotando, assim, a noção de Kakwani e Pernia (2000), segundo a qual o crescimento é pró-pobre se a renda dos mais pobres crescer proporcionalmente mais que a dos não pobres, ou seja, a ideia de que tal tipo de crescimento está associado à diminuição da desigualdade, é utilizada, aqui, a metodologia proposta recentemente por Son (2004), já que esta vincula os diferentes possíveis impactos do crescimento sobre os pobres a diferentes comportamentos da curva de Lorenz, necessária para a determinação do bastante conhecido índice de desigualdade de Gini.

Considere-se, nesse sentido, a distribuição  $f(y)$  e a função densidade da renda domiciliar per capita,  $y$ . Com  $\mu$ , denotando a renda média desta distribuição, a Curva de Lorenz,  $L(p)$ , descreve a participação na renda dos indivíduos situados entre os  $p\%$  e pode ser definida como:

$$L(p) = \frac{1}{\mu} \int_0^x y f(y) dy, \quad \text{onde} \quad p = \int_0^x f(y) dy \quad (4)$$

A partir do teorema de Atkinson (1987), que permite associar deslocamentos para cima da Curva de Lorenz (elevações de  $L(p)$  para todo  $p$ ) a diminuições de pobreza<sup>11</sup>, Son (2004) propõe a elaboração de uma “curva de crescimento-pobreza” que permite determinar a “qualidade” do crescimento (pró-pobre ou não pró-pobre) a partir da avaliação do crescimento da renda de cada  $p$  por cento mais pobre da população, onde  $p = 0, \dots, 100$ .

Mais especificamente, tomando-se  $L(p)$  de (4) na forma:

$$L(p) = \frac{\mu_p P}{\mu}, \quad (5)$$

que expressa mais claramente a participação na renda dos  $p\%$  mais pobres, onde  $\mu_p$  corresponde à renda média dos indivíduos  $p\%$  mais pobres, e, operando-se com os logaritmos dos dois lados, obtém-se a importante diferença para qualquer data:

$$\ln(\mu_p) = \ln(\mu L(p)) - \ln(p). \quad (6)$$

A partir da diferença para a equação (6) entre dois pontos no tempo (ex. 2000 e 1991), é possível, então, obter:

$$g(p) \equiv \Delta h(\mu_p) = \Delta h(\mu L(p)), \quad (7)$$

que representa a taxa de crescimento da renda média dos  $p\%$  mais pobres quando os indivíduos são ordenados em ordem crescente de renda. Evidentemente,  $g(p)$  pode variar com  $p$ , que assume valores de 0 a 100, e tal relação é denominada por Son (2004) de “curva crescimento-pobreza”. Note-se que, explicitando a taxa de crescimento da renda média da economia (quando  $p = 100$ ) como  $g = \Delta \ln(\mu)$ , é possível expressar  $g(p)$  como:

$$g(p) = g + \Delta h(L(p)). \quad (8)$$

Esta última equação permite, então, apreender as seguintes situações:

11 Especificamente, é possível mostrar que  $\Delta(\mu L(p)) \geq 0$  para todo  $p$ , então  $\Delta \theta \leq 0$ , onde  $\theta$  é uma medida de pobreza (ex. proporção de pobres).

i) com  $g(p) > g$  para todo  $p < 100$ , ou seja, o crescimento da renda média de todos os  $p\%$  mais pobres ( $p$  apenas menor que 100) maior que o crescimento da renda média do universo de todos os indivíduos, o crescimento pode ser considerado pró-pobre, já que deslocaria toda a Curva de Lorenz para cima ( $\Delta \ln(L(p)) > 0$  para todo  $p$ );

ii) caso  $0 < g(p) < g$  para todo  $p < 100$ , o crescimento reduziria a pobreza, mas seria acompanhado de elevação da desigualdade ( $\Delta \ln(L(p)) < 0$  para todo  $p$ ). Nesse sentido, o crescimento seria considerado não pró-pobre;

iii) com  $g > 0$  mas  $g(p) < 0$  para todo  $p < 100$ , o crescimento seria considerado “empobecedor”, já que seria um crescimento com elevação da pobreza;

iv) Inconclusivo: demais casos.

Para as evidências levantadas a seguir, é importante destacar que esta última possibilidade inclui duas distintas situações. A primeira, ocasiões em que o crescimento da renda dos  $p\%$  mais pobres, com  $p = 1, \dots, 50$ , é maior que aquele verificado para renda média de toda a população (onde  $p = 100$ ), mas para, ao menos, para algum  $p$  intervalo  $50 < p < 100$  o crescimento da renda média é menor que aquele observado para renda média de toda a população. A segunda, situações em que o crescimento da renda de, pelo menos, algum dos  $p\%$  mais pobres, com  $p = 1, \dots, 50$ , é menor que aquele verificado para a renda média para  $p = 100$ , mas para  $p$  intervalo  $50 < p < 100$  o crescimento da renda média é maior que aquele observado para a renda média de toda a população. Para as referências a seguir, tais distintas situações assumirão as denotações, respectivamente, de iv', ou situação pró-pobre fraca, e iv'', ou situação não pró-pobre fraca.

Na investigação da natureza ou “qualidade” do crescimento da renda nordestina, no período 1991-2000, é considerada, novamente, a distribuição da renda domiciliar per capita e estimada a curva “crescimento-pobreza” para cada estado e microrregião do Nordeste<sup>12</sup>. Como deve ter ficado claro, a estimação pode ser obtida a partir do cálculo

12 TOCHETTO *et. al.* (2004), de forma pioneira, aplicaram tal metodologia para o caso dos estados brasileiros. As evidências, exploram, porém, consideram um nível de desagregação ainda maior e, provavelmente, mais adequada aos estudos de pobreza (dadas as diferenças intraestaduais): as microrregiões do país.

da taxa de variação da renda domiciliar per capita média para cada p% dos mais pobres da população e posterior plotagem do resultado contra esses mesmos percentis, ordenados em ordem decrescente quanto aos níveis de pobreza (como é feito na Curva de Lorenz)<sup>13</sup>.

As figuras 2, 3 e 4, a seguir, apresentam, pois, de início, as curvas “crescimento-pobreza” para os estados nordestinos.

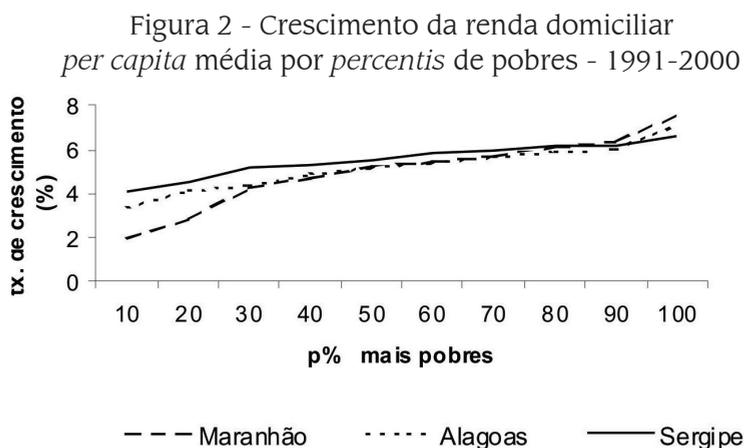
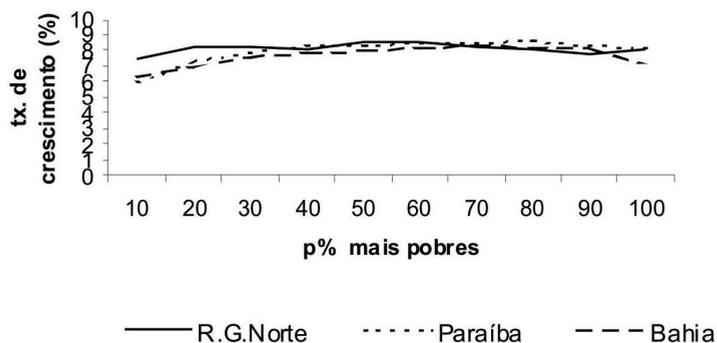
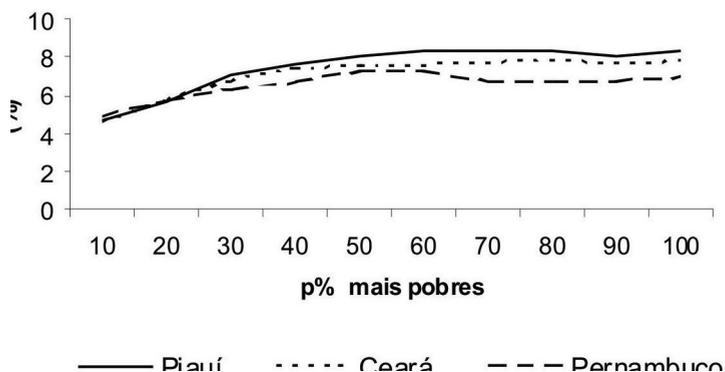


Figura 3 - Crescimento da renda domiciliar per capita média por percentis de pobres - 1991-2000



13 Deve estar claro, por exemplo, que a taxa de crescimento da renda dos 50% mais pobres não corresponde à taxa de crescimento da renda média daqueles indivíduos situados na mediana da distribuição, mas à taxa de variação da renda média calculada com inclusão da renda de indivíduos, também, entre os 10% mais pobres, 20% mais pobres, ..., até o indivíduo mais rico, entre os 50% mais pobres.

Figura 4 - Crescimento da renda domiciliar *per capita* média por percentis de pobres - 1991-2000



É possível, imediatamente, notar que nenhum estado apresentou, no período 1991-2000 um crescimento pró-pobre, no sentido de Son (2004). Ou seja, nenhum dos nove estados apresentaram taxa de crescimento da renda domiciliar per capita média de todos os p% mais pobre, com  $p < 100$ , maior que aquela observada para a renda domiciliar per capita média de toda a população ( $p = 100$ ). Além disso, é possível notar que os estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe (figura 2) apresentaram crescimento não pró-pobre: o crescimento da renda dos p% mais pobres,  $p < 100$ , foi sempre menor que aquele de toda população. Os demais estados apresentam resultados inconclusivos, embora com marcadas diferenças. A esse respeito, note-se que os estados de Pernambuco, Ceará e Piauí (figura 3) apresentam dinâmicas de renda que os colocam próximos da situação iv'' (não pró-pobre fraca) e os estados da Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba (figura 4) apresentam taxas de crescimento da renda domiciliar per capita média bastante próximas para todos os percentis p de mais pobres.

Como foi visto na seção anterior (figuras 1a e 1b), as dinâmicas de evolução da pobreza apresentaram marcadas variações dentro dos próprios estados. Assim, a tabela 5 apresenta os resultados quanto à "qualidade" do crescimento da renda domiciliar per capita, para as 188 microrregiões nordestinas.

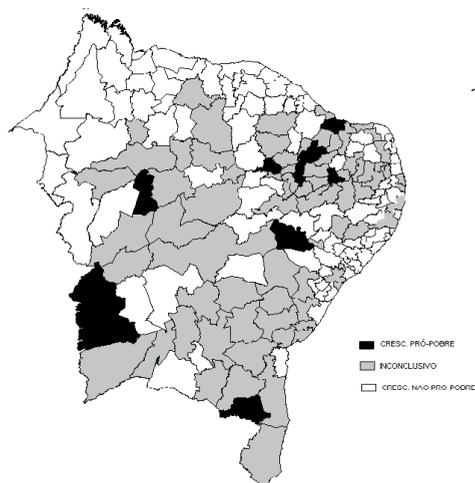
Tabela 5. Distribuição das Microrregiões do Nordeste de acordo com a "Qualidade" do Crescimento Econômico - 1991-2000			
	Cresc. Pró-Pobre	Cresc. Não Pró-Pobre	Inconclusivo
Maranhão	0	20	2
Piauí	1	4	10
Ceará	1	23	9
Rio Grande do Norte	4	8	7
Paraíba	2	2	19
Pernambuco	0	10	9
Alagoas	0	12	1
Sergipe	0	8	5
Bahia	3	8	20
Nordeste	11	95	82

Fonte: cálculos do autor, a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000.

A tabela permite perceber que apenas 11 das 188 microrregiões do Nordeste apresentam crescimento pró-pobre, ou seja, 5,9% dessas. Além disto, nove delas estão localizados em, apenas, três estados: Rio Grande do Norte; Paraíba; e Bahia (consistentemente, únicos estados representados na figura 4). Por outro lado, mais de 50% das microrregiões do Nordeste apresentaram, no período 1991-2000, um crescimento não pró-pobre. Aqui, a análise por estados permite anotar que o crescimento não pró-pobre observado na figura 2, para os estados de Alagoas e Maranhão encontra-se estendido por quase todo o território desses estados, não sendo explicado apenas pelo mau desempenho de centros urbanos mais populosos.

Quanto a este último ponto, a figura 5, a seguir, permite perceber a distribuição espacial das microrregiões de acordo com a "qualidade" de seu crescimento econômico.

Figura 5 – Crescimento pró-pobre e não pró-pobre nas microrregiões do Nordeste – 1991-2000.



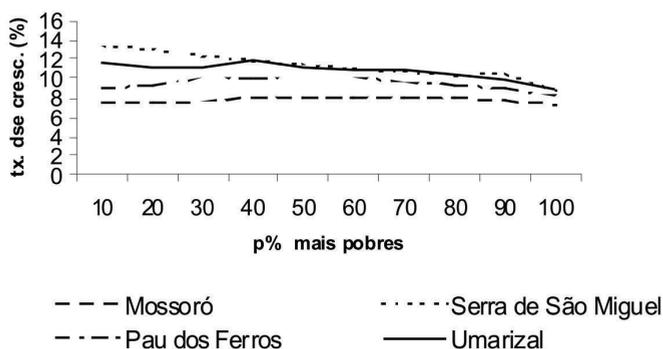
Ainda sem explorar que forças sociais e econômicas poderiam explicar tais desempenhos diferenciados, tarefa esta levada a efeito na próxima seção, há, ao menos, dois pontos a destacar na distribuição espacial das microrregiões nordestinas mostradas acima. Primeiro, excetuando-se o caso da microrregião de Mossoró (RN), todas as demais microrregiões com crescimento pró-pobre, no período 1991-2000, localizam-se fora da zona costeira, onde são encontradas as microrregiões com menores percentuais de pobres, apresentando distâncias bastante variadas em relação a esta. Por um lado, tal evidência é consistente com o menor progresso na redução da pobreza nos maiores centros urbanos da região e do país no período (ROCHA 2003b) e, por outro, em certo sentido, também, sugere que a exploração de atividades que utilizam dotações de recursos locais pode ter papel importante na elevação de renda dos mais pobres.

Além disto, as evidências, também, permitem anotar que os melhores desempenhos destas 11 microrregiões (Bertolinia (PI), Várzea Grande (CE), Mossoró (RN), Pau de Ferros (RN), Serra de São Miguel (RN), Umarizal (RN), Cajazeiras (PB), Patos (PB), Barreiras (BA), Iapetinga (BA) e Paulo Afonso (BA)) ocorrem tanto em companhia de microrregiões vizinhas também com crescimento pró-pobre, como é o caso

das microrregiões do Rio Grande do Norte (exceto Mossoró), como em companhia de microrregiões vizinhas, com crescimento não pró-pobre, como é o caso de Barreiras (BA), Paulo Afonso (BA), Bertolândia (PI) e Várzea Alegre (CE). Ou seja, não obstante poder importar, o desempenho de microrregiões vizinhas com respeito à elevação da renda dos mais pobres não parece afetar, decisivamente, na “qualidade” do crescimento das microrregiões nordestinas.

No sentido de obter uma noção da consistência do movimento pró-pobre quanto ao crescimento econômico das microrregiões, a figura 6, a seguir, apresenta e exemplifica as curvas “crescimento-pobreza” proposta por Son (2004) para as quatro microrregiões do R. G. do Norte com crescimento pró-pobre.

Figura 6 - Crescimento da renda domiciliar *per capita* por percentis de mais pobres - microrregiões do R. G. do Norte - 1991-2000



Dado o menor valor obtido para a elasticidade “pobreza-crescimento” para a região nordestina na seção anterior, também aqui, pode-se questionar em que medida o reduzido número de microrregiões do Nordeste com crescimento pró-pobre mostrado reflete, na verdade, um comportamento presente em todas as macrorregiões do país. Ou seja, há alguma particularidade regional nas evidências acima apontadas?

Tal questão é considerada a partir da estimação das curvas “crescimento-pobreza” de Son (2004) para todas as 558 microrregiões do país. As evidências obtidas a esse respeito, consistentes com as estimativas obtidas para as elasticidades “pobreza-crescimento”, indicam

uma clara situação mais desfavorável para a região Nordeste do país. De fato, as estimativas mostram que apresentaram crescimento pró-pobre 18,7% microrregiões do Norte (12 das 64), 29,4% das microrregiões do Sudeste (47 das 160), 31,9% das microrregiões do Sul (30 das 94) e 7,7% das microrregiões do Centro-Oeste (4 das 52), percentuais estes, acima daquele obtido para o Nordeste do país (5,9%).

É possível questionar, também, em que medida este desempenho desfavorável da região nordestina não é decorrente de uma definição de crescimento pró-pobre muito estrita. Com efeito, é possível, por exemplo, que os resultados obtidos decorram de relativos menores crescimentos da renda de indivíduos situados entre os 60%, 70%, 80% ou 90% mais pobres, mas não entre os 50% mais pobres. Neste caso, o cenário obtido acima forneceria uma noção bastante imprecisa da dinâmica de renda dos muito pobres (50% mais pobres), superdimensionando a situação mais desfavorável da região. Essa possibilidade é investigada a partir das duas possibilidades *iv'*, ou situação pró-pobre fraca, e *iv''*, ou situação não pró-pobre fraca, discutidas acima e possíveis quando o diagnóstico é inconclusivo. Note-se a esse respeito, que, apesar de minoria, é elevado, no caso nordestino, o número de microrregiões com diagnóstico inconclusivo quanto à “qualidade” do crescimento, o que sugere que essa aludida imprecisão deve ser seriamente considerada.

Na classificação *iv'*, ou situação pró-pobre fraca, lembre-se, a microrregião é considerada com dinâmica pró-pobre caso a renda domiciliar per capita média dos  $p\%$  mais pobres,  $p = 1, \dots, 50$ , crescer à uma taxa superior àquela da renda domiciliar per capita média da economia, com algum  $p$ ,  $50 < p < 100$ , apresentando taxa relativamente menor. Quando tal classificação é adotada para a dinâmica de renda das microrregiões nordestinas, de fato, pouca coisa muda: apenas a microrregião de Salvador, antes entre os 82 casos de diagnóstico inconclusivos na tabela 5, passar a ser considerada como apresentando crescimento pró-pobre<sup>14</sup>.

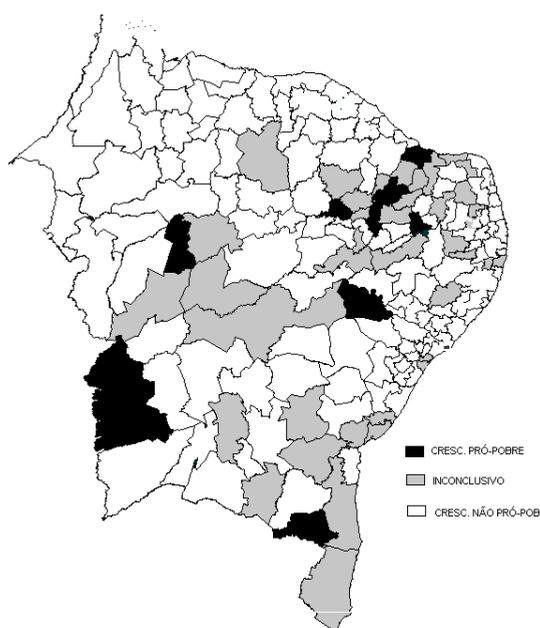
Por outro lado, uma mudança muito mais significativa de cenário é obtida a partir da adoção da classificação *iv''*, ou situação não pró-po-

14 Assim, o mapa da figura 5 poderia ser reproduzido e apresentado como única alteração o preenchimento em preto do espaço da microrregião de Salvador, antes na cor intermediária.

bre fraca, ocasião em que o crescimento da renda domiciliar per capita média dos p% mais pobres,  $50 < p < 100$ , é superior àquele da renda domiciliar per capita média da economia e para ao menos algum p%,  $p = 1, \dots, 50$ , tal crescimento de renda é menor que aquele da renda domiciliar per capita média da economia. Como pode ser percebido a partir da figura 8, a seguir, em cotejo com a figura 5, há um significativo número de microrregiões que, antes com diagnóstico, passa a apresentar crescimento do tipo “não pró-pobre”. De fato, 45 microrregiões das 82 microrregiões, antes apresentando diagnóstico inconclusivo quanto à “qualidade” de seu crescimento econômico, passam à classificação “não pró-pobre”, o que significa que, nessa situação, o percentual de microrregiões do Nordeste apresentando um crescimento deste tipo passa de 48,9% para 74,5%.

Esses dois resultados, além de permitirem rejeitar a hipótese de superdimensionamento da situação desfavorável, inicialmente apontada quanto à “qualidade” do crescimento econômico do Nordeste, sugerem que é, sobretudo, pelo relativo menor impacto do crescimento sobre a renda dos muito pobres (até 50% mais pobres) que a região apresenta relativa menor “qualidade” de seu crescimento.

Figura 7 – Crescimento pró-pobre e não pró-pobre nas microrregiões do Nordeste – 1991-2000.



Tomadas em conjunto, as evidências apresentadas nesta seção indicam que a menor elasticidade “pobreza-crescimento”, ou seja, a relativa menor capacidade de reduzir a proporção de pobres para uma determinada taxa de crescimento, apresentada pela região nordestina é explicada não apenas pela sua conhecida maior intensidade de pobreza (ROCHA 2003b), mas também pelo relativo menor impacto do crescimento econômico sobre os mais pobres, isto é, pela “qualidade” de seu crescimento.

## O que determina a Natureza Pró-Pobre do Crescimento?

A investigação dos determinantes ou, ao menos, condicionantes da natureza do crescimento pró-pobre só, recentemente, tem sido considerada na pesquisa econômica e, basicamente, tem se restringido ao campo empírico (WORLD BANK, 2001). Nessa dimensão, duas diferentes linhas de investigação, vinculadas aos dois conceitos de crescimento pró-pobre, vistos anteriormente, são sugeridas nesta literatura empírica.

Quando a ênfase é no impacto sobre a redução da pobreza, ou seja, no ganho de bem-estar absoluto dos pobres, buscam-se determinantes ou condicionantes que, diretamente, estariam relacionados com algum índice de pobreza, tomado como variável dependente em regressões cross section ou com dados longitudinais (em painel). Esta é, por exemplo, a linha de investigação, por exemplo, de Datt e Ravallion (1998) e Ravallion e Datt (1999) em seus estudos para o caso dos estados indianos. As evidências obtidas indicam que o crescimento pró-pobre está associado à melhor infraestrutura, escolaridade e elevada produtividade rural inicial dos estados.

Por outro lado, considerando-se a noção de crescimento pró-pobre associada ao maior crescimento relativo da renda dos pobres, o foco de investigação volta-se para os determinantes desse crescimento. Aqui, a literatura, mais escassa, aproxima-se dos trabalhos que procuram investigar a influência da desigualdade de renda e ativos sobre o crescimento<sup>15</sup>. A ideia básica é investigar em que medida a desigualdade

15 Veja-se LOPEZ (2004) para um survey recente dos trabalhos que investigam tal relação.

de na posse de fatores que importam para o crescimento econômico, como educação e terra, por exemplo, afeta o crescimento econômico, particularmente, dos mais pobres (BIRDSALL e LONDONO, 1997).

Note-se que esta última linha de investigação apresenta suporte teórico mais sólido, já que, dos três argumentos teóricos conhecidos para uma relação negativa entre desigualdade e crescimento<sup>16</sup>, ao menos dois são baseados nas condições de participação dos mais pobres no crescimento, vinculadas à desigualdade na posse de ativos (Deininger e Olinto, 2001) e não exatamente à maior desigualdade de renda. Mais especificamente, como bem argumentam DEININGER e OLINTO (2001), os modelos que associam níveis elevados de desigualdade a menor crescimento através das imperfeições do mercado de crédito que impediriam a participação dos mais pobres nas oportunidades econômicas (Aghion e Boltom, 1997; Galor e Zeira, 1993) e os modelos em que a estratificação social, condicionando a provisão de bens públicos, pode afetar o crescimento econômico (Benabou 1994; Durlauf, 1993) indicam que o menor crescimento da economia decorrente de mais elevada desigualdade de renda resulta, primeiro, na má distribuição de ativos que importam na determinação da renda e, segundo, atua através do menor crescimento da renda dos mais pobres.

De fato, como recentemente apontado por Lopez (2004), as evidências a respeito do impacto da desigualdade na posse de ativos sobre o crescimento econômico parecem menos sujeitas à controvérsia que àquelas obtidas, considerando, apenas, a desigualdade de renda por si. Com efeito, por exemplo, Deininger e Squire (1998) e Deininger e Olinto (2001), considerando a desigualdade na distribuição de terras, e Birdsall e Londono (1997), apreendendo, também, a desigualdade na detenção de capital humano, fornecem evidências de que níveis mais elevados de desigualdade na posse destes ativos têm efeitos negativos importantes sobre o crescimento que, uma vez considerados, deixam papel secundário para a desigualdade de renda.

Tendo em vista a discussão acima e os resultados obtidos na seção anterior, a investigação desta seção segue esta segunda linha de investigação e, mais particularmente, o trabalho de Birdsall e Londono

---

16 Ver nota de rodapé 10.

(1997), que considera, explicitamente, o impacto dos níveis de desigualdade na posse de ativos sobre o crescimento da renda dos mais pobres. Mais especificamente, parte-se da equação regularmente especificada e bastante geral para apreender o impacto da desigualdade de renda sobre o crescimento econômico, dada por<sup>17</sup>:

$$Gy_{it} = \alpha + \delta y_{t-1} + \beta'X_{it-1} + \gamma'F_i + e_{it}, \quad (10)$$

onde  $Gy$  corresponde ao crescimento da renda per capita da economia,  $y_{t-1}$  ao seu nível de renda inicial,  $X$  a um vetor de variáveis específicas que inclui a desigualdade de renda (ex. o índice de gini),  $F$  a um vetor de variáveis específicas fixas no tempo e  $e_{it}$  a um termo de erro aleatório. Mas, ao contrário de Birdsall e Londono (1997) que estimam um equação desta forma para mais pobres e para toda a economia como um todo (todos os indivíduos), são estimadas regressões que consideram diretamente os diferenciais de taxas de crescimento observados entre os mais pobres ( $Gyp$ ) e toda a economia ( $Gy$ ), ou seja:

$$Gyp_{it} - Gy_{it} = \phi + \theta'Z_{it-1} + \varepsilon_{it}, \quad (11)$$

onde, agora, o vetor de variáveis  $Z$  corresponde às variáveis que afetam, diferentemente, as taxas de crescimento da renda média dos mais pobres e da economia como um todo. Na medida em que níveis elevados de desigualdades na posse de ativos afetam a taxa de crescimento da economia a partir do impacto negativo no crescimento da renda dos mais pobres<sup>18</sup>, espera-se que tais níveis afetem, negativamente, a diferença entre taxas de crescimento acima. Evidentemente, outras variáveis podem afetar diferentemente as taxas de expansão da renda dos mais pobre e aquela observada para toda a economia.

De início, a importância dos níveis de desigualdade é apreendida através de uma medida de desigualdade na posse de capital humano, o Índice de Gini educacional ( $Gini\_Edu$ )<sup>19</sup>, e uma medida para a desigualdade na posse de terras, o Índice de Gini para concentração de

17 Equação que, por exemplo, pode ser teoricamente fundamentada no Modelo Neoclássico de Crescimento.

18 Como é o caso nos modelos propostos por Durlauf (1993), Galor e Zeira (1993), Benabou (1994) e Aghion e Boltom (1997).

19 Para o cálculo do índice de Gini educacional, veja-se Thomas, Wang e Fan (2000). Para uma aplicação para o caso brasileiro a partir de dados da PNAD, veja-se Bagolin e Porto Júnior (2002).

terras (Gini\_Ter). Além disso, nas estimativas mais simples obtidas para o modelo acima e apresentadas na tabela 6, a seguir, também, é considerada uma medida do atraso escolar da população: o percentual de pessoas com 25 anos e menos de quatro anos de estudos (Pop\_4edu), o que segue sugestão de Ravallion e Datt (1999) a respeito da influência negativa da baixa escolaridade sobre as oportunidades econômicas abertas aos mais pobres com o crescimento econômico.

As estimativas foram obtidas para as 188 microrregiões do Nordeste, no período 1991-2000, com as variáveis explicativas em seus níveis de 1991, exceto o Índice de Gini para a concentração de terras, obtido de Souza e Lima (2003) para o biênio 1995/1996 e, ao contrário do Gini educacional, referente aos estados e não às microrregiões. Na busca de robustez nos resultados, foram considerados cinco grupos de indivíduos mais pobres: dos 10% mais pobres (crescimento da renda média representado por G10p) até os 50% (crescimento da renda média representado por G50p). Os resultados iniciais são apresentados na tabela 6, a seguir.

Tabela 6. Determinantes do crescimento pró-pobre. Variável dependente é crescimento da renda domiciliar per capita média dos p% mais pobres menos o crescimento da renda domiciliar per capita média da economia. Microrregiões do Nordeste – 1991-2000.					
	G10p-G	G20p-G	G30p-G	G40p-G	G50p-G
cte	2,483*** (0,816)	3,336*** (0,696)	3,260*** (0,619)	3,364*** (0,564)	3,082*** (0,536)
Gini_Edu	-1,561*** (0,592)	-1,502*** (0,545)	-1,284** (0,505)	-1,378*** (0,489)	-1,113** (0,460)
Gini_Ter	-2,440*** (0,871)	-3,489*** (0,759)	-3,488*** (0,679)	-3,645*** (0,633)	-3,451*** (0,607)
Pop_4edu	-0,034 (0,596)	0,159 (0,502)	0,209 (0,445)	0,404 (0,592)	0,437 (0,367)
R <sup>2</sup>	0,1463	0,1753	0,1614	0,1727	0,1512
F	10,68***	16,11***	16,89**	16,14***	19,52***
n.obs.	188	188	188	188	188

Obs.: Desvio-padrão entre parênteses e corrigidos para heterocedasticidade pela matriz de White (1985). \*\*\*, \*\* e \* indicam significância, respectivamente, a 1%, 5% e 10%.

Os coeficientes negativos estimados para os índices de desigualdade na posse dos ativos, ambos estatisticamente significativos a 1% em quase todas as regressões, sugerem que níveis mais elevados da desigualdade de escolaridade (capital humano) e da desigualdade na posse da terra tendem a diminuir o crescimento da renda domiciliar per capita média dos mais pobres, em relação àquele da renda domiciliar per capita média da economia, tornando menores as possibilidades do crescimento ser considerado pró-pobre. Ainda que frágeis e incipientes, tais resultados são consistentes com modelos que tendem a associar o impacto negativo da desigualdade sobre o crescimento, através da restrição ao desempenho econômico dos mais pobres. Por outro lado, em desacordo com Ravallion e Datt (1999), a baixa escolaridade aparece associada, de forma positiva, ao crescimento relativo da renda dos mais pobres<sup>20</sup>, embora o coeficiente estimado não se mostre, estatisticamente, significativo em nenhuma das regressões.

Note-se que os resultados obtidos quanto à influência da desigualdade na posse de ativos sobre o crescimento relativo da renda dos mais pobres revelam-se extremamente robustos aos diferentes universos de pobres considerados e permitem ressaltar a importância quantitativa dos indicadores de desigualdade para o crescimento da renda relativa dos mais pobres. Uma rápida noção da dimensão e importância quantitativa dos coeficientes estimados para os dois índices de Gini pode ser obtida considerando-se, primeiro, a diminuição do índice de Gini educacional para o Nordeste no período 1992-2001 (de 0,47 para 0,40) obtido de Bangolim e Porto Júnior (2002). Nesta situação, a elevação do crescimento relativo da renda dos 10% mais pobres chega a 10,9%. Já considerando a redução média do índice de Gini para a posse de terras dos estados nordestinos entre 1985 e 1995/1996 (de 0,853 para 0,848) obtida de Souza e Lima (2003), é obtida uma elevação do crescimento relativo da renda dos 10% mais pobres em 1,2%.

Deve ser evidente que as estimativas obtidas para a equação (11), presentes na tabela 6 apresentam, potencialmente, sérios problemas econométricos. De fato, o estimador de Mínimos Quadrados Ordiná-

---

20 Mesmo resultado qualitativo é obtido quando é utilizada a taxa de analfabetismo das microrregiões. Dada a fragilidade econométrica deste modelo inicial, é postergada a discussão deste ponto.

rios (OLS) é potencialmente viesado e inconsistente por, ao menos, duas razões. Primeiro e simplesmente, porque a forma especificada é extremamente simplificada, muito provavelmente deixando de incluir variáveis observáveis que afetam o diferencial de crescimento e, ao mesmo tempo, são correlacionadas com as disparidades na posse dos dois tipos de ativos. Note-se que este potencial problema é, particularmente, mais grave no caso do índice de Gini para concentração de terras utilizado, já que este representa uma medida estadual, podendo, assim, captar efeitos de variáveis estadualmente diferenciadas que afetam o diferencial de crescimento e estejam correlacionadas à desigual distribuição estadual de terras. Segundo, e mais sutilmente, como bem sugere Leamer et. al. (1999), porque as disparidades na posse de ativos (e nos níveis de renda) são em geral condicionados pela história econômica e social local que podem atuar como efeito específico não observável sobre os diferentes desempenhos econômicos dos indivíduos. Nesse sentido, é possível que os índices de desigualdade considerados estejam correlacionados com um termo fixo específico às microrregiões,  $\mu_i$  e captados no termo de erro, isto é,  $\varepsilon_{it} = \mu_i + e_{it}$ .

Dispondo apenas de informações para as microrregiões nordestinas em apenas dois período de tempo, 1991 e 2000, o que impede a constituição de um painel para os diferenciais de crescimento<sup>21</sup> e, assim, a solução adequada dos possíveis problemas associados ao termo específico microrregional, o trabalho testa a robustez dos resultados obtidos, focando apenas no primeiro grupo de potenciais problemas com o estimador OLS, ou seja, a omissão de variáveis correlacionadas com os níveis de desigualdade da posse de ativos e com papel importante na determinação do desempenho econômico dos mais pobres. Nesse sentido, o modelo representado pela equação (11) é ampliado com inclusão da participação da população rural no total (Pop\_rur), com a inclusão da densidade demográfica microrregional (Dens) e com a consideração da participação da população com mais de cinquenta anos no total (Pop\_m50), além de uma especificação com *dummies* estaduais.

21 A subdivisão das macrorregiões brasileiras em microrregiões presente no Censo Demográfico de 1980 não corresponde àquela dos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Assim, sua incorporação à análise iria requerer novas agregações.

A primeira variável, *Pop\_rur*, é considerada por dois motivos. Primeiro, em função da conhecida maior pobreza rural que nordestina, o que representa um controle para as condições iniciais de pobreza das microrregiões; segundo, porque os níveis de participação da população rural no total podem estar associados tanto a níveis mais elevados de desigualdade educacional, como, mais provavelmente, aos níveis de concentração de terras das microrregiões. Nesse sentido, caso tais associações sejam positivas, como em certo sentido esperado, a omissão desta variável levaria a superestimação dos coeficientes (valores absolutos)<sup>22</sup>. A expectativa, então, é que tal variável afete negativamente o desempenho relativo dos mais pobres. A segunda variável adicionada, *Dens*, tenta apreender a influência dos diferenciais microrregionais de infraestrutura (Ravallion e Datt, 1999). Perceba-se que, também aqui, ao menos no que diz respeito à desigualdade educacional, a omissão dessa variável pode viesar as estimativas dos coeficientes do Gini nas regressões, se, como esperado, a maior densidade demográfica estiver positivamente associada a um melhor acesso à educação pelos e para os pobres<sup>23</sup>. Seguindo Ravallion e Datt (1999), tal variável deve influenciar, positivamente, o desempenho relativo dos mais pobres. Por fim, a inclusão da variável *Pop\_m50* representa, na verdade, um controle para as mudanças institucionais ocorridas no país com respeito ao sistema de transferência pública de recursos durante o período, que beneficiaram, sobretudo, os mais idosos (ROCHA, 2003b)<sup>24</sup>, o que indica que deve ser esperado uma influência positiva desta variável sobre o desempenho relativo dos mais pobres. Os novos resultados são apresentados na tabela 7, a seguir.

22 Ou seja, os níveis de desigualdade mais elevados afetariam negativamente os mais pobres não apenas pelos efeitos negativos derivados das dificuldades na participação dos benefícios econômicos do crescimento, mas também canalizariam os efeitos da baixa produtividade agrícola, em geral associados à maior participação da população rural no total.

23 Neste caso, sua omissão deveria subestimar o coeficiente do Gini educacional (valor absoluto).

24 Como mostra Rocha (2003a), entre 1992 e 1999, há uma clara mudança do perfil etário dos pobres no país no sentido de diminuição etária dos pobres.

Tabela 7 – Determinantes do crescimento pró-pobre. Variável dependente é crescimento da renda domiciliar per capita média dos p% mais pobres menos o crescimento da renda domiciliar per capita média da economia. Microrregiões do Nordeste – 1991-2000.

	G10p-G	G20p-G	G30p-G	G40p-G	G50p-G
cte	2,071* (1,254)	2,808*** (1,060)	2,508*** (0,909)	2,554*** (0,780)	2,458*** (0,737)
Gini_Edu	-1,525*** (0,544)	-1,319** (0,525)	-1,107** (0,494)	-1,129** (0,492)	-0,851* (0,459)
Gini_Ter	-2,108* (1,112)	-3,113*** (0,958)	-2,887*** (0,829)	-3,019*** (0,736)	-3,000*** (0,702)
Pop_4edu	0,596 (0,609)	0,505 (526)	0,405 (0,474)	0,382 (0,426)	0,259 (0,399)
Pop_m50	-0,512 (1,929)	0,593 (1,716)	1,372 (1,545)	2,097 (1,343)	2,104* (1,226)
Pop_rur	-0,582** (0,240)	-0,471** (0,213)	-0,356* (0,182)	-0,237 (0,163)	-0,108 (0,152)
Dens	0,109 (0,349)	0,283 (0,322)	0,159 (0,296)	0,224 (0,281)	0,272 (0,275)
R <sup>2</sup>	0,1881	0,2115	0,1962	0,2093	0,1831
F	9,14***	12,52***	12,67***	14,40***	12,61***
n.obs.	188	188	188	188	188

Obs.: Desvio-padrão entre parênteses e corrigidos para heterocedasticidade pela matriz de White (1985). \*\*\*, \*\* e \* indicam significância, respectivamente, a 1%, 5% e 10%. Estimativas obtidas por Mínimos Quadrados.

A primeira evidência a ressaltar é que, exceto para a variável Pop\_m50 na primeira equação, todas as variáveis adicionadas apresentam sinais esperados, embora nem todos os coeficientes sejam, estatisticamente, significantes. De fato, é possível apontar que a maior participação da população rural no total tende a afetar negativamente, o desempenho relativo dos mais pobres, um efeito provavelmente derivado de sua associação com a baixa produtividade agrícola. Por sua vez, quando considerado o desempenho relativo dos 50% mais pobres, as evidências também sugerem um papel positivo para as transferências públicas de renda para os mais idosos.

Mais importante para os objetivos deste trabalho, note-se que os coeficientes estimados para os indicadores de desigualdade de capital humano e da posse de terras (Gini\_Edu e Gini\_Ter) apesar de sofrerem alguma redução, confirmando a sobre estimação esperada com a omissão da variável Pop\_rur, apresentam-se todos, estatisticamente, significantes com valores próximos daqueles obtidos na tabela anterior. Para a variável Gini\_Edu, resultado semelhante é obtido com incorporação de dummies estaduais<sup>25</sup>. Ou seja, os principais resultados empíricos dessa parte do trabalho revelam-se claramente robustos às especificações alternativas consideradas e confirmam, para o caso das microrregiões nordestinas, a importância das disparidades educacionais e quanto à posse de terras para o desempenho econômico relativo dos mais pobres e, dessa forma, para a qualidade pró-pobre do crescimento econômico.

---

25 Evidentemente, a incorporação das dummies estaduais implica, necessariamente, na exclusão da variável Gini\_Ter do modelo.

## Conclusões

Considerando o período intercensitário 1991-2000, este trabalho procurou fornecer evidências do quão pró-pobre tem sido o crescimento econômico no Nordeste do Brasil, região mais pobre no país.

Nesse sentido, primeiro, foi mostrado que a rigidez na manutenção da participação da região do universo de pobres do país no período está vinculado à relativa menor elasticidade “pobreza-crescimento” entre as macrorregiões do país. A seguir, mostrou-se que tal menor reação relativa da pobreza ao crescimento não está vinculada apenas à maior intensidade da pobreza presente na região (ROCHA, 2003b), mas, também, à menor participação dos pobres nos benefícios do crescimento que, assim, relativamente ao verificado nas demais regiões do país, apresentou-se de baixa “qualidade” ou menos pró-pobre.

Por fim, o trabalho apresentou evidências bastante sugestivas de que essa baixa qualidade do crescimento nordestino, isto é, seu caráter relativamente menos pró-pobre, está associada aos elevados níveis de desigualdade na posse de ativos produtivos. Mais especificamente, a desigualdade quanto aos níveis de escolaridade (capital humano) e na posse de terras presentes na região mostraram-se importantes condicionantes do crescimento relativo da renda domiciliar per capita média dos mais pobres, resultado consistente com as evidências disponíveis na literatura empírica recente do Desenvolvimento Econômico (BIRD-SALL e LONDOÑO, 1997; DEININGER, K. e OLINTO, P., 2001).

Em que pese a necessidade de maior investigação, principalmente a partir da consideração de dados longitudinais, os resultados sugerem que uma maior progressão na redução dos níveis de pobreza no Nordeste é obstaculizada por fatores estruturais representados pelos elevados níveis de desigualdade, não só de renda, mas, mais importante, na posse de ativos produtivos, que parecem impedir maior participação dos pobres nos benefícios do crescimento econômico.

## Bibliografia

- Alesina, A. e Rodrik, D. (1994) "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 108, 465-490.
- Athirson, A. B. (1987) "On the measurement of poverty", *Econometrica*, 55, 749-764.
- Bagolim, I.P. e Porto Júnior, S. (2002) "A desigualdade da distribuição da educação e crescimento no Brasil: índice de Gini e anos de escolaridade", mimeo.
- Birdsall, N. e Lomdoño, J.L. (1997) "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review*, 87(2), 32-37.
- Bourguignon, F. (2003) The Growth Elasticity of Poverty Reduction. In T. Eicher and S. Turnovsky: *Inequality and Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Deininger, K. e Squire, L. (1998) "New ways of looking at Old issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, 57(2), 259-287.
- Deininger, K. e Olinto, P. (2001) "asset distribution, inequality and growth" Policy Research Working Papers n. 2375, World Bank.
- Galor, O. e Zeira, J. (1993) "Income distribution and Macroeconomics", *Review of Economics Studies*, LX, 35-52.
- Kakwani, N. e Pernia, E. (2000) "What is pro-poor growth", *Asian Development Review*, 16(1), 1-22.
- Klasen, S. (2005). "Economic growth and poverty reduction: measurement and policy issues", paper of POVNET for Work Program on Pro Poor Growth.
- Leamer, E.E., Maul, H., Rodríguez, S., e Schott, P. (1999) "Does natural resource abundance increase Latin American income inequality?" *Journal of Development Economics*, 59(1), 3-42.
- Lopez, J.H. (2004) "Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't)" World Bank's PREM Poverty Group.

PNUD (2005) *Metas do Milênio, Brasília*: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Ravallion, M. (1997) "Can high-inequality Developing countries escape absolute poverty?", *Economic Letters*, 53, 227-232.

----- (2004) "pro-poor growth: A Primer", Policy Research Working Papers n. 3242, World Bank.

Ravallion, M. e Datt, G. (1999) "When is growth pro-poor? Evidence from diverse experiences of India's states", Policy Research Working Papers n. 2263, World Bank.

Ravallion, M. e Chen, S. (2003) "Measuring pro-poor growth", *Economic Letters*, 78, 93-99.

Rocha, S. (2003a) "Pobreza no Nordeste: a década de 1990 vista de perto", *Revista Econômica do Nordeste*, 34 (1), 7-41.

----- (2003b) Pobreza no Brasil, afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV.

Sen, A. (2000). *Development as Freedom*, New York: Anchor Books.

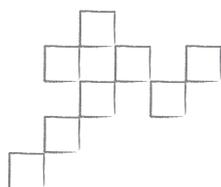
Son, H.H. (2004) "A note on pro-poor growth", *Economic Letters*, 82, 307-314.

Souza, P. M., e Lima, J. E. (2003). "A distribuição de terras no Brasil e nas unidades da federação, 1970-95/96", *Revista Econômica do Nordeste*, 34 (1), 42-84.

Tochetto, D.G., Ribeiro, E.R., Comim, F.V. e Porto Júnior, S.S. (2004) . "Crescimento pró-pobre no Brasil – uma análise exploratória. Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia, João Pessoa.

White, H. e Anderson, A. (2000) "Growth vs redistribution: Does the pattern of growth matter?", *DFID white paper on eliminating World Poverty: making globalization Work for the Poor*.





# As Relações entre Crescimento Econômico, Desigualdade e Pobreza: fontes inspiradoras para o planejamento econômico?

Flávio Ataliba Barreto

**Flávio Ataliba Barreto** Pós-Doutor em Economia pela Universidade de Harvard, EUA. Foi Coordenador Geral do Curso de Pós-Graduação em Economia - CAEN da Universidade Federal do Ceará - UFC e do Laboratório de Estudos da Pobreza - LEP/UFC. Catedrático do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, atualmente, é Diretor Geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE.

## Introdução

**E**m sociedades democráticas, as políticas governamentais devem ter como foco central a promoção do bem-estar social para a maioria de sua população. É evidente que essa afirmativa está centrada em pelo menos três importantes aspectos. Primeiro, é fundamental que tenhamos em mente a necessidade de se ter instituições consolidadas, a ponto de garantir, de forma soberana, o direito da maioria e a implementação do projeto político, eleitoralmente, vencedor.

Um segundo aspecto está ligado ao prazo de execução e dos resultados alcançados pelas políticas. O processo político pode exigir, muitas vezes, que os resultados dessas ações ocorram dentro do prazo

do mandato do governante eleito, o que pode ser incompatível com a necessidade natural do período de maturação dos investimentos. Retornos de projetos sociais, de grandes projetos de infraestrutura, ou mesmo de projetos nas áreas tecnológicas exigem longos períodos para sua consolidação.

Por fim, um ponto de grande importância nessa discussão é a definição do próprio conceito de bem-estar social e suas diversas formas de medição. O pensamento econômico tradicional tem se baseado na análise do comportamento do PIB, ou da renda *per capita*. A ideia por trás dessa visão é que a expansão continuada desses indicadores numa sociedade, naturalmente, se traduziria em geração de riqueza e melhoria das condições de vida, nas diversas classes sociais.

Essa visão pode ser adequada em sociedades com baixos níveis de desigualdade e pobreza. Entretanto, para economias em desenvolvimento, que apresentam elevada concentração da renda, da riqueza ou das oportunidades, onde parte expressiva da população se encontra abaixo da linha de pobreza, eleger, apenas como meta, a expansão do PIB não é um bom caminho. É importante que a riqueza gerada seja dirigida para as camadas mais pobres da população. Nesse sentido, pensar em políticas públicas para a promoção do desenvolvimento é considerar, também, o comportamento da desigualdade.

Olhar para a evolução da renda e da desigualdade constitui-se, então, nas duas vertentes centrais de análise no processo de desenho das políticas públicas, de forma a garantir um desenvolvimento econômico equilibrado. Nesse sentido, o processo de Planejamento Econômico joga um papel fundamental na consolidação e no sucesso dessas ações. Essa discussão está no espírito central da ideia de “Crescimento Inclusivo” ou “Pró-Pobre”, consolidada, atualmente, na literatura em desenvolvimento econômico.

Esse texto tem como objetivo central fazer uma breve discussão das principais questões envolvendo, especialmente, os fundamentos teóricos e empíricos que comandam a relação entre crescimento econômico, desigualdade de renda e pobreza e que possa servir para reforçar as ações de planejamento econômico. O artigo está dividido em 5 seções. Além dessa parte introdutória, a seção 2 discute os principais

conceitos do que venha a ser “Crescimento Pró-Pobre”. Na seção 3 é feita uma análise mais detalhada de como o crescimento econômico e a desigualdade de renda afetam a pobreza e qual a relação existente entre eles. Algumas evidências recentes para o Brasil, região Nordeste e Sudeste são discutidas na seção 4. Por fim, na última seção, reservada às considerações finais, discute-se a importância do Planejamento Econômico para a consolidação das ideias aqui apresentadas.

## O Conceito de “Crescimento Inclusivo” ou “Pró-Pobre”

A ideia de “crescimento pró-pobre” tomou grande expressão na década de 2000, logo após o lançamento das metas do milênio. A construção do debate exige o esclarecimento de algumas questões fundamentais: o que é reduzir, significativamente, a pobreza? Em que nível os pobres deveriam se beneficiar do crescimento econômico para que esse seja considerado “pró-pobre?”

De acordo com Lopez (2004a), para se ter respostas consistentes a essas questões, quatro abordagens acerca desse problema devem ser consideradas. A princípio, seria considerado “Crescimento Pró-Pobre” quando a participação da renda da classe mais pobre da população crescer mais do que proporcional ao crescimento da renda média da economia, resultando, nesse caso, na redução da desigualdade. Na definição atribuída a White e Anderson (2000), esse estilo de crescimento deve ocorrer quando a participação dos pobres na renda crescer tanto quanto a participação da população. Com isso, a renda *per capita* dos mais pobres tenderia a aumentar, implicando em uma queda absoluta da desigualdade.

Já na definição proposta por Kalkwani e Pernia (2000), deve-se observar dois processos: um, quando a mudança na pobreza ocorre devido ao crescimento econômico (mantendo a desigualdade constante) e o outro quando essa mudança se dá devido às alterações reais na desigualdade. Os autores avaliam que o crescimento seria a favor dos mais pobres, quando o primeiro efeito for superior ao segundo. Por fim, segundo Ravallion e Chen (2003), para ocorrer “Crescimento Pró-

Pobre” é necessário, simplesmente, que haja redução da pobreza (para uma dada taxa preestabelecida) com o aumento da renda média, independentemente, do que venha a ocorrer com o nível de desigualdade.

Apesar das abordagens acima serem muito práticas e terem grande apelo intuitivo, elas apresentam algumas limitações operacionais que merecem ser destacadas. Em um primeiro momento, considera-se, por exemplo, a possibilidade de se implementar um pacote de medidas que possibilite um aumento da renda média da economia em 2%, enquanto que a renda dos mais pobres se elevasse em 3%. Por outro lado, considera-se a existência de outro programa, no qual a renda média da economia pudesse crescer 8%, enquanto que a renda das famílias mais pobres aumentasse em 6%.

É evidente que no primeiro caso haveria uma redução na concentração da renda, enquanto que no segundo um aumento. Sendo assim, se a investigação do problema se detivesse na análise da questão da desigualdade, o primeiro cenário seria preferível ao segundo. Entretanto, se a discussão ocorresse no âmbito da evolução da renda absoluta dos mais pobres, o segundo caso passaria a ser prioritário.

Outro aspecto preocupante a ser observado é a possibilidade de intervenções públicas que tenham como objetivo a redução da desigualdade, mesmo que essa redução venha a prejudicar o crescimento econômico. Apesar das ações públicas que visem a reduzir a desigualdade serem muito relevantes e necessárias, deve-se considerar, também, a importância do crescimento da renda, visto que, caso isso não ocorra, a sociedade, como um todo, pode ter perda de bem-estar, com políticas exclusivas para a redução de desigualdade.

Por fim, considerando um exemplo no qual uma economia cresça a renda média, em um determinado período de tempo, de 30%, enquanto a renda dos mais pobres se eleve em apenas 1%, a abordagem de Ravallion e Chen (2003) considera esse episódio como crescimento “pró-pobre”, o que poderia ser questionável dada, evidentemente, a desproporção de taxas. Desse modo, observa-se que não se tem uma definição “ideal” para que um evento seja considerado crescimento “pró-pobre”.

## A Relação entre Crescimento Econômico, Desigualdade e Pobreza.

Baseado na literatura recente, o que se pode auferir das mudanças no nível de pobreza decorrentes de alterações da renda média (crescimento econômico) *vis-à-vis* às mudanças na desigualdade (redistribuição da renda)? Essa é a grande questão, pois, coloca na discussão as estratégias de expansão da renda e redução das desigualdades como pano de fundo do desenho das estratégias governamentais. A pergunta central então é: o que é mais importante no combate à pobreza, o aumento na renda média da economia ou a redução da desigualdade?

Kraay (2004) deu uma contribuição importante nessa direção. Em seus estudos, ele decompôs em três componentes a pobreza para uma amostra de países em desenvolvimento durante os anos 80 e 90: uma alta taxa de crescimento; uma alta sensibilidade da pobreza para o crescimento e um padrão de crescimento que reduz a pobreza. Seus resultados sugerem que no médio e longo prazo, muitas das variações na pobreza podem ser atribuídas às mudanças na renda média, sugerindo que políticas e instituições que promovem o crescimento de forma ampla seriam fundamentais para o bem-estar dos mais pobres.

Ademais, o restante dessa variação seria explicado por alterações na renda relativa e não somente à sensibilidade da pobreza com relação ao crescimento econômico. Outro resultado relevante é que Kraay, em sua análise, encontra evidências de que a importância do crescimento econômico para a redução da pobreza declina quando se investiga níveis mais agudos da pobreza. Ou seja, seus resultados apontam que quanto mais a medida de pobreza for sensível, na base da distribuição de renda dos indivíduos mais pobres, mais peso deveria ser dado à distribuição de renda no processo de crescimento econômico.

Em dois artigos distintos, Ravallion (1997, 2004) apresenta modelos empíricos que procuram estimar a relação entre *elasticidades renda-pobreza e renda-desigualdade inicial*. As estimativas sugerem que 1% de acréscimo no nível de renda encadearia uma redução na pobreza de 4,3% para países de baixa desigualdade, ou 0,6% para países de alta desigualdade. Nesse sentido, o autor conclui que o crescimento

terá pouco efeito sobre a pobreza, a menos que ele traga consigo uma queda na desigualdade.

Bouguignon (2003) e Lopez e Serven (2004), também, consideram que a queda na desigualdade é um fator fundamental para reduzir a pobreza e que crescimento por si só pode não ser um elemento importante nesse processo. A tabela 1, abaixo, tomada desse segundo estudo, apresenta uma ilustração dessa discussão. São exibidas estimativas da mudança na pobreza devido ao crescimento econômico, considerando diferentes níveis de desigualdade e desenvolvimento.

Tabela 1. Participação da variância de mudanças da pobreza devido ao crescimento.				
Gini				
LP	0.3	0.4	0.5	0.6
.16	0.19	0.16	0.12	0.08
.33	0.37	0.31	0.23	0.17
.50	0.56	0.47	0.34	0.25
.66	0.75	0.64	0.50	0.28
.90	0.92	0.84	0.69	0.50
1.1	0.99	0.98	0.86	0.64

Fonte: Lopez e Serven (2004). LP (Linha de pobreza) como porção da renda *per capita*.

A partir da análise dessa tabela é possível observar que uma alta entrada, ou seja, valores próximos da unidade seriam uma estimativa de que mudanças na pobreza ocorrem, principalmente, através do crescimento econômico, enquanto que a baixa entrada seria resultado da redução na desigualdade. Verifica-se ainda que, para um dado nível de desigualdade, quanto mais pobre é um país, mais importante é o fator crescimento econômico na redução da pobreza. Ou seja, em países mais pobres, uma estratégia de combate à pobreza com viés para o crescimento seria a chave para reduzi-la, e os *policy makers* poderiam estar desejosos em trocar uma pequena piora na desigualdade por um

rápido crescimento. Em contraste, nos países mais ricos, como por exemplo, com uma linha de pobreza equivalente a 33% da renda *per capita*, o crescimento explica muito poucas mudanças na pobreza.

Através dessas evidências pode-se intuir que em países com baixa renda e baixa desigualdade, a estratégia adequada para reduzir a pobreza é estimular o crescimento, enquanto que em países mais ricos e mais desiguais, as medidas corretas devem combinar crescimento com políticas para reduzir a desigualdade.

Son (2004) desenvolve o conceito de “Curva Pobreza-Crescimento” que evidencia se o crescimento econômico de um determinado país, num período específico de tempo, é “pró-pobre” ou não. Seus resultados apontam que para uma amostra de 87 países e 241 taxas de crescimento de 1996 a 2000, em 95 casos o crescimento foi “pró-pobre” e em 94 não. No restante das evidências, ou a taxa de crescimento foi negativa, ou não se pode estabelecer conclusão dada à ambiguidade nos resultados.

A respeito desse contexto, a literatura no Brasil tem apresentado alguns estudos nessa direção. Hoffmann (1995) faz uma análise do que ocorreu com as medidas de pobreza e desigualdade de renda no Brasil de 1960 a 1990. O autor conclui que na década de 70 houve substancial redução da pobreza absoluta no país, graças ao crescimento da renda, *per capita*, com relativa estabilidade na desigualdade. Já na década de 80, considerada a década “perdida”, houve um aumento da pobreza com a estagnação econômica e o aumento da desigualdade devido à inflação.

Noutro sentido, De Lima, Barreto e Marinho (2003), usando dados em painel, calcularam elasticidades renda-pobreza e desigualdade-pobreza para os estados brasileiros de 1985 a 1999. Seus resultados apontam que a pobreza é mais sensível às políticas que promovam a concentração de renda do que àquelas que estimulam o aumento da renda média. Resultado semelhante é encontrado em Menezes e Pinto (2004) onde a ênfase é dada à necessidade de implantação das políticas de redistribuição de renda, como forma de estimular o crescimento e reduzir a pobreza.

Hoffmann (2005), utilizando uma distribuição da renda *log-normal* para o Brasil e Unidades da Federação em 1999, mostra que um aumento de 1% no rendimento médio no Brasil leva a um aumento de

0,84% na proporção de pobres, e que o valor absoluto dessa elasticidade cresce com o rendimento médio e decresce com o aumento da desigualdade da distribuição. Esses resultados reforçam, de certa forma, as evidências de que políticas de combate à pobreza que se estabelecem através do crescimento são mais eficazes, quando acompanhadas da redistribuição de renda.

## A Relação Crescimento Econômico e Desigualdade

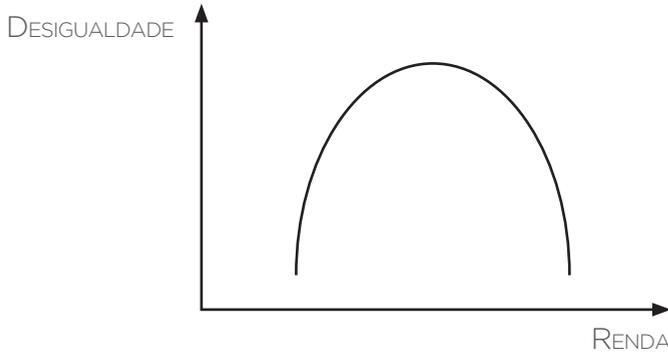
Outro ponto importante nessa discussão é entender a relação entre desigualdade e crescimento econômico, sendo esse o ponto de discussão dos cientistas sociais há mais de um século. A fim de investigar essa relação podemos considerar, num primeiro momento, os efeitos do crescimento sobre a desigualdade e, em seguida, os efeitos da desigualdade sobre o crescimento, ambos em uma economia de mercado. Nesse sentido, a literatura oferece um grande número de estudos teóricos e empíricos, focalizando o *link* potencial entre esses dois fenômenos. A seguir, serão discutidos alguns desses principais estudos.

### Efeito do Crescimento sobre a Desigualdade

A hipótese de Kuznets do “U invertido” é o ponto de partida nessa discussão, e considera que a distribuição de renda piora no estágio inicial de desenvolvimento, quando a economia se movimenta da área rural em direção à industrialização. Segundo esse pensamento, quando a economia vai se industrializando, trabalhadores mais produtivos se deslocam para a indústria, aumentando, dessa forma, o diferencial de rendimentos entre os setores e dentro do novo setor. Nesse caso, a desigualdade de renda aumentaria.

Entretanto, com a continuidade do processo, os ganhos de produtividade, dentro do setor industrial, iriam se espalhando dentro desse segmento e em outros, e com a redução da participação do setor rural no peso da economia, a desigualdade geral tenderia a diminuir. O efeito final desse processo é uma relação entre desigualdade e nível de renda na forma de um “U invertido”, como pode ser visualizado na figura 1, ao lado.

FIGURA 1



Recentemente, um grande número de estudos tem procurado evidenciar esses efeitos, não apresentando conclusões definitivas. Muito dos resultados dependem da amostra utilizada e do período de tempo investigado. Entretanto, é certo que o progresso tecnológico, como motor do crescimento econômico, pode causar uma maior desigualdade quando ele não é neutro, ou seja, quando ele for capaz de afetar a produtividade de diferentes tipos de trabalho e de diferentes maneiras. Por exemplo, se a introdução de novas tecnologias aumentar a demanda por trabalho qualificado com relação ao não qualificado, a desigualdade poderia crescer. Assim sendo, maior crescimento, associado à incorporação de melhores tecnologias e maior demanda por trabalhos qualificados poderiam levar a maiores desigualdades.

### Efeito da Desigualdade sobre o Crescimento

A partir da segunda metade da década de 80 e início da década de 90 ressurgiu um grande interesse nos determinantes do crescimento econômico. O desenvolvimento da teoria do crescimento endógeno e a disponibilidade de dados comparáveis de renda e taxas de crescimento, para uma larga amostra *cross-section*, têm permitido a investigação das causas empíricas das diferenças de renda entre países. Dentro dessa vasta literatura, vários estudos têm se preocupado em analisar o impacto da desigualdade sobre o crescimento econômico.

Nessa perspectiva, como bem documentado em Lopez (2004b), alguns modelos mostram que a desigualdade pode tanto prejudicar o crescimento econômico, quanto, também, estimulá-lo. Alguns argumentos que defendem a primeira direção são apresentados por Alesina e Rodrik (1994). Esses autores consideram que essa causalidade pode estar baseada no fato de que os gastos governamentais e a política tributária redistributiva seriam, negativamente, relacionados ao crescimento, devido a seus efeitos perversos sobre a acumulação de capital.

Um segundo argumento quanto ao efeito perverso da desigualdade estaria baseado na instabilidade sociopolítica, conforme discutido em Alesina e Peroti (1996). Diante desses argumentos, duas hipóteses são levantadas: sociedades, altamente, desiguais criam incentivos para os indivíduos engajarem-se em atividades fora do mercado normal, tais como crimes, drogas, contrabandos, etc. Por outro lado, a instabilidade sociopolítica desencorajaria a acumulação de capital devido aos distúrbios presentes e às incertezas futuras que são geradas.

Galor e Zeira (1993) chamam atenção para o caso da restrição de crédito como estimulador da desigualdade e inibidor do crescimento. Segundo esses autores, o processo de desenvolvimento econômico é caracterizado pela complementaridade entre o capital físico e o capital humano, tal que o crescimento aumenta quando o capital humano, também, aumenta. Assim, a restrição de crédito prejudicaria os indivíduos mais pobres a investirem em capital humano, inibindo, portanto, o crescimento econômico.

De forma similar, Aghion *et al.* (1999) apontam que se existem retornos decrescentes no que diz respeito ao investimento individual em capital, e se esses investimentos representam uma função crescente das dotações iniciais, então a desigualdade deprimiria o crescimento, pois concentraria os investimentos com retornos marginais menores e a favor das pessoas mais ricas.

É importante observar que mesmo que os argumentos acima apontem que desigualdade prejudica o crescimento, eles ponderam de forma diferente o impacto da redistribuição sobre o crescimento. O argumento de economia política é baseado na premissa de que mudança distribucional progressiva tem um impacto negativo sobre o cresci-

mento. Isso ocorreria porque os incentivos de esforço do trabalho pelo lado daqueles que recebem renda seria reduzido e, dessa forma, desencorajaria os investimentos daqueles que transferem recursos para o governo. Por outro lado, através do argumento da instabilidade sociopolítica e da restrição de crédito, a redistribuição teria um impacto positivo sobre o crescimento econômico, uma vez que ela provocaria a redução das incertezas, a redução das restrições e o aumento dos investimentos em setores com alta taxa de retorno.

Ademais, temos aqueles que consideram que a desigualdade pode estimular o crescimento econômico. Bourguignon (1981), por exemplo, considera que esse efeito ocorre por razão do diferencial existente na propensão a poupar entre ricos e pobres. Seguindo a hipótese de Kaldor, onde a propensão a poupar dos ricos é maior do que a dos mais pobres, haveria uma tendência de que a taxa de investimento seria mais elevada em economias onde a desigualdade é maior, o que, de certa forma, possibilitaria um crescimento mais rápido.

Outra hipótese estaria relacionada à indivisibilidade de investimentos. A implementação de projetos que requerem grandes somas de recursos e na ausência de um mercado de capital que permite fazer grandes *poolings* financeiros para pequenos investidores, a concentração de riqueza facilitaria o financiamento desses investimentos e ocasionaria um crescimento mais rápido.

## As Evidências Empíricas Dessas Questões

A literatura empírica, nesses últimos anos, tem procurado evidenciar tais questões. Inicialmente pode-se verificar que existe, de certa forma, um consenso na literatura de que crescimento econômico não tem impacto sobre a desigualdade. Os trabalhos de Deininger e Squire (1996), Chen e Ravallion (1997), Easterly (1999) e Dollar e Kraay (2002) reforçam esses argumentos. No entanto, o efeito da desigualdade sobre o crescimento ainda não é conclusivo, nesse aspecto, corroborando a discussão teórica.

Por exemplo, Alesina e Rodrik (1994) e Perotti (1996), usando dados *cross section* para países, regridem a taxa de crescimento anual mé-

dia de 1960-85, com a desigualdade inicial (medida pelo coeficiente de Gini e pela participação na renda do terceiro e quarto quintil) e algumas variáveis de controle. Os autores mostram que a desigualdade de renda é inversamente relacionada com o crescimento subsequente.

Nessa mesma linha de investigação, Alesina e Perotti (1996) testam se a desigualdade de renda aumenta a instabilidade política e se essa última reduz o investimento. Eles identificam também uma relação, potencialmente, positiva entre aumento da desigualdade de renda e maior crescimento econômico. Por outro lado, Li e Zou (1998) e Forbes (2000) revisam os estudos acima usando painel com efeitos fixos, uma vez que consideram que estimativas por OLS são viesadas. Os resultados em Li e Zou (1998) são baseados em efeitos fixos padrões e em Forbes (2000) nas primeiras diferenças dos Métodos dos Momentos Generalizados (GMN). Em ambos os trabalhos, a conclusão é que a desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini é, positivamente, relacionada com o crescimento econômico.

Em contraste com os resultados acima, Barro (2000) não encontra relação entre desigualdade e crescimento e explica que a taxa de investimento não depende, significativamente, da desigualdade. Nesse estudo, Barro utiliza um 3SLS tratando o efeito fixo de cada país como erros aleatórios. Mesmo resultado é atingido por Lopez (2004b) que, utilizando o estimador de Arellano e Bond e um número amplo de variáveis de controle, não encontra evidências de que a desigualdade possa prejudicar o crescimento econômico. É evidente que o padrão desigual dos resultados acima pode ser explicado por diferentes fatores: variáveis e amostras distintas, qualidade dos dados, período de tempos diferentes, omissão de variáveis, etc.

Outra maneira de avaliar o problema seria considerar o caso em que a redistribuição tem impacto positivo sobre o crescimento. O estudo de Easterly e Rebelo (1993) usa várias medidas de redistribuição como alíquotas marginais de impostos, alíquotas médias e gastos sociais, e concluem que políticas de redistribuição levam ao maior crescimento. No entanto, apesar de Perotti (1996) ter encontrado evidências que provam que a desigualdade não tem nenhum papel na determinação de alíquotas marginais de impostos, ela tem efeito positivo sobre o crescimento.

Por fim, existe um consenso quando se avalia o impacto da desigualdade de ativos sobre o crescimento econômico. Apesar de Deininger e Squire (1998) não terem encontrado evidências entre desigualdade de renda inicial e crescimento econômico, eles ressaltam que a alta desigualdade na posse de terras tem um efeito negativo sobre o crescimento. Em Birdsall e Londoño (1997), encontra-se forte evidência entre crescimento e distribuição inicial de ativos.

## Algumas Evidências Recentes para o Brasil

Como visto, os níveis de pobreza de uma sociedade são, diretamente, afetados pelo comportamento da renda, da desigualdade e da interação entre esses. Quando a renda média aumenta, guardando os mesmos níveis de desigualdade, promoverá uma expansão da renda na mesma proporção para todos os indivíduos. Isso implica que determinados indivíduos conseguirão saltar a linha de pobreza. O impacto maior sobre a redução da pobreza e, conseqüentemente, sobre os níveis de bem-estar ocorre quando a expansão da renda é acompanhada pela redução da desigualdade e quando os níveis iniciais de desigualdade são baixos.

É importante que o processo de planejamento econômico procure desenhar ações que promovam a expansão da renda média com a redução da desigualdade. É nesse ponto que precisamos de planejamento estratégico para o desenvolvimento econômico, na medida em que há a necessidade de coordenar as ações públicas. Nesse sentido, a redução da desigualdade joga um papel importante na agenda das políticas governamentais, pois, é garantia de aumento de bem-estar quando acompanhado pelo aumento da renda.

Os gráficos 1-3, a seguir, apresentam, a título de exemplo dessa discussão, a evolução da renda, *per capita*, da desigualdade e da proporção de pobres no Brasil, região Sudeste e Nordeste, de 1995 a 2007. Inicialmente, examinando a evolução da renda, destacam-se cinco períodos, sendo três de expansão dado por 1995-1998, 1999-2002 e 2003-2007 e dois de contração 1998-1999 e 2002-2003, em que o primeiro está relacionado à crise cambial, quando da desvalorização do real e o segundo

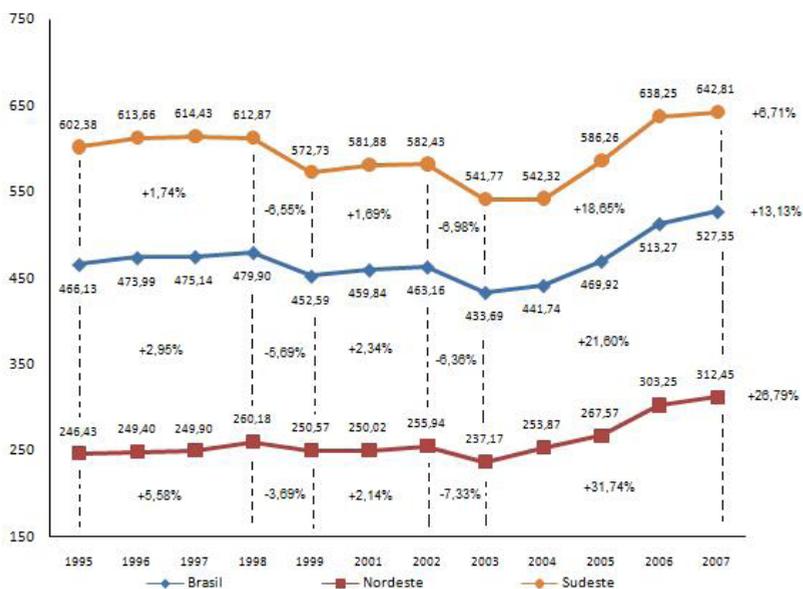
na iminência de eleição do Presidente Lula, quando o mercado teve receios quanto à manutenção da estabilidade macroeconômica. As taxas de variação, em cada período, podem ser vistas nos gráficos.

Pelo gráfico 1, verifica-se que o Nordeste apresenta taxas de expansão da renda superiores às do Sudeste e Brasil. Nos períodos de contração, a renda do Nordeste retraiu-se menos no período 1998-1999, porém, ligeiramente, mais no segundo período. De uma forma geral, esses resultados sugerem um movimento de aproximação da renda *per capita* entre essas regiões, nesse período.

Em extensão, a desigualdade de renda medida pelo índice de Gini é analisada no gráfico 2. Em todo o período, verifica-se que o Nordeste apresenta os maiores níveis. No primeiro período de expansão da renda, a desigualdade no Sudeste reduz-se, ligeiramente, enquanto que no Nordeste cresce, mas já no período seguinte (1999-2002) o movimento entre as regiões é inverso. Entretanto, no terceiro período de expansão há uma queda na desigualdade nas duas regiões.

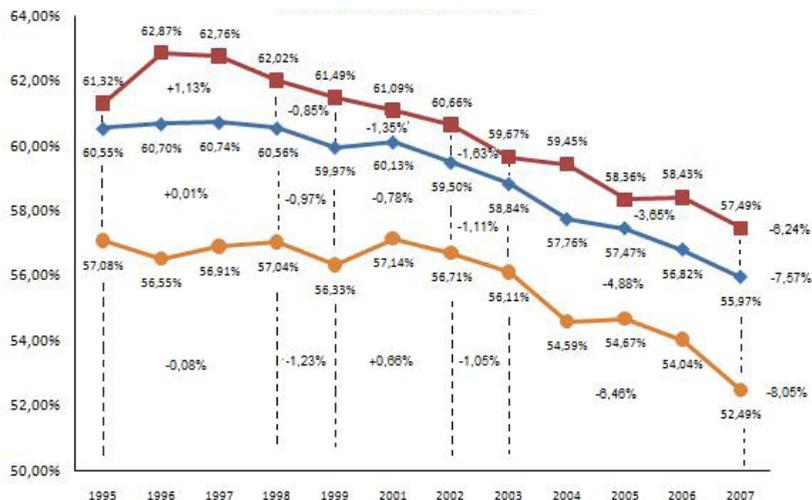
Quanto aos períodos de contração da renda nacional, verifica-se redução no índice de GINI nas duas regiões: no primeiro período há maior queda na concentração de renda do Sudeste, enquanto que no segundo a maior redução ocorre no Nordeste. Pode-se observar, segundo esses movimentos, que não existe um padrão comum de comportamento da desigualdade nas fases de expansão ou contração da renda do país. Entretanto, quando se conciliam as informações relativas à evolução da desigualdade com a da renda, percebe-se que em períodos de acelerada expansão, como no último, a desigualdade no Sudeste cai mais fortemente.

GRÁFICO 1  
EVOLUÇÃO DA RENDA FAMILIAR *PER CAPTA*, BRASIL  
E REGIÕES SUDESTE E NORDESTE



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE

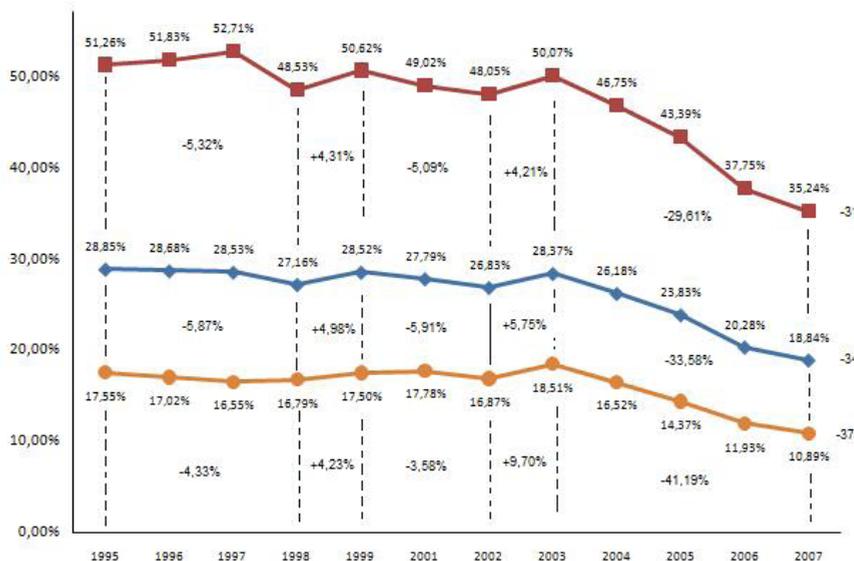
GRÁFICO 2  
EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA FAMILIAR *PER CAPTA*,  
BRASIL E REGIÕES NORDESTE E SUDESTE



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE

GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE POBREZA FGT (O),  
BRASIL E REGIÕES NORDESTE E SUDESTE



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE

O padrão de rebatimentos regionais, em termos de renda, desigualdade, pobreza e bem-estar dos movimentos da renda nacional, é de natureza muito complexa, pois, depende de vários cenários. Por exemplo, se o período de expansão da economia brasileira estiver sendo motivado por uma maior demanda de produtos agrícolas, aquelas regiões e setores do mercado de trabalho que estiverem dedicados a essa atividade seriam, relativamente, mais beneficiados. Isso poderia contribuir para mudanças na composição da renda relativa entre os diversos segmentos alterando, por sua vez, os indicadores de desigualdade e pobreza em cada região.

Por outro lado, se a retração ocorresse por um aumento nos juros reais na economia, o impacto poderia ser outro, uma vez que aquelas regiões do país e os setores que dependessem mais de crédito seriam mais afetadas, com consequências diretas sobre o mercado de traba-

lho nessas localidades. Nesse contexto, a dinâmica da renda pode ter reflexos imediatos e distintos sobre os níveis de desigualdade e pobreza, em cada região. A literatura tem sido pródiga em mostrar as inter-relações dessas variáveis (Ravallion (2001), Bourguignon (2004); Adams (2004), Son (2007) e Wal (2008)).

O gráfico 3, ao lado, ilustra o comportamento da pobreza, tomando por base o índice da proporção de pobres como reflexo do comportamento da renda e da desigualdade. Inicialmente, percebe-se que os níveis no Nordeste são bem superiores à média nacional e ao Sudeste. Entretanto, como visto anteriormente, no primeiro período de expansão, o Nordeste apresentou uma variação na renda mais que três vezes a da região Sudeste, mas a redução na proporção de pobres naquela região foi superior, em apenas 25%, a que aconteceu no Sudeste. Grande parte desse resultado pode ser explicada pelo movimento da desigualdade, uma vez que enquanto no Nordeste ela teve um acréscimo de 1,13%, na região Sudeste houve uma redução de -0,08%.

Explicação semelhante pode ser dada para o período seguinte, o de contração, onde a renda no Sudeste caiu de -6,55%, enquanto que no Nordeste a queda foi menor, de -3,69%. No entanto, nesse período o aumento da pobreza nessas regiões teve comportamento, de certa forma, bem semelhante. A redução da desigualdade no Sudeste foi mais expressiva, o que compensou o maior impacto negativo do declínio da renda. Por fim, um exemplo mais emblemático desse processo ocorre no período final de expansão da renda (2003-2007). Nesse caso, o Sudeste conseguiu reduzir mais expressivamente a pobreza do que o Nordeste, (41,19% contra 29,6%), tendo um crescimento bem menor na renda (18,66% contra 31,74%). Novamente, isso se deveu ao comportamento da desigualdade, que teve queda bem mais expressiva no Sudeste.

Quando se examina, por exemplo, a evolução da renda e da desigualdade, de forma comparativa, entre o Nordeste e o Sudeste, de 1995 a 2009, verifica-se que a renda no Nordeste teve uma expansão mais forte que a do Sudeste, mas a desigualdade cai menos lentamente no Nordeste. O resultado é que a proporção de redução da pobreza no Nordeste é menor que no Sudeste. Caso se introduza, por exemplo, uma medida de bem-estar que pondere, de forma mais acentuada, a

renda dos mais pobres, o ganho de bem-estar no Sudeste é bem mais acentuado do que no Nordeste. Esses resultados são potencializados pelo fato de que os níveis de desigualdade no Sudeste são bem menores do que no Nordeste.

## Considerações Finais

A experiência de Planejamento Econômico no Brasil iniciou-se, basicamente, após 1930, quando do redirecionamento das políticas governamentais no sentido de interromper um modelo agrário exportador e estabelecer as bases para um novo modelo de desenvolvimento, a partir da expansão do setor industrial e criação de um mercado interno mais amplo. O modelo de substituição de importações foi o pano de fundo das ações de planejamento do Estado brasileiro, nessa época, com seus devidos rebatimentos regionais. Esse processo ganha forma na década de 1950, com a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, após a II Guerra Mundial, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, responsável pelo financiamento da infraestrutura física, especialmente, a necessária para a indústria automobilística. Nesse contexto, a experiência de planejamento regional vem à tona, também, o que dá origem à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e do Banco do Nordeste do Brasil - BNB.

Nos anos iniciais, após a revolução de 1964, o Planejamento Econômico perdeu força dadas as preocupações de curto prazo em se conquistar a estabilidade macroeconômica. Entretanto, o auge ocorre na década de 1970, com o primeiro e segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, onde o papel da burocracia estatal, nessas atividades, ganhou grandes contornos. Como relata Resende (2010), as decisões estratégicas nessa época estavam, diretamente, ligadas à Presidência da República, assessoradas por dois colegiados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social.

A economia brasileira, nessa época, apresentou expressivas taxas de crescimento, alicerçadas, especialmente, em investimentos, em infraestrutura sendo esse processo arrefecido quando da segunda crise

do petróleo e o início do processo de redemocratização, no início da década de 1980. Após um longo período de instabilidade macroeconômica, o Brasil deu, novamente, esperanças de se estabelecer estratégias de ações mais consistentes, através da elaboração do Plano Plurianual de 1996-1999. Ele propunha, por meio de estudos e projetos macroeconômicos, estabelecer ações na construção de um estado moderno e eficiente, com reduções de desequilíbrios espaciais e sociais, ao mesmo tempo em que buscava uma inserção competitiva da economia, no cenário internacional. Esse projeto foi prejudicado com a crise cambial, no final da década.

Mesmo que de forma não explícita, quando comparado aos planos anteriores, o governo Lula inicia, novamente, um processo de recuperação da atividade de planejamento econômico, implementando diversas ações na área pública, dentre elas, o fortalecimento de diversas carreiras de Estado, assim como uma maior atenção aos setores específicos como o de energia elétrica e as políticas de ciência e tecnologia, comércio exterior e industrial. Mas foi na manutenção da estabilidade econômica, iniciada no governo anterior, conjugada com o aprofundamento dos programas sociais, que assistimos a construção de uma nova agenda. Nesse novo cenário, o Planejamento Econômico, além de incorporar as velhas questões relacionadas à infraestrutura física, competitividade industrial, tecnologia e fontes de financiamento, tem na estruturação dos programas sociais uma tarefa de grande relevância. A orientação dos esforços, através da promoção do crescimento econômico com redução das desigualdades, tornou-se imperativa para o aumento de bem-estar da população brasileira. Com essa vertente, o Nordeste e, particularmente, o Ceará que apresentam, historicamente, elevados níveis de desigualdade e pobreza, constituem-se importantes referências para as ações das políticas públicas com essa finalidade, o que, certamente, irar inspirar ações inovadoras nessa direção com a extinção da extrema pobreza, para citar apenas uma das ações do Governo da Presidente Dilma, que se inicia.

## Bibliografia

ADAMS R. H. J. (2004). *Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty*. World Development, v. 32, n.12, p. 1989-2014.

AGHION, P., E. CAROLI, and C. GARCIA-PEÑALOSA (1999). *Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories*, Journal of Economic Literature,

ALESINA, A. and D. RODRIK (1994). *Distributive Politics and Economic Growth*. Quarterly Journal of Economics, 109(2).

ALESINA, A. and R. PEROTTI (1996). *Income Distribution, Political Instability, and Investment*. European Economic Review, 40(6).

BARRO, R. (2000). *Inequality and Growth in a Panel of Countries*. Journal of Economic Growth, 5.

BIRDSALL, N. And J. L. LONDOÑO, (1997). *Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction*. American Economic Review Papers and Proceeding, 87(2).

BOURGUIGNON, F. (1981). *Pareto-Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz' Model of Wealth Distribution with Convex Savings Function*. Econometrica, 49.

BOURGUIGNON, F. (2003). *Elasticity of Poverty Reduction; Explaining Heterogeneity Across Countries and Time Periods*, in T. Eicher and S. Turnovsky, eds. *Inequality and growth. Theory and Policy Implications*. Cambridge: The MIT Press.

BOURGUIGNON, F (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle* DC: World Bank, Washington.

CHEN, S. and M. RAVALLION (1997), *What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?* The World Bank Economic Review, 11(2).

CHEN, S. and M. RAVALLION (2003). *Household Welfare Impacts of China's Accession to the World Trade Organization*. The World Bank, Policy Research Working Paper N° 3040.

De LIMA, F. S; BARRETO, F. A. and MARINHO E. (2003). *Impacto do Crescimento Econômico e da Concentração de Renda sobre o Nível de Pobreza dos Estados Brasileiros*. Anais do VII Encontro Regional de Economia, Fortaleza.

DENINGER, K. and L. SQUIRE (1996). *A New Data Set Measuring Income Inequality*. The World Bank Economic Review, 10(3).

DENINGER, K. and L. SQUIRE (1998). *New Ways of Looking at Old Issues: Asset Inequality and Growth*. Journal of Development Economics, 57.

DOLLAR, D and A. KRAAY (2002). *Growth is Good for the Poor*. Journal of Economic Growth, 7(3). pp 195-225.

EASTERLY, W. (1999). *Life During Growth: International Evidence on Quality of Life and Per Capita Income*. Journal of Economic Growth, 4.

EASTERLY, W. and S. REBELO (1993). *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*, Journal of Monetary Economy, 32:3, 417-58.

FORBES, K. (2000). *A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth*. American Economic Review, 90(4).

GALOR, O. and J. ZEIRA (1993). *Income Distribution and Macroeconomics*. Review of Economic Studies, 60(1).

HOFFMANN, RODOLFO (1995). *Desigualdade e Pobreza no Brasil no Período 1970-1990*. RBE. 49, (2): 277-94. Abril/Junho 1995.

HOFFMANN, RODOLFO (2005). *Elasticidade da Pobreza em Relação à Renda Média e à Desigualdade no Brasil e nas Unidades da Federação*. Revista Economia.

KAKWANI, N. and E. PERNIA (2001). *What is Pro-Poor Growth?* Asian Development Review 18.

- KRAAY, A. (2004). *When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries*. The World Bank Policy Research Working Paper No. 3225.
- LI H. and H. ZOU (1998) *Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence*, Review of Development Economics, 2(3).
- LOPEZ, H. (2004a). *Pro-Poor-Growth: A Review of What We Know (and of What We Don'T)*. Mimeo. The World Bank.2004.
- LOPEZ, H. (2004b). *Pro-Poor-Pro-Growth: Is There a Trade-Off?* The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3378.
- LOPEZ, H. and L. SERVEN (2004). *The Mechanics of Growth-Poverty-Inequality Relationship*, Mimeo, The World Bank.
- MENEZES, T. A. and PINTO R. F. (2005). *É Preciso Esperar o Bolo Crescer, para Depois Repartir?* Anais do VIII Encontro Regional de Economia, Fortaleza, 2005.
- PEROTTI, R. (1996), *Growth, Income Distribution and Democracy*. Journal of Economic Growth, 1.
- RAVALLION, M. (1997). *Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?* Economic Letters 56.
- RAVALLION, M (2001). *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*. World Development, v. 29, n. 11, p. 1803-1815.
- RAVALLION, M. and S. CHEN (2003). *Measuring Pro-Poor Growth*. World Bank, Policy Research Working Paper 2666.
- RAVALLION, M. and M. LOKSHIN (2004). *Gainers and Losers from Trade Reform in Morocco*. The World Bank, Policy Research Working Paper nº 3368.
- SON, H. H. (2007). *Interrelationship between Growth, Inequality, and Poverty: The Asian Experience* Asian Development Review, v. 24, n. 2, p. 37-63.
- SON, H. H. (2004). *A Note on Pro-Poor Growth*. Economic Letters, 82, 2004, 307-314.

WAL, P. A (2008). *Economic Growth and Poverty Reduction: Evidence from Kazakhstan*. Asian Development Review, v. 24, n. 2, p. 90-115.

WHITE, H. and A. ANDERSON (2000). *Growth vs. Redistribution: Does the Pattern of Growth Matter?* DFID white paper on Elimination World Poverty; making Globalization Work for the Poor.





## O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras

Sergei Soares

**Sergei Soares** Doutor em Economia pela Universidade de Brasília - UNB, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, DF. Atua na área de Economia do Bem-Estar Social, com ênfase em habilidades cognitivas, capital humano e educação.

### Breve História do Programa Bolsa Família

**E**mbora o Programa Bolsa Família tenha sido criado apenas em 2003, sua criação é consequência de uma trajetória particular em políticas de proteção social, seguida pelo Brasil nos últimos quarenta anos, em especial após a Constituição de 1988. Essa trajetória tem elementos em comum com outros países latino-americanos, mas, também, com outros que são próprios ao nosso país. O objetivo desta seção é traçar um resumo da história da proteção social no Brasil, com um olhar voltado para a criação do Programa Bolsa Família. Isso porque resumir em poucas páginas a história recente da proteção social no

Brasil, em geral é tarefa demasiadamente complexa para este texto. Portanto, o texto terá como foco as características que levaram à criação do Bolsa Família.

## Preliminares

Tal como a maior parte dos países latino-americanos, o Brasil consolidou, inicialmente, um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de sociedades que não compartilhavam a nossa história, o Estado Novo legou-nos um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduziu as desigualdades da nossa sociedade. Era um sistema urbano, contributivo, formal e predominantemente branco. Grande parte dos nossos vizinhos latino-americanos seguiu caminho semelhante, copiando modelos europeus para sociedades que tinham, apenas recentemente, saído da escravidão negra ou da servidão indígena, e que eram caracterizadas pela exclusão da imensa maioria.

Para as populações não contempladas por essa proteção social, majoritariamente negros ou indígenas, acenava-se com a inclusão futura, mediante sua incorporação progressiva ao mercado de trabalho formal. Por um período no pós-guerra foi possível sustentar esse projeto, mas o saldo nas últimas décadas do século passado mostrou que, apenas na Argentina e Uruguai, chegou-se próximo da incorporação grande parte da força de trabalho no mercado formal e sua consequente proteção social. Mesmo nesses países, o assalariamento total não chegou ao campo ou a grupos demográficos fora do paradigma contributivo, como as mães solteiras.

No Brasil, o primeiro passo em direção a um paradigma inclusivo veio com a criação da Previdência Rural, em 1971, e a consequente quebra da relação entre contribuição e benefício. Reconhecer o trabalho em atividades agrícolas, quase que totalmente informais, para além da importância do benefício em si a milhões de trabalhadores agrícolas, propiciou um desacoplamento entre contribuição e benefício, abrindo espaço para a introdução da dimensão das necessidades no sistema de proteção social. Além disso, abriu-se um novo conceito no processo de construção da proteção social brasileira: a solidariedade.

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social. A Carta Magna, de 1988, elevou o *status* da assistência social ao das outras políticas sociais que formam a espinha dorsal das políticas sociais: educação; saúde; e previdência. Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, garantindo uma transferência de solidariedade, ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que com muitas lacunas. Adicionou-se, ainda, a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas. Por fim, a Carta criou o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A criação do BPC trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza como um risco social, pelo menos quando combinado com outros riscos. O BPC outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar: por idade; ou deficiência física ou mental, cuja renda familiar *per capita* for inferior a um quarto de um salário mínimo. Ou seja, o risco social de pobreza passou a existir, pelo menos quando relacionado com outros riscos sociais que tornavam o indivíduo não apto para o trabalho, como a idade avançada ou a deficiência.

A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, em seu primeiro artigo, versa sobre a necessidade de prover mínimos sociais para garantia de necessidades básicas e, em 2004, o Plano Nacional de Assistência Social mudou o foco dos “públicos” para as “seguranças”: de acolhida; de convivência; de desenvolvimento de autonomia; de sobrevivência a riscos circunstanciais; e de renda. Foi dentro desse contexto a criação do Bolsa Família, que vem reforçando a ideia de transferência de solidariedade, na medida em que, também, não é contributivo e visa aquelas famílias que não contam com renda suficiente para sobreviver.

O próximo passo nessa construção ocorreu nos anos 1990, com a aprovação, pelo Senado, em dezembro de 1991, do Projeto de Lei nº 2.561, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de

imposto de renda negativo. Segundo este projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos de todas as fontes inferiores de Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 de hoje<sup>1</sup>) teriam direito a uma renda mínima vital igual a trinta por cento da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.0000,00. Note-se que esse projeto versa sobre renda individual e não renda familiar *per capita*. A lei original nunca foi votada pela Câmara; e, em 2004, um substitutivo bem mais vago, a Lei nº 10.835 foi sancionada pelo Presidente Lula. Contudo, o arcabouço conceitual estava completo para a criação de um elemento novo no sistema de proteção social que dependia, apenas, da condição de pobreza dos indivíduos. Instalava-se no Congresso Nacional, pela primeira vez, a pretensão de criar um sistema de proteção, baseado na solidariedade nacional. A partir desse momento, o debate político já não mais podia ignorar essa possibilidade.

## Os Programas de Transferência de Renda Condicionados

Apesar do arcabouço conceitual desenvolvido, o início dos anos 1990 apontou para Programas de Garantia de Renda Mínima. O que foi implementado no Brasil foram Programas de Transferência de Renda Condicionados. A principal diferença é que, enquanto o único critério para os Programas de Garantia de Renda Mínima é a renda, os Programas de Transferência de Renda Condicionados, também, exigem uma contrapartida dos beneficiários, em geral, que se engajem em ações em benefício deles mesmos e suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso toda a história posterior ao Projeto do Senador Suplicy foi centrada nos Programas de Transferência de Renda Condicionados.

Tudo começou em 1995. Naquele ano, três experiências locais de renda mínima apareceram, simultaneamente, no Brasil. Foram estas: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, que teve início em março de 1995; a Bolsa Familiar para Educação, no Dis-

---

1 Janeiro de 2007.

trito Federal, que teve início em maio de 1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, que teve início em dezembro de 1995. (SOUZA e FONSECA, 1997; SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2004). Todos os três programas limitavam-se a famílias com crianças menores de 14 anos e todos os três eram Programas de Transferência de Renda Condicionados, que exigiam uma contrapartida dos seus beneficiários. Em Brasília, a linha de elegibilidade era de R\$ 60,00 (R\$ 160,19 de hoje) e o benefício era de um salário mínimo por família. Em Campinas, a linha era de R\$ 35,00 (R\$ 93,44 de hoje) e o benefício médio era de R\$ 117,00 (R\$ 312,36 de hoje). Todos os três programas exigiam das famílias contrapartidas educacionais.

No ano seguinte, 1996, foi criado o primeiro Programa de Transferência de Renda Condicionado Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este, era altamente focalizado nas crianças de sete a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, tais como o cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente, foi expandido para as áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança. Esses valores, se corrigidos pela inflação de 1996 a 2009, seriam R\$ 58,18 e R\$ 93,08, respectivamente. No entanto, como nunca foram corrigidos, continuam valendo R\$ 25,00 e R\$ 40,00. As contrapartidas do PETI eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência anual escolar de 75%. O órgão responsável pelo PETI era a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS).

Nos anos que se seguiram, o país assistiu uma explosão de programas inspirados, principalmente, no programa de Brasília. Nos anos 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins e Vitória (Lavinhas, 1998) todos criaram algum tipo de Programa de Transferência de Renda Condicionado.

O segundo Programa de Transferência de Renda Condicionado Federal no Brasil foi o Programa Bolsa Escola Federal, criado em 2001<sup>2</sup> e, também, claramente inspirado no programa de Brasília. A contrapartida consistia na frequência à escola mínima de 85% no ano, para crianças de seis a 15 anos. O benefício era concedido a famílias, cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$ 90,00 e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família. O Ministério da Educação respondia pelo programa.

Um pouco depois do Bolsa Escola foi criado o Bolsa Alimentação, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno; exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre zero e seis anos, com teto de R\$ 45,00 por família, e o programa estava a cargo do Ministério da Saúde. Em 2003, foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias, cuja renda *per capita* não alcançava meio salário mínimo, e os recursos deveriam ser usados, exclusivamente, na compra de alimentos.

A situação dos programas de transferência de renda condicionados, em 2003, era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com, praticamente, os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum desses

---

2 Houve por um curto período de tempo, uma tentativa do Governo Federal de complementar os programas municipais e estaduais (Lei 9.533, de 1997), mas isso nunca foi significativo.

programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional.

No entanto, todos os programas federais, estaduais e municipais reconheciam a pobreza, como risco social e tinham como público-alvo indivíduos de domicílios pobres, embora segundo linhas de pobreza diferentes. A revolução conceitual estava completa, mas faltava uma boa reforma gerencial.

Em outubro de 2003, o governo federal criou o programa Bolsa Família<sup>3</sup>, cujo objetivo primordial era organizar os quatro programas em um único programa. O Bolsa Família, também, incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida, mas incorporada por outro Ministério, com seus próprios critérios e valores de benefício. Para realizar a unificação, o Bolsa Família beneficiou-se da existência do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação em 2001<sup>4</sup>, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos programas federais. Estava criado o Programa Bolsa Família.<sup>5</sup>

## O Programa Bolsa Família e sua Evolução.

Após a fusão, em outubro de 2003, a configuração do Programa Bolsa Família tem permanecido mais ou menos a mesma. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelo programa. Cabe à Senarc estabelecer normas para a execução do programa, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas e, conseqüentemente, propor o orçamento anual para o PBF, definir quotas por município, estabelecer parceiras com os estados e com outros órgãos do governo federal, acompanhar o andamento do programa em

3 MEDIDA PROVISÓRIA nº 132, de 20 de outubro 2003.

4 DECRETO nº 6.135, de 26 de junho de 2007. (Revogados: DECRETO nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e o DECRETO de 24 de outubro de 2001.)

5 LEI 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o DECRETO nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

geral e fazer avaliações regulares do PBF<sup>6</sup>. A Senarc, também, estabelece os critérios de quem recebe e quanto, define o questionário do Cadastro Único, define os critérios para suspensão e corte dos benefícios, dentre várias outras definições de parâmetros operacionais. Em suma, a Senarc tem a regência do PBF e toma todas as principais decisões relativas ao programa.

A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador. Cabe à Caixa receber as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, processar essas informações, calcular a renda familiar *per capita*, de acordo com os critérios estabelecidos pela Senarc e, por consequência, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento; e finalmente, pagar o benefício, mensalmente. O papel da Caixa é grande, na medida em que a Caixa não é apenas o órgão pagador, mas, também, quem processa as informações. Isso limita a intervenção de qualquer gestor, seja este federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa essas informações de acordo com os critérios estabelecidos pela Senarc, mas é relevante que, quem faça o processamento seja a Caixa e não a Senarc. Há, também, grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, em remanescentes de quilombos ou indígenas, cuja concessão de Bolsas não depende do processo de análise do Cadastro e é definido diretamente pela Senarc, passando à frente de outras famílias elegíveis, mas esses perfazem uma pequena minoria e ainda devem ingressar no PBF, por meio do Cadastro.

A base de informações do Bolsa Família é o Cadastro Único, mas este vai além do PBF propriamente dito e, hoje, é uma fonte de informações para diversos programas focalizados, conforme será visto adiante, na discussão dos programas complementares. O Cadastro é importante porque se trata de um Censo, embora imperfeito e incompleto, da população pobre do país. Cabe aos municípios cadastrar as famílias pobres, usando o questionário-padrão, definido pela Senarc e fazer relatórios de acompanhamento das contrapartidas.

---

6 Cabe à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), também do MDS, fazer avaliações de impacto de maior fôlego.

O Programa Bolsa Família não é um direito. Ao contrário, encontra-se, explicitamente, condicionado às possibilidades orçamentárias. A lei que cria o Bolsa Família declara que:

“O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” (Lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, artigo 6, parágrafo único)

Ao contrário de uma aposentadoria, um seguro desemprego ou o pagamento de um título da dívida pública, o Bolsa Família é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja um crédito suplementar.

O PBF, no entanto, conta com critérios para a sua concessão. Esses critérios não definem apenas uma fila. Os critérios são públicos e definem famílias como elegíveis ou não, o que gera conceitos estranhos aos programas de orçamento fixo, como população elegível não coberta. Se alguém tem filhos e vive com renda inferior a R\$ 120,00 *per capita*, é elegível para receber o PBF e, se não recebe, é um elegível não coberto. Alguns autores, como Medeiros, Britto e Soares (2008) chegam a caracterizar o benefício do Bolsa Família como um “quase-direito”.

“Quase-direito” ou não, quando um programa é caracterizado por um orçamento definido e custos claros, a definição de metas passa a ser necessária. Se não existem metas físicas, não há como fazer planejamento orçamentário anual. A criação do PBF, em 2003, deu-se concomitantemente, com a primeira meta, de 11,2 milhões de famílias.

Por razões operacionais e orçamentárias, decidiu-se aumentar o número de beneficiários, gradualmente, até atingir a meta de 11 milhões. Isso ocorreu no final de 2006. Durante os anos de 2007 e 2008, não houve aumento na cobertura do PBF, sendo que novas famílias entraram, apenas, como resultado da saída de outras famílias. O PBF, com 11 milhões de domicílios, é uma das maiores políticas sociais brasileiras, em número de beneficiários. O Programa Bolsa Família é superado em número de beneficiários apenas pelo Sistema Único de Saúde, que, em princípio, cobre toda a população brasileira, pela educação pública com 52 milhões de alunos e pela previdência social, com 21 milhões de benefícios concedidos.

Tabela 1. Tamanho do Programa Bolsa Família			
Critério	2004	2006	2008
Número de famílias (Cad. Único) (milhões)	9,0	11,1	11,3
Número de famílias (Pnad) (milhões)	6,3	9,0	n.d.
Percentual de famílias (Pnad)	12,5	16,8	n.d.
Percentual da renda das famílias (Pnad)	0,49	0,69	n.d.
Gasto com Benefícios (em R\$ milhões)	3.792	7.525	10.607
Percentual do PIB (Siafi/Sidor)	0,30	0,35	0,37

Fonte: Pnad; SAGI/MDS – Matriz de Informação Social

Em termos orçamentários, no entanto, o PBF é relativamente pequeno, e responde por algo em torno de 0,3% do PIB. A Tabela 1 mostra o tamanho do PBF, de acordo com várias dimensões.

## Os Benefícios

Desde sua criação, o Programa Bolsa Família tem se caracterizado por um benefício composto e duas linhas de pobreza (elegibilidade). As linhas se referem sempre à renda familiar *per capita*, que é a soma de todas as rendas de todos os membros da família, dividida pelo número de membros. A família é definida como: “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que, com ela, possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.” (Lei 10.836). A definição de família é relevante e constitui uma das principais diferenças entre o PBF e o Benefício Assistencial de Prestação Continuada, o outro programa de transferência de renda com foco na pobreza<sup>7</sup>.

As famílias, cuja renda *per capita* for superior à linha de pobreza extrema, mas inferior à linha de pobreza (não extrema), fazem jus a um be-

<sup>7</sup> A renda familiar *per capita* do PBF é, virtualmente, idêntica à renda domiciliar *per capita* nas Pesquisas Domiciliares, e as duas são usadas como sinônimo.

benefício variável que depende do número de crianças com idade de zero a 14, até um máximo de três crianças por família. As famílias, cuja renda *per capita* for inferior à linha de pobreza extrema, têm direito a um benefício fixo, independente do número de pessoas na família, além de terem, também, direito ao mesmo benefício variável que as famílias cuja renda cai entre as linhas de pobreza e pobreza extrema. Desde julho de 2008, há, também, um segundo benefício variável, associado ao número de membros adolescentes na faixa de 15 a 16 anos que residem na família, até um máximo de dois adolescentes. O benefício é pago à mãe de família e, na ausência desta, a outro membro, como o pai. Há um número muito pequeno de casais no qual o pai é receptor.

Não há qualquer regra de indexação formal para os benefícios do Bolsa Família, mas, quando os valores foram corrigidos, de acordo com os decretos acima, eles o foram de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que mede a inflação da cesta de consumo de famílias, cuja renda se situa entre um e oito salários mínimos. Há quem defenda que seria desejável usar a inflação de alimentos ou calcular um índice específico para as pessoas mais pobres, mas até o momento, tem-se usado o INPC.

Data	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008
Legislação	Lei 10.836	Decreto 6.157	Lei 11.692 e Decreto 6.491
Linha de pobreza extrema	R\$ 50,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00
Linha de pobreza	R\$ 100,00	R\$ 120,00	R\$ 120,00
Benefício variável	R\$ 15,00 (zero a 14)	R\$ 18,00 (zero a 14)	R\$ 20,00 (zero a 15) e R\$ 30,00 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00

Fonte: Senarc/MDS

Desde 2004, o benefício é concedido, em princípio, por um período de dois anos. Isso significa esperar que os agentes municipais do PBF revisitem as famílias, ou de outra forma atualizem seus Cadastros, a cada dois anos, para verificarem se suas condições de vida mudaram ou permaneceram as mesmas. Na prática, nem todos os municípios mantêm esse grau de agilidade e há famílias beneficiárias no PBF que não recebem visitas do agente social há muito tempo.

Além das visitas periódicas, há, também, uma crescente verificação do *status* das famílias em bases de dados de fontes de renda formais: a bases do BPC e do restante da Seguridade; e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). As primeiras duas apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial, e a segunda se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. A verificação com a base de benefícios do BPC começou no ano passado e a verificação com o restante da seguridade começa no ano seguinte.

Se alguém na família passa a receber um benefício previdenciário ou assistencial ou um salário no setor formal, e esta nova renda leva à renda *per capita* da família acima dos limites do PBF, tanto a própria família como o município, no qual ela reside, são informados da nova situação. Um mês após o envio dos dois comunicados, o benefício é bloqueado<sup>8</sup>. Se o Cadastro for atualizado e as novas informações apontarem para que a família continue recebendo, a despeito da nova renda, o benefício será desbloqueado. Caso contrário, o benefício será cancelado.

O problema com este método é que tanto os registros da seguridade como, principalmente, a RAIS tornam-se disponíveis com algum atraso. A RAIS é coletada apenas, anualmente, e até os dados estarem disponíveis, é possível que até dois anos tenham se passado. Uma possibilidade seria consultar outros registros administrativos mensais como: o Guia de Recolhimento do FGTS; Informações à Previdência Social (GFIP); e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Em 2008, 445 mil famílias tiveram benefícios cancelados e outros 622 mil benefícios foram bloqueados para investigação nessas verificações.

---

8 O único cruzamento que leva à retirada imediata da família é com o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), para domicílios unipessoais cujos beneficiários estão falecidos.

Finalmente, há um número surpreendente de famílias que pedem a suspensão do benefício devido ao fato de terem melhorado de vida. Segundo o Sistema de Benefícios ao Cidadão, 44 mil famílias pediram para sair do PBF por conta própria. No entanto, este número é, provavelmente, uma subestimativa, na medida em que muitos gestores vinculam esses pedidos ao fato do valor da renda *per capita* ser superior a estabelecida pelo programa. Não deixa de ser verdade, mas a variável que aponta a honestidade da família é perdida no processo.

## As Contrapartidas

Um dos pontos mais contenciosos do PBF é o acompanhamento das contrapartidas exigidas das famílias. Para receber o benefício, as famílias devem enviar seus filhos à escola e, com relação à saúde, fazer exame pré-natal, acompanhamento nutricional e manter o acompanhamento de saúde e as vacinas em dia (Lei 10.836). Há um grande número de autores que defendem que estas são tão ou mais importantes que o benefício em si. Essa vertente da literatura sobre Programas de Transferência de Renda Condicionados enfatiza o caráter “condicionado” dos programas. O Bolsa Família seria, de acordo com essa visão, um programa de incentivo ao capital humano das famílias mais pobres. Na imprensa e na arena política, os que se alinham com essa visão cobram, incessantemente da Senarc, maior empenho no acompanhamento das contrapartidas e até a criação de novas contrapartidas.

O programa mexicano *Progresar/Oportunidades* é um exemplo de PTRC, explicitamente desenhado para aumentar a transmissão intergeracional de capital humano. Não se fala em portas de saída, uma vez que é claro as famílias receberem o benefício por uma geração, até que as crianças de hoje sejam adultos de amanhã com alto capital humano, ou pelo menos com o mínimo garantido. O tempo entre visitas é de seis anos, e não de dois, como no Brasil (YASCHINE e DÁVILA, 2008).

Há outra vertente, para a qual o PBF é, antes de tudo, proteção social. Ao colocar contrapartidas excessivas, a função proteção social enfraquece, na medida em que serão, provavelmente, aquelas famílias mais vulneráveis que não conseguirão cumprir contrapartidas mais ri-

gorosas. Há outro argumento, ligado ao Direito, que critica as contrapartidas de modo ainda mais forte: se o PBF transformar-se em direito, então contrapartidas não devem ser cobradas.

O governo brasileiro, que, inicialmente, manteve uma distância prudente dos dois extremos, tem transitado desde 2006 em direção à cobrança cada vez mais dura das contrapartidas. Não houve criação de novas contrapartidas ao longo do tempo e, em termos relativos, poucas famílias foram desligadas do PBF por descumprimento. Contudo, há um aumento na intensidade do acompanhamento das contrapartidas. Logicamente, este aumento na cobrança leva a um endurecimento, embora uma pequena parcela dos cancelamentos deva-se à cobrança de contrapartidas.

As contrapartidas mais cobradas dos beneficiários são aquelas em que todos deveriam, e têm obrigação legal de cumprir. O Capítulo 3 da Constituição Federal estabelece que a educação é “dever do Estado e da família” e que o ensino fundamental é obrigatório. As contrapartidas de saúde não são obrigações legais de per si, mas são ações fortemente recomendadas pela política de saúde a todos os cidadãos, qualquer que seja sua renda ou classe social. As contrapartidas de saúde, também, não sofrem de acompanhamento tão próximo quanto as de educação, embora a taxa de acompanhamento tenha subido de 7% das famílias no primeiro semestre de 2005, para 59% no segundo de 2008.

Sendo obrigatórias ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples como o é para as famílias, menos vulneráveis. São famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente, vivem além do alcance dos correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva cumprir seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe.

Houve, como já foi colocado, uma melhoria no sistema de cobrança das contrapartidas por parte do Estado. Até setembro de 2006, não havia cobrança efetiva das contrapartidas. Desde outubro de 2006, no entanto, o MDS, o MEC e o Ministério da Saúde iniciaram a implementação de um sistema de acompanhamento das contrapartidas

crescentemente sofisticado e eficaz. Como mostra a Tabela 3, a taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais vem aumentando de 62% das crianças, em 2006, até quase 85%, no final de 2008. O acompanhamento das contrapartidas na saúde, também, tem sido crescente: de meros 6% das famílias no primeiro semestre de 2005, até quase 60% no segundo semestre de 2008.

Tabela 3. Acompanhamento das Contrapartidas				
	Educação		Saúde	
	Em mil crianças	Em %	Em mil famílias	Em %
2005 1º semestre			362	6,8
2005 2º semestre			1.883	36,0
2006 1º semestre			2.919	43,1
2006 2º semestre	9.569	62,8	3.454	40,3
2007 1º semestre	11.993	78,9	4.782	51,1
2007 2º semestre	13.170	84,7	5.166	54,6
2008 1º semestre	13.040	84,9	6.084	62,7
2008 2º semestre	12.748	84,8	5.718	63,6

Fontes: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

Elaboração: DEGES/SEANRC/MDS.

O monitoramento das contrapartidas do PBF é um esforço complexo e bem-montado, feito por três áreas diferentes nos três níveis federativos do Brasil. As contrapartidas educacionais são consolidadas pelo MEC e as contrapartidas de saúde pelo Ministério da Saúde. O MDS, por sua vez, faz a cobrança aos beneficiários.

A cobrança das contrapartidas educacionais é feita pelas secretarias municipais de educação e consolidada pelo MEC. Usando o Cadastro Único, o MDS gera uma lista de crianças, indexada pelo Número de Informação Social (NIS), e o código da escola constante do último registro do Cadastro. O MEC, então, distribui essa lista para as secretarias municipais de educação. As escolas, cujos diretores têm acesso à internet, recebem da secretaria uma senha para preencher a frequência das crianças e suas famílias recebem os benefícios diretamente. As demais recebem formulários de papel e a consolidação é feita pela Secretaria Municipal de Educação. As respostas das escolas estaduais, também, são consolidadas pelas secretarias municipais. O processo é repetido cinco vezes por ano, uma vez a cada dois meses, salvo no período de férias escolares.

Há um grande número de crianças onde o *status* escolar muda, seja por que trocam de escola seja por que passam de ano. Cabe às secretarias municipais encontrar essas crianças, e o fazem de modo admirável. Aproximadamente, 85% das crianças estão com o acompanhamento da frequência escolar em dia. Ao final de cada ciclo bimensal de acompanhamento de frequência, os dados são repassados pelo MEC ao MDS.

O acompanhamento das contrapartidas de saúde é coordenado pelo Ministério da Saúde e feito pelas secretarias municipais de saúde. A taxa de resposta é um pouco inferior à taxa de resposta educacional devido à oferta um pouco menor dos serviços de saúde, em que o acesso constitui a contrapartida do PBF. O ciclo da saúde, também, é de seis, e não de dois, meses.

O que o MDS faz com a informação que recebe depende do motivo de descumprimento das contrapartidas. Se, por exemplo, uma criança deixa de frequentar a escola porque quebrou a perna, porque a ponte que dá acesso à escola caiu ou outro motivo justificável, a frequência baixa é informada junto ao motivo e o MDS não toma nenhuma providência pois nenhuma é cabível. No entanto, se o motivo é desconhecido ou não justificável, é enviada uma carta a título de aviso, a ser lida na tela do terminal bancário quando da retirada do benefício. Essas comunicações avisam quais crianças estão com a frequência abaixo de 85% sem justificativa.

Se, após o aviso, a frequência da criança continua abaixo de 85% e sem justificativa, na próxima rodada, dois meses depois, outra carta será, enviada, outro aviso eletrônico postado e o benefício será, temporariamente, bloqueado. Quando a família tentar sacar o benefício, haverá uma mensagem na tela informando que não pode sacar o benefício devido ao descumprimento de contrapartidas. O valor bloqueado, no entanto, poderá ser sacado no mês seguinte.

Se a criança continuar com a frequência abaixo de 85% na terceira rodada de verificação, além de nova rodada de avisos, o benefício será suspenso por um mês. Dessa vez, o benefício não poderá ser sacado posteriormente.

Na quarta rodada haverá uma suspensão por dois meses, e após a quinta rodada, depois de um ano de descumprimento – o benefício será, finalmente, cancelado e outra família receberá a Bolsa.

Se o motivo do descumprimento for caso de polícia – exploração sexual, abusos de diversos tipos – a medida cabível é o acionamento dos serviços sociais ou policiais. No entanto, ainda não há acompanhamento por parte do MDS do que é, de fato, feito nesses casos.

Finalmente, cabe dizer que o descumprimento de contrapartidas de saúde leva às mesmas consequências que o descumprimento das contrapartidas educacionais e as duas são cobradas conjuntamente – ou seja, uma família com o benefício suspenso pode fazer o esforço de garantir a frequência dos filhos e ser surpreendida pelo cancelamento do benefício por descumprimento dos exames pré-natais, por exemplo. A Tabela 4 mostra quantas famílias, até hoje, passaram por cada um dos passos descritos acima.

Ação	Número de Famílias	Porcentagem
Advertência	2.092.394	100,0%
Bloqueio	765.011	36,6%
1ª Suspensão	339.205	16,2%
2ª Suspensão	149.439	7,1%
Cancelamento	93.231	4,5%

Fontes: DEGES/SEANRC/MDS.

Apesar do claro endurecimento da cobrança por parte da Senarc com relação às contrapartidas, apenas 4,5% das famílias que, em algum momento, não cumpriram com as contrapartidas, foram desligadas do programa por seu descumprimento. Trata-se de algo em torno de 4% das 2,5 milhões de famílias desligadas por todas as razões até o final de 2008. No entanto, para quem tem uma visão de proteção social do PBF, as medidas tomadas são draconianas. Finalmente, o monitoramento das contrapartidas faz parte do Índice de Gestão Descentralizada, a ser explicado a seguir.

## Relação com os Municípios e o Índice de Gestão Descentralizada

Os municípios têm vários papéis fundamentais no PBF. O papel mais importante é que são responsáveis pela identificação das famílias a serem beneficiadas, mediante o recolhimento das informações que compõem o Cadastro, o que quer dizer, em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário de uma Bolsa Família, na medida em que toda a informação que a Caixa processa ou a Senarc analisa é coletada pelo agente municipal. São, também, responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os responsáveis diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários às famílias cumprirem suas contrapartidas. Trata-se de um papel estratégico. Sem municípios empenhados e uma boa gestão, o próprio funcionamento do PBF seria comprometido.

Esse desenho descentralizado contrasta com o desenho de outros PTRC, como o *Progresá*, cujas estratégias de focalização e acompanhamento de contrapartidas são bem mais centralizadas. Ver-se-á adiante que ambas as estratégias produzem resultados mais ou menos equivalentes em termos de focalização, embora a estratégia brasileira seja muito mais barata, uma vez que, conta com a estrutura administrativa pré-existente dos municípios brasileiros.

Apesar dessa estrutura pré-existente ser uma das chaves do sucesso do PBF, as relações entre União e municípios, no Brasil, nunca foram fáceis. Após alguma confusão inicial com relação às responsabilidades

dos municípios e do governo federal, em maio de 2005 o governo federal passou a firmar Termos de Adesão com cada município para clarificar o papel de cada um, incluindo a definição de qual agente municipal responderia pelo Programa.

Em 2006, o governo federal foi um pouco mais ousado e passou a apoiar, financeiramente, a estrutura administrativa dos municípios, mediante um repasse definido por fórmula para as prefeituras. A fórmula deste apoio financeiro foi simples: um valor máximo de R\$ 2,50 por família beneficiária do PBF, sendo que as duzentas primeiras famílias de um município qualquer seriam remuneradas em dobro (LINDERT *et al*, 2007). Este valor máximo é então multiplicado pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que consiste na média simples de quatro porcentagens:

1. a porcentagem das famílias com renda até meio salário mínimo no Cadastro Único, com informações coerentes e completas;
2. a porcentagem das famílias com renda até meio salário mínimo no Cadastro Único, cuja última visita ou atualização foi há menos de dois anos;
3. a porcentagem das crianças beneficiárias com as informações sobre contrapartidas educacionais completas;
4. a porcentagem das famílias beneficiárias com informação sobre contrapartidas de saúde completa.

O IGD é a média simples destas quatro porcentagens. O valor médio não ponderado do IGD situa-se em torno de 74% e a mediana da distribuição é 75%, o que se traduz em muitos municípios perderem recursos por não terem cadastro ou acompanhamento de contrapartidas de boa qualidade.

A composição do IGD não escapa do debate em torno das contrapartidas. Note-se que metade do IGD diz respeito ao Cadastro e, portanto, à focalização e à cobertura do Programa, a outra metade diz respeito ao acompanhamento das contrapartidas. Para os que consideram que o PBF é essencialmente proteção social, o peso dado à verificação das contrapartidas (50%) é excessivo. Para os que outorgam ao PBF

um papel importante no incentivo ao capital humano, a composição do IGD é adequada e reflete o fato da função de acumulação de capital humano no PBF ser tão importante quanto a função proteção social.

Finalmente, os ministérios setoriais têm um papel importante na verificação das contrapartidas. As secretarias municipais de saúde e educação dos municípios não prestam contas diretamente ao MDS e sim às suas respectivas contrapartes no Governo Federal, os Ministérios de Saúde e Educação. Esses ministérios, por sua vez, repassam as informações ao MDS. Isso facilita a integração do PBF com as políticas educacionais e de saúde e evita as críticas, frequentemente feitas a programas mais centralizados como o *Progresá*, de que estaria criando uma política social paralela à margem dos ministérios e secretarias da saúde e educação. É um arranjo complexo, mas necessário em um país fortemente federativo.

### Portas de Saída ou Programas Complementares?

Outro ponto contencioso do Bolsa Família são as portas de saída. Se a falta de empenho, a falta de esperança no futuro ou expectativas pouco ambiciosas são importantes causas da pobreza de uma família, então um programa como o Bolsa Família pode ter efeitos de longo prazo negativos. Ao acostumar as pessoas a viver da caridade do Estado, o PBF as levaria a empenhar-se menos na superação da pobreza pelos seus próprios meios e levaria ao aprofundamento, no longo prazo, da própria pobreza no país. Uma medida extrema, coerente com esta visão, seria estabelecer limites máximos de permanência no PBF, tais como os que são previstos no Seguro Desemprego. Alguns PTRC, como o *Chile Solidario*, preveem, pelo menos, teoricamente, um tempo máximo de permanência no programa, em geral de três anos<sup>9</sup>. Embora este prazo não seja cumprido a mão de ferro (pelo menos no Chile), a filosofia que embasa esse tipo de limite é que o programa não passaria de uma ajuda temporária a famílias que estão passando dificuldades, com a ideia de que essas famílias irão, rapidamente, se emancipar do programa.

9 É importante não confundir o *Chile Solidario* com a política de transferência de renda no Chile. Aquele país conta com outros programas, como o *Subsidio Único Familiar* (SUF) e a *Pensión Básica Solidaria*, que são direitos garantidos a todas as famílias pobres no Chile.

Uma medida menos extrema seria incumbir aos gestores do programa a busca pelas portas de saída. Ou seja, não se exige que as famílias encontrem as portas de saída e sim que a política social o faça. Novamente, o *Chile Solidario* é um bom exemplo. Considerável esforço é gasto com o acompanhamento psicossocial das famílias e prestação de assessoria para que estas possam acessar políticas de intermediação de mão de obra, de formação profissional e de microcrédito, dentre outras. Mais uma vez, é coerente com a ideia de que a causa da pobreza se encontra em características das famílias, que podem e devem ser mudadas pela política pública.

Note-se que portas de saída ou tempo máximo de permanência não são, exatamente, compatíveis com uma visão de acumulação de capital humano dos PTRC, uma vez que isso requer que as famílias tenham apoio do programa pelo tempo – uma ou duas décadas – necessário para ver suas crianças terminarem sua formação. Tanto assim, que o PTRC mais claramente identificado com a melhoria do capital humano – o *Progres/Oportunidades* – não prevê nada que se aproxime de um tempo máximo de permanência. Ao contrário, a fórmula de elegibilidade do *Progres/Oportunidades* dificulta que famílias saiam do programa.

A posição contrária é de que a pobreza causada seja por problemas estruturais da própria economia e sociedade do país ou, então, por características das famílias cujas políticas públicas não são capazes de mudar, pelo menos no curto prazo. Exemplo da primeira visão seria um padrão de inserção da economia do país na economia global subordinado que gera pobreza, ou um padrão de desenvolvimento regional que condena certas áreas ao atraso; exemplo da segunda seria que às famílias faltam capital social, capital humano ou redes sociais para conseguir uma boa inserção no mercado de trabalho. A consequência de qualquer uma das duas visões é de que a busca por portas de saída é uma tarefa sem chances de sucesso em grande escala.

A posição do governo federal Brasileiro é rejeitar a busca pelas portas de saída, mas, ao mesmo tempo, deixar a porta entreaberta para as políticas sociais buscarem auxiliar as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. Isso se faz mediante os programas complementares, que focalizam políticas de treinamento, de microcrédito ou de

outro tipo, para as famílias beneficiárias do PBF. Em princípio, cabe à Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) do MDS articular com outros ministérios a execução de programas complementares. Alguns exemplos de programas complementares são: o Programa Brasil Alfabetizado; o ProJovem; o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária; o Programa Nacional da Agricultura Familiar; Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste; a Tarifa Social de Energia Elétrica; e o Programa Luz para Todos (para uma lista completa, ver [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas\\_complementares](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares)).

Embora nenhum desses programas tenha sido desenvolvido, explicitamente, para os beneficiários do Bolsa Família, todos usam o Cadastro Único para dar algum tipo de tratamento preferencial, seja aos beneficiários do PBF, seja aos inscritos no Cadastro em geral. Até agora, o único programa desenhado para os beneficiários do Bolsa Família tem sido o Plano Setorial de Qualificação (Planseq), que visa formar beneficiários do Bolsa Família para o setor de construção civil, mas, até este, é executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e não pelo MDS.

## Cobertura e Focalização

A focalização é tema fundamental para todos os Programas de Garantia de Renda Mínima ou Programas de Transferência de Renda Condicionados não universais. Afinal, se o país está selecionando os mais pobres para receber um benefício, é muito importante que se selecione, de fato, os mais pobres. A cobertura é, igualmente, importante. Para se ter um impacto relevante sobre a pobreza, desigualdade ou bem-estar, é necessário abranger uma grande porcentagem das pessoas pobres.

A cobertura do Programa Bolsa Família não começou do zero. Quando o programa foi criado, em 2003, já havia cerca de dez milhões de famílias recebendo os programas remanescentes. Se são excluídos os 6,7 milhões de beneficiários do Auxílio-Gás, um programa cujo valor era realmente muito baixo, com muita sobreposição com os outros programas além de ter características, essencialmente diferentes do PBF, a Tabela 5 mostra que, em janeiro de 2004, havia 4,2 milhões de beneficiários do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ou Cartão Alimenta-

ção, além de 3,6 milhões de beneficiários do PBF. Havia, também, em torno de um milhão de beneficiários do PETI, mas devido a características do Programa, em particular uma jornada escolar ampliada para que as crianças não voltassem a trabalhar, a integração do PETI com o PBF começou, apenas, no final de 2005.

Programa	Beneficiários em 01/2004
Bolsa Escola Federal	3.601.217
Bolsa Alimentação	327.321
Cartão Alimentação	346.300
Bolsa Família	3.615.861

Fonte: SAGI/MDS – Matriz de Informação Social

Finalmente, havia uma meta de 11 milhões de famílias beneficiárias a serem atingidas.

Nos três anos que seguiram à fusão, a cobertura do PBF aumentou, continuamente, até o final de 2006, quando a meta dos 11 milhões foi, finalmente, atingida. Em 2007 e 2008, não houve mudança no total de beneficiários. Houve nesses dois anos, fortes evidências de subcobertura grave do PBF, a principal das quais era a existência de dois milhões e meio de famílias cadastradas e elegíveis, mas que não recebiam o benefício. Outro indício foi a redução na renda dos 5% mais pobres em 2007, justamente em um ano no qual a economia ia de “vento em popa”. No entanto, foram dois anos de crescimento da renda e redução da pobreza, e não havia maiores preocupações com o aumento da cobertura.

Em parte, devido às evidências persistentes de subcobertura; em parte, devido aos impactos da crise internacional, o governo federal decidiu aumentar, paulatinamente, no decorrer de 2009, a cobertura do PBF para 13,7 milhões, atingindo essa meta no final de 2009.

Tabela 6. Número de Famílias Cobertas pelos PTRC de 2004 a 2008, não incluindo Benefícios Bloqueados e Suspensos.		
Ano	Bolsa Família	Outros
2004	6,571,839	3,204,193
2005	8,700,445	1,891,616
2006	10,965,810	71,091
2007	11,043,076	28,282
2008	10,557,996	14,867

Fonte: SAGI/MDS – Matriz de Informação Social

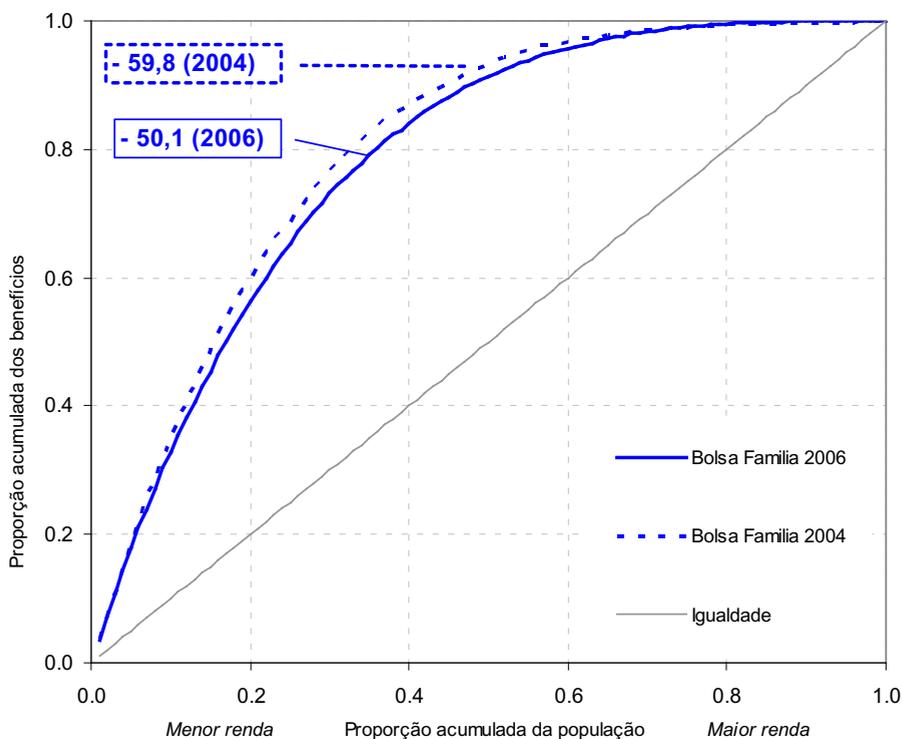
Quando se considera a focalização e sua interação com a cobertura, a história torna-se mais complexa. Uma ferramenta-padrão para avaliar a focalização de uma transferência de renda é a Curva de Incidência e o número que a caracteriza: o Coeficiente de Incidência (Gráfico 1). Para desenhar uma Curva de Incidência, deve-se:

- i. ordenar a população pela renda líquida, excluindo os benefícios do próprio PBF;
- ii. no eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda;
- iii. no eixo vertical, acumular os recursos transferidos pelo PBF e programas remanescentes.

A razão para se utilizar a renda líquida da transferência e não a total é que o critério para receber um benefício social é a renda familiar descontado este benefício. Ou seja, é preciso saber qual é o nível de pobreza de uma família quando ela NÃO conta com a transferência governamental em questão. Caso contrário, haveria uma contradição na concessão do próprio benefício. Como os registros administrativos (Cadastro Único) sofrem diversas limitações, a focalização do PBF deve ser medida usando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Usando esta Pesquisa, há duas técnicas para o cálculo da renda líquida do benefício do PBF. A primeira é a utilização do suplemento

sobre programas de transferência de renda, e a segunda é o uso de valores típicos para identificar a renda oriunda do PBF. O uso do suplemento é mais preciso, mas o mesmo pode ser usado apenas em 2004 e 2006, os anos nos quais este foi a campo<sup>10</sup>. Como este trabalho procura a maior precisão possível, a técnica do suplemento será usada.

GRÁFICO 1  
CURVAS DE INCIDÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
EM 2004 E 2006.



Fonte: SOARES *et alii* (2008)

10 Veja SOARES *et alii* (2006) para detalhes do primeiro método e FOGUEL e BARROS (2008) para detalhes do segundo.

O Gráfico 1 mostra que houve uma pequena piora na focalização do PBF, de 2004 para 2006. Se a hipótese de rendimentos decrescentes aplica-se aos programas de transferência de renda, com o considerável aumento na cobertura, isso era de ser esperado, não se constituindo em um resultado negativo per si. Se o Coeficiente de Incidência do PBF, em 2006 (-0,568), é comparado com últimos números disponíveis para os programas *Progres*a/Oportunidades no México (-0,56) e *Chile Solidário* (-0,57), verifica-se que os valores são muito próximos. Ou seja, a focalização PBF está a par dos melhores padrões internacionais.

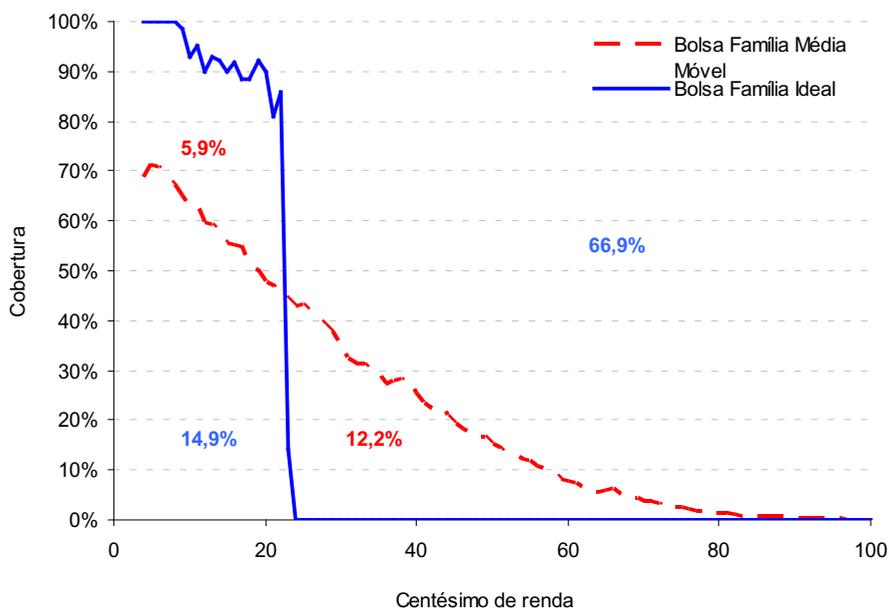
Tabela 7. Famílias Beneficiárias e Elegíveis do Programa Bolsa Família.			
2004	Não elegível	Elegível	Total
Não recebe	77,9%	9,6%	87,5%
Recebe	5,3%	7,2%	12,5%
Total	83,2%	16,8%	100,0%
Entre os que recebem o benefício	42,5%	57,5%	100,0%
2006	Não elegível	Elegível	Total
Não recebe	76,6%	6,6%	83,2%
Recebe	8,3%	8,5%	16,8%
Total	84,9%	15,1%	100,0%
Entre os que recebem o benefício	49,2%	50,8%	100,0%

Fonte: SOARES et alii (2008)

Outra forma de avaliar a focalização das transferências de renda é verificar a proporção de famílias ou de pessoas que atendem, estritamente, aos critérios de elegibilidade. A Tabela 7 mostra que em 2004 e 2006, respectivamente, 42,5% e 49,2% das famílias que recebiam o

Bolsa Família tinham uma renda *per capita* líquida da transferência acima do critério de elegibilidade então vigente para o programa. (ver Tabela 2 para critério de elegibilidade).

GRÁFICO 2  
PESSOAS BENEFICIÁRIAS E ELEGÍVEIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA,  
SEGUNDO CENTÉSIMO DE RENDA.



Fonte: SOARES at ali (2009)

O Gráfico 2 mostra as mesmas categorias, mas a unidade de análise são as pessoas e não as famílias. O eixo horizontal mostra o centésimo de renda e o eixo vertical duas coberturas: a ideal (linha sólida) e uma média móvel da cobertura observada (linha tracejada). Os números 14,9% e 66,9% representam as proporções da população brasileira que estão na categoria na qual deveriam estar: pessoas em famílias não elegíveis que não recebem e pessoas em famílias elegíveis que recebem um Bolsa Família. Os números 5,9% e 12,2% mostram os erros de inclusão indevida – pessoas em famílias não elegíveis recebendo um

Bolsa Família – e de exclusão indevida – pessoas em famílias elegíveis que deveriam receber, mas não recebem.

A curva vermelha tracejada mostra que: quanto mais pobres as pessoas, mais recebem o benefício. Isso é coerente com as Curvas e Coeficientes de Incidência do PBF. No entanto, há considerável erro de focalização próximo da linha de elegibilidade. Quase metade das famílias que recebe o PBF não atendia aos critérios de entrada no programa. Trata-se de um número bastante elevado que entra em aparente contradição com os bons resultados dos Coeficientes de Incidência. Qual a explicação?

Há três possíveis explicações para esse elevado erro de focalização: (i) fraudes; (ii) erros na medida da renda, os principais dos quais seriam erros na captação da renda pelos agentes municipais do PBF e erros na projeção populacional; e (iii) volatilidade de renda. É de conhecimento geral que as fraudes existem. Elas beneficiam, por exemplo, parentes e amigos de políticos eleitos ou cabos eleitorais que, claramente, não têm direito de receber o benefício. No entanto, o número de casos de fraude levantado situa-se em algumas centenas, o que, em comparação aos onze milhões de benefícios, é insignificante.

Erros na captação da renda e na volatilidade de renda devem ser bem mais relevantes. As famílias próximas, mas acima da linha de elegibilidade do PBF têm incentivos claros para subdeclarar sua renda. Além disso, alguns assistentes sociais podem identificar uma família como pobre, mesmo esta não cumprindo, formalmente, as exigências para entrar no programa, e decidir fazer uma estimativa para baixo da renda familiar. Talvez a explicação mais importante seja aquela em que as pessoas em geral, e as pessoas mais pobres em particular, frequentemente não sabem qual é sua renda mensal. Um vendedor ambulante pode saber exatamente quanto vendeu no dia, mas calcular o lucro líquido no mês é bem mais difícil.

Ao contrário da fraude explícita, é difícil estimar qual a prevalência desse tipo de erro de focalização. Isso porque ele se confunde com a insegurança, ou volatilidade da renda de famílias pobres. Isso ocorre porque a renda informada na Pnad refere-se a apenas um mês do ano e não traduz com precisão a condição socioeconômica das famílias. Além de não saber, exatamente, quanto faturou no mês, o nosso ven-

dedor ambulante fatura quantidades diferentes, possivelmente muito diferentes, a cada mês. Como uma pessoa que cai abaixo da linha de pobreza tem direito a um Bolsa Família por dois anos antes da próxima verificação, o número de beneficiários do PBF será muito maior que o estimado em uma pesquisa transversal com a Pnad.

Como em uma pesquisa transversal o erro de reportagem da renda e da volatilidade de renda confundem-se, é difícil fazer uma estimativa precisa de quanto maior o número de beneficiários deveria ser que as estimativas feitas na Pnad. Não há dúvida, contudo, de que a volatilidade de renda explica boa parte das duas e meio milhões de famílias elegíveis não atendidas pelo PBF.

## O Cadastro, o Papel da Caixa e a Gestão de Informação

A Caixa tem um importante papel na gestão e operação do Programa Bolsa Família. A Caixa não é apenas o agente pagador, mas, também, opera o Sistema do Cadastro Único e o Sistema de Benefícios, provavelmente os dois principais sistemas do PBF. Há outros sistemas, como o de verificação de Condicionalidades, que não são operados pela Caixa, mas não são tão centrais para o Programa quanto o Cadastro e o Sistema de Benefícios. Assim, a Caixa não apenas paga os benefícios, mas, também, recebe as informações coletadas pelos municípios e gera, de acordo com regras estabelecidas pelo MDS, a lista de beneficiários e folha de pagamento. Acredita-se que o fato da Caixa operar tais sistemas não seja o arranjo ideal, na medida em que o MDS não tem controle direto das informações do mesmo. Essa opinião, entretanto, não é necessariamente consensual entre analistas e gestores do Programa.

Apesar do arranjo atual não ser ideal, não há dúvida de que a Senarc detém muito mais controle das informações cruciais para o PBF e de que essas informações são de qualidade melhor que no passado recente. O Sistema do Cadastro Único, de início, era inadequado sob o ponto de vista da manipulação de suas informações para fins gerenciais e analíticos, o que levou a dificuldades importantes na condução do Programa. É provável que essa inadequação tenha se dado tanto pelo

pouco tempo disponível para o desenvolvimento do sistema, como pela relativa inexperiência da Caixa em administrar bases de dados específicas da área social. As versões mais novas do Cadastro Único apresentaram melhorias significativas, com crescente participação dos técnicos do MDS no desenho do Sistema.

Apesar das ainda presentes limitações do sistema da Caixa, o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas pobres. O mesmo sofre de diversas falhas que são inerentes a um cadastro com alimentação descentralizada. Há viés de seleção na medida em que alguns municípios têm maior competência ou empenho para manter um bom cadastro que outros, o que implica que se deve ter muito cuidado ao usar o Cadastro para comparações intermunicipais. O Cadastro é incompleto porque existem famílias pobres que nunca foram cadastradas, fato que é visível na Pnad. Além do mais, o IGD mostra que algo em torno de 20% das famílias tem informações incompletas ou incoerentes e outras 20% não são entrevistadas há mais de dois anos.

No entanto, o Cadastro conta com um bom questionário e, principalmente, uma adesão massiva de milhares de agentes municipais, que nele acreditam e que fazem o máximo possível para que tenha as melhores e mais atualizadas informações possíveis. Pode-se afirmar que 20% de famílias com informações incompletas ou incoerentes induz que 80% das famílias no cadastro contam com informações completas e coerentes. O Cadastro Único foi o primeiro em que se coletou informação sobre grande parte das famílias no Brasil, que vai além de um nome e um número. Trata-se de um empreendimento admirável que abre um canal de comunicação entre o Estado e a população mais pobre. Ou seja, enquanto cadastro de pobres, o Cadastro Único é bom.

## O Futuro

Como se pode discernir das primeiras páginas deste trabalho, houve muita mudança nos Programas de Transferência de Renda Condicionados, até meados da presente década. Nos últimos anos, no entanto, não houve grandes mudanças conceituais, nem de desenho e quase toda a atenção do MDS deu-se a pequenas, porém importantes, me-

lhorias gerenciais. É possível que, até o final do governo Lula, essa situação permaneça assim, e que novas mudanças conceituais ou de desenho do PBF ocorram apenas no próximo governo.

O PBF, hoje, é um programa de extrema importância no panorama das políticas sociais no Brasil. Tem um número de beneficiários comparável com o das grandes políticas como a saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal da política social brasileira. Pode-se pensar que o Programa Bolsa Família cumpriu um importante papel nessa primeira fase. São conhecidos os impactos do PBF na redução da pobreza, na diminuição da desigualdade de renda, na maior frequência escolar e na garantia de que as crianças beneficiárias não se submetam ao trabalho infantil como antes. Dado o que foi mostrado no decorrer deste texto, o PBF deve se transformar a partir de agora. O PBF não é um programa de geração de oportunidades, como o *Chile Solidário*; não é exatamente um programa de incentivo à acumulação de capital humano, como o *Progresas/Oportunidades*; e também não é um programa claramente de proteção social, como o *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (PANES) Uruguaio ou o Programa de Garantia de Renda Mínima, de 1991. No momento, ele é uma espécie de “estranho no ninho”, de difícil classificação no universo da política social. Se o problema fosse apenas de classificação, a solução seria, meramente, mudá-la. Mas o problema é mais profundo: na medida em que a concepção do PBF permanece sem clareza, aprofundam-se as contradições no próprio programa e o mesmo acaba frustrando todos os três objetivos.

Cada escolha tomada leva a distintas decorrências operacionais. Dessa definição conceitual mais geral se derivam as respostas para as diversas perguntas que assolam o PBF. As contrapartidas devem ser duramente cobradas ou devem ser um detalhe menor? Deve permanecer um programa de orçamento definido ou deve se transformar em direito? Se for proteção social, deve ser mais integrado com outras partes do sistema de proteção social, como o PBC, as aposentadorias e pensões do INSS e o Seguro Desemprego? Deve haver tempo máximo de permanência? O foco deve se aproximar dos programas de geração de oportunidades, os que buscam as “portas de saída”? Hoje, o PBF é

um programa, ainda, híbrido, cuja natureza não é clara e no médio prazo terá que sofrer alguma modificação de desenho e se assumir como uma coisa ou outra.

Para ajudar a refletir sobre essas três diferentes concepções de Programas de Transferência de Renda Condicionados podem ser citadas experiências de vários países, representantes de cada uma dessas abordagens, portanto, atenhamo-nos em três casos polares (SOARES e BRITTO, 2007). O primeiro são os programas cujo objetivo primordial é o corte da transmissão intergeracional da pobreza, mediante o incentivo à acumulação de capital humano. Esse objetivo depende, fundamentalmente, da cobrança das contrapartidas. A verdadeira função da transferência é ser um meio para viabilizar a formação da próxima geração. A porta de saída é a formação da próxima geração e a saída de uma família, antes disso, colide com o objetivo do próprio programa. O sistema de informações deve ser integrado, antes de tudo, com os sistemas dos ministérios ou secretarias responsáveis pela acumulação de capital humano, como educação ou saúde. O melhor exemplo desse caso polar é o *Progresar/Oportunidades Mexicano*.

O segundo caso são os programas, cujo objetivo é uma assistência temporária a famílias pobres acoplada à geração de oportunidades. São o equivalente a uma UTI da pobreza: a transferência de renda são as transfusões de sangue que mantêm o paciente vivo enquanto os programas de geração de oportunidades o curam, a médio prazo, da doença da pobreza. Nesses casos, as portas de saída têm papel primordial e é necessário que esses programas estejam intimamente acoplados à oferta de capacitação, treinamento, aconselhamento familiar, microcrédito, desenvolvimento local e outros programas, cujo objetivo é capacitar a família para que ela escape da pobreza pelos seus próprios meios. Tempos máximos de permanência fazem todo o sentido para não gerar incentivos adversos. Esse, talvez, seja o desenho mais comum de PTRC na América Latina, sendo que o *Chile Solidario* foi seu primeiro exemplo.

Finalmente, há os PTRC que são, assumidamente, proteção social. O objetivo primordial é dotar os pobres de renda para que estes possam viver com menos agrura e angústia enquanto não encontram os

caminhos para melhorar de vida. Nesses casos, considera-se que as crianças são especialmente vulneráveis, o que explica fórmulas que lhes outorgam benefícios e a exigência de contrapartidas educacionais e de saúde. Se o PTRC é proteção social deve ser pensado como política permanente, portanto, o prazo de permanência é enquanto durar a necessidade da família. Diferente da abordagem anterior, aqui, a busca por portas de saída, mediante geração de oportunidades, se faz em outras políticas, preferencialmente em outros ministérios. O melhor exemplo deste caso polar é o *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (PANES) Uruguai. Seguir nessa direção equivale ir, novamente, rumo a um Programa de Garantia de Renda Mínima, como no Projeto do Senador Suplicy (1991).

Então, *quo vadis* Bolsa Família? A discussão acadêmica e política no Brasil tem, em grande medida, ignorado o modelo mexicano. Tempos de permanência intencionalmente longos, cobrança férrea de contrapartidas e o fim ou limitação dos programas complementares não é um receituário lido ou ouvido no Brasil. No nosso país, os dois paradigmas que duelam por supremacia são o modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades e o modelo de proteção social.

Quais são as consequências de cada um desses desenhos? Há diversos pontos que precisam ser esclarecidos, alguns são operacionais, como a relação da Senarc com a Caixa Econômica Federal e do Cadastro Único com o Cadastro de Informações Sociais (CNIS). Outros são conceituais, como a relação com o Benefício de Prestação Continuada, a transformação em direito, as políticas de geração de oportunidades e a cobrança das contrapartidas. No entanto, os pontos operacionais dependem dos conceituais e vice-versa. Não é possível fazer um “divórcio” entre a gestão de uma política e o conceito que se tem da mesma.

## O Cadastro e o Papel da Caixa

Embora em qualquer modelo o papel da Caixa deva ser redimensionado, é natural que a mesma tenha um papel maior no modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades. Isso porque a chave do sucesso desse modelo é o acoplamento do benefício

às ações de geração de oportunidades. E a própria Caixa é o agente operador de grande parte das ações de geração de oportunidades.

Se o objetivo for gerar oportunidades, então, no que se refere ao Cadastro, o principal desafio é ser uma fonte de informações, tanto gerencial como para avaliação de impactos, para os programas complementares. O fato de o Cadastro ser um cadastro de pobres, e não de cidadãos, não é um problema, na medida em que não há a intenção de fusão do PBF com o sistema de proteção social maior. Dito de outro modo, as interações são horizontais entre programas complementares, mas sempre para o mesmo público de pobres.

Dado que os programas de geração de oportunidades no Brasil têm uma longa e gloriosa história de fracasso, a avaliação de impactos com grupos de controle válidos (se possível, experimentais) é fundamental para o sucesso desse modelo. A geração de oportunidades, ao contrário da proteção social, não é uma área que conta com bons modelos de como desenhar intervenções, embora conte com muitos modelos de como não fazer. Isso quer dizer que haverá, necessariamente, muita experimentação com forte avaliação até chegar a modelos eficazes para ações de geração de oportunidades.

Em suma, o sistema de informações ideal para renda condicionada numa perspectiva de geração de oportunidades é algo parecido com o que existe hoje, embora com um sistema de informática melhorado e um enfoque de avaliação de impacto mais forte.

Se o modelo for o de proteção social, então o papel da Caixa deveria, realmente, ser reduzido ao de agente pagador. Nada que a Caixa faz hoje, a não ser pagar o benefício, é relevante do ponto de vista da proteção social. Os programas complementares continuariam relativamente marginais como hoje, ou passariam a ser ainda mais marginais, o que faz com que o papel da Caixa como agente operador de boa parte destes programas outros não seja tão relevante para o PBF.

Se o PBF transformar-se em um programa de garantia de renda mínima, incorporando-se plenamente ao sistema de proteção social hoje existente, o Cadastro Único, que hoje é um cadastro de pobres, também deve-se incorporar ao sistema de informações para a proteção social hoje existente. Se o PBF for em direção à renda mínima focalizada,

o que se busca é um Cadastro com interações verticais nas quais os cidadãos de todas as faixas de renda seriam acompanhados. Ou seja, o Cadastro Único deve ser uma etapa intermediária na construção de um Cadastro de Cidadãos, ou, na nomenclatura existente, do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Nesse modelo, o próprio desenho de gestão do Cadastro Único teria que ser repensado para que se integrasse cada vez mais ao CNIS.

Eventualmente, haverá, também, interações horizontais: o CNIS deverá somar, com um único identificador, informações do programa de garantia renda mínima, da Seguridade Social e registros trabalhistas. Parte dessa construção já começou: tanto o Cadastro Único como os registros da saúde e da educação usam o Número de Informações Sociais (NIS) em uma de suas diversas encarnações (NIT, PIS, PASEP).

## A Relação com o Benefício de Prestação Continuada

Se o PBF transformar-se em garantia de renda mínima, surge imediatamente o problema de um país que tem duas políticas de garantia de renda mínima, com linhas de elegibilidade, sistema de informações, valor de benefício e conceito de família diferentes e conflitantes. Hoje, é um pouco difícil justificar a existência de dois benefícios com tão pouca coordenação no mesmo Ministério. Se o PBF for direito, ficaria mais difícil ainda.

Se o PBF transformar-se em direito, contudo, a coordenação não deverá ser um problema maior. Há uma diferença conceitual básica relevante entre o PBF como direito e o BPC (que já é direito). Enquanto o primeiro é complementação de renda, o segundo é substituição de renda. O BPC é pensado para quem não deveria estar trabalhando e o PBF é pensado para quem poderia trabalhar se vivesse em um país no qual a demanda por trabalho fosse adequada. Isso quer dizer que o fato dos benefícios serem diferentes não traz maiores problemas conceituais ou operacionais.

O conceito de família e as linhas de elegibilidade podem ser facilmente ajustados, principalmente agora que um quarto de um salário mínimo e R\$ 120 estão relativamente próximos. Promover uma fusão dos con-

ceitos de família e linhas de elegibilidade faria com que o BPC e o PBF se fundissem em um único Programa de Garantia de Renda Mínima, com o mesmo conceito de família e as mesmas linhas de elegibilidade, mas com duas vertentes: substituição e complementação de renda.

Se o caminho a ser trilhado é o da renda condicionada como geração de oportunidades, então não há razão para aproximar-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O PBF teria como foco a geração de oportunidades e o BPC a garantia de renda mínima para deficientes e idosos, como é hoje.

## As Contrapartidas

Há razões para cobrar contrapartida das famílias tanto do PBF como geração de oportunidades, quanto do PBF como garantia de renda mínima. No entanto, se o PBF for pensado como geração de oportunidades, ele deveria se acoplar a políticas e programas para a área de trabalho e renda. A ideia central é que, através de programas de treinamento e de geração de emprego, as famílias saiam da pobreza gerando sua própria renda. Portanto, se o objetivo é gerar oportunidades, então as contrapartidas podem e devem ser ampliadas e duramente cobradas, uma vez que as famílias incapazes de cumpri-las também serão incapazes de encontrar as portas de saída, pelo menos não seguindo a estratégia do programa.

Se o PBF é visto como garantia de renda mínima focalizada ou mesmo como proteção social, o conjunto das contrapartidas deve ser mantido o menor possível e focado na garantia da transmissão da proteção social dada às famílias para suas crianças e outros indivíduos vulneráveis. Isso porque se o conjunto de contrapartidas for muito extenso, serão justamente as famílias mais vulneráveis que serão incapazes de cumprir com as contrapartidas, frustrando o objetivo de proteção social do programa. O mesmo aplica-se à dureza das cobranças. Se a cobrança não for branda, serão as famílias mais vulneráveis que serão desligadas do programa. Não é que não haja necessidade das contrapartidas, mas há que se entender que é exatamente em função do alto grau de vulnerabilidade social que muitas famílias não conseguem atender às

exigências e, portanto, devem ser encontradas formas de prestar ainda maior assistência social, não alijá-las do processo de resgate social.

Enfim, esperamos ter mostrado que o Bolsa Família é uma política revolucionária em termos de política social no Brasil. Embora tenha sido produto de uma importante trajetória nas políticas sociais, o PBF revolucionou a proteção social no Brasil. Os impactos do PBF foram relevantes no combate à desigualdade e a algumas medidas de pobreza, não se encontrando impactos negativos do programa.

No entanto, o Bolsa Família é um programa, cuja natureza híbrida requer, a médio prazo, uma definição do caráter essencial do programa. Entretanto, é importante ressaltar que um programa de geração de oportunidades para os pobres difere substantiva e significativamente de um programa de garantia de renda mínima. Características fundamentais para o sucesso de um levarão à frustração dos objetivos do outro, necessariamente. Cabe ao processo político a decisão do que o Brasil precisa, mas é importante que se saiba que há uma escolha a ser feita.

## Referências

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.258).

\_\_\_\_\_. *A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família*. Niterói: Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, 2008 (Texto para Discussão, n. 238)

DECRETO Nº 6.135, de 26 de junho de 2007. (Revogados: DECRETO Nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e o DECRETO de 24 de outubro de 2001).

KATHY, L.; Anja L.; Hobbs, J.; Hobbs e de la Brière, B. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Washington: Banco Mundial, 2007. (SP Discussion Paper, n. 0709). Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>.

LAVINAS, L. *Programas de Garantia de Renda Mínima*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 596). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

LEI 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o DECRETO Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*. Brasília: IPC, 2008. (Working Paper n. 46.) Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 132, de 20 de outubro 2003.

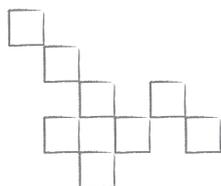
SILVA, O. M. S.; YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUSA, A. M.; FONSECA, A. M. M.. O Debate Sobre Renda Mínima: a experiência de Campinas. in *São Paulo em Perspectiva*, n. 11, vol. 4. 1997. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04\\_03.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf)

SOARES, F. V.; BRITTO, T. *'Growing Pains': Key Challenges for New Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America*. Brasília: IPC, 2007. (One pager, n. 44) Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager44.pdf>.

YASCHINE, I.; DÁVILA, L. Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme? *Poverty in Focus*. n.15, Agosto 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus15.pdf>.





# Crescimento Econômico e Ascensão Social na Era Lula: a inclusão pelo consumo num país desigual

Rudá Ricci

**Rudá Ricci** Sociólogo, Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, é Diretor Geral do Instituto Cultiva e membro da Executiva Nacional do Fórum Brasil do Orçamento. Foi professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Consultor do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, Consultor da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais e Professor Titular da Universidade Vale do Rio Verde.

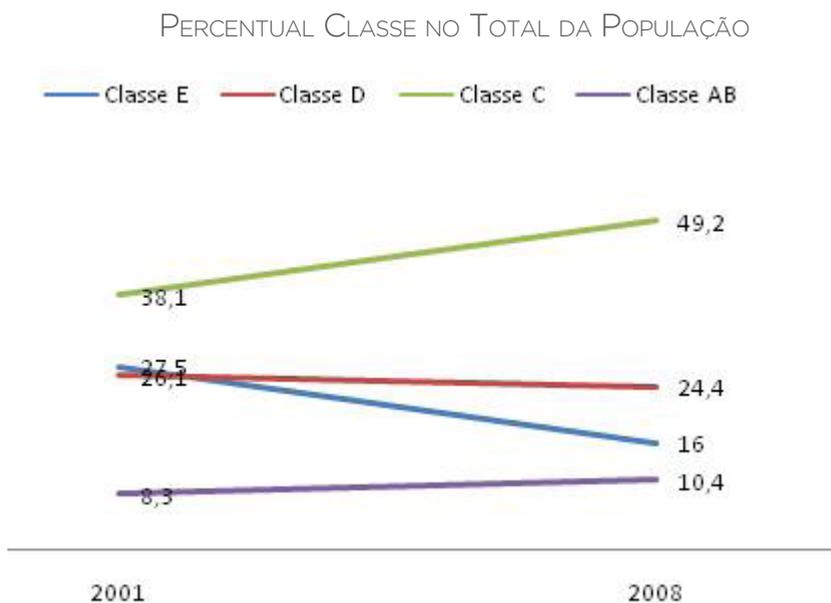
## Crescer para Aparecer

O Brasil tornou-se a sétima potência econômica de um mundo com pouco mais de duzentos países (a FIFA possui 205 países-membros, mas a ONU reconhece apenas 191). Mais impressionante é ser o segundo PIB da América. É verdade que a distância ainda é grande: o PIB dos EUA supera a marca dos 14 trilhões de dólares, seguido pela China com pouco mais de 5,7 trilhões de dólares, muito próximo do Japão (antes da atual crise) que é de 5,3 trilhões de dólares. Nosso PIB atingiu 2 trilhões de dólares, muito próximo do sexto colocado neste ranking (Reino Unido, com 2,2 trilhões de dólares).

No campo das ações espetaculares, empresários brasileiros adquiriram, recentemente, dois ícones do consumo norte-americano: a cerveja Budweiser e a rede *fast-food* Burger King. Outros empresários brasileiros adquiriram, quase no mesmo período, os dois maiores frigoríficos dos EUA. As cervejarias Quilmes e Pilsen não são mais argentinas e uruguaias. São brasileiras. A Petrobrás gera quase 20% do PIB anual da Bolívia e tem valor de mercado que soma dez vezes a riqueza total produzida naquele país.

O PIB *per capita* brasileiro atingiu a surpreendente cifra de 19 mil reais/ano.

Ainda no campo do espetáculo, o Brasil tornou-se uma nação de classe média, algo próximo do que ocorreu nos anos 1950, nos EUA. O gráfico a seguir, produzido por Marcelo Nery (FGV-RJ) dramatiza a ascensão social recente de nosso país:

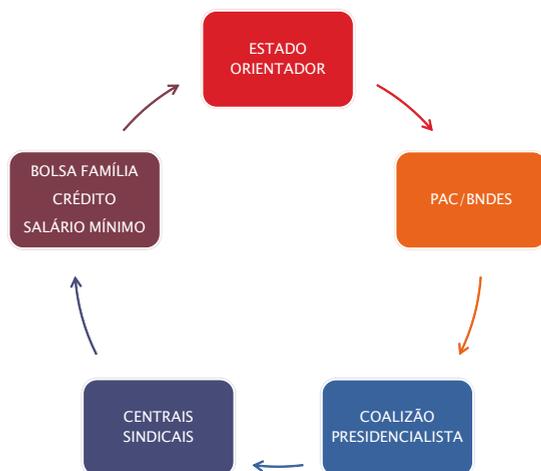


Mas, nem tudo que reluz é ouro.

O cruzamento de dados começa a revelar que algo parece fora do lugar. Tal desenvolvimento seria sustentável? Traria riscos?

O primeiro problema a ser destacado é que a transferência de renda se dá entre assalariados. O modelo de desenvolvimento, de tipo fordista, adotado nos oito anos de governo Lula definiu um pacto desenvolvimentista, que inova em relação ao ocorrido nos anos 1950, nos EUA, no que tange ao impacto no sistema partidário.

#### LULISMO: DESENHO INSTITUCIONAL



O desenho deste pacto desenvolvimentista, que tem no Executivo Federal seu vértice articulador, define um sistema de financiamento público ao consumo (em especial, via aumento real do salário mínimo que, segundo estudos da FGV-RJ, representou 70% do impulso à ascensão social do período) e à indução aos investimentos privados (via suporte do BNDES e pauta de investimentos definida pelo PAC). O Estado financiou, ainda, ONGs, organizações populares e centrais sindicais, elemento constitutivo para a estrutura de tipo neocorporativa que se estabeleceu a partir de então, elevando o grau de partidização das organizações da sociedade civil. Finalmente, a coalizão de governo, de tipo parlamentarista, desestruturou profundamente o sistema partidário que regrediu ao modelo de notáveis, em que os personagens principais de cada agremiação se descolaram efetivamente das

amarras e orientações de seus partidos. No Lulismo, os personagens políticos foram maiores que os partidos, foco de negociações e rearranjos permanentes para aumento da base governista, com sucessivas migrações para partidos aliados e promoção de disputas internas nos partidos oposicionistas.

O fato é que os extremos da pirâmide social foram contemplados pelas benesses estatais, o que se configurou em um cenário social inusitado:

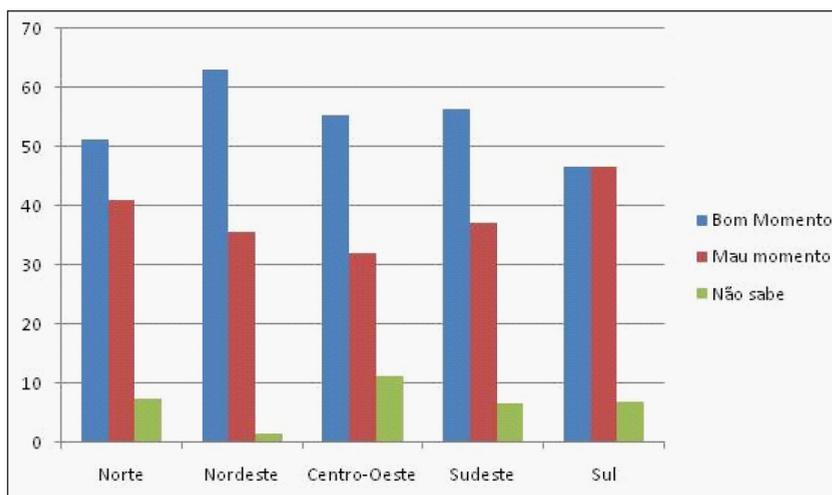
1. o acelerado crescimento da classe C (ascensão social que reduziu, sobremaneira, a representação das classes D e E), com simultâneo aumento da desigualdade social. Em outras palavras, diminuiu-se a pobreza, mas aumentou a distância entre os mais ricos e a base da classe média;
2. a consequente transferência de renda entre assalariados. Justamente porque o Lulismo caracteriza-se pela conciliação de interesses. Não houve mudança na lógica tributária regressiva do país. Como o financiamento público atingiu os extremos dos estratos de renda, a classe média tradicional foi a mais atingida por essa política, o que explica ter se tornado um segmento social como base da oposição no período.

O país mergulhou num ciclo de consumo espetacular. No final da Gestão Lula, o índice de expectativa familiar do IPEA revelava que as famílias das regiões mais endividadas eram, justamente, as que acreditavam ser o melhor momento para consumir. Segundo este índice:

REGIÃO	EXPECTATIVA DAS FAMÍLIAS SOBRE MELHORIA DA SUA SITUAÇÃO FINANCEIRA PARA O PRÓXIMO ANO (%)	PERCEPÇÃO DE ALTO ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS (%)
NORTE	96,3	11,7
NORDESTE	84,5	12,4
CENTRO-OESTE	83,2	6,0
SUL	78,2	9,0
SUDESTE	75,8	5,1

O quadro de expectativa de endividamento é ainda mais esclarecedor do comportamento, que o pacto desenvolvimentista desenhado pelo que o Lulismo gerou:

EXPECTATIVA SOBRE MOMENTO DE CONSUMIDOR (IPEA)



Um segundo aspecto a ser destacado é o centralismo orçamentário daí advindo, agravado com a crise imobiliária dos EUA, em 2008.

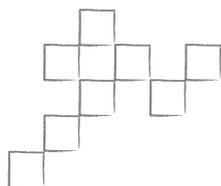
Segundo o Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o maior orçamento *per capita* municipal do país é 41 vezes maior que o menor orçamento. Ainda, segundo a mesma fonte, os 20% mais pobres recebem das transferências intragovernamentais, em média, 850 reais *per capita* e os 20% mais ricos chegam a 1.700 reais *per capita*. No caso do repasse dos *royalties*, a relação é de 74 reais *per capita* para os 20% mais pobres, e 142 reais *per capita* para os 20% mais ricos. E, finalmente, chegou-se ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios: os 20% mais ricos recebem 289 reais *per capita*, e os 20% mais pobres apenas 190 reais *per capita*. Um modelo, cujo vício traça a sorte dos municípios mais pobres. Sorte que está diretamente vinculada ao imenso poder da União. Segundo estudo de François E. J. de Bremaeker, no ano de 2008, a União deteve 54,18% das receitas públicas; os estados, 27,7%;

e os municípios, 18,12%. Na composição das receitas municipais as transferências constitucionais e as voluntárias representaram 68,21% do total de recursos. Fica nítido, portanto, que as transferências de recursos da União e dos governos estaduais têm um peso significativo na vida dos municípios. A situação parece ainda mais grave quando se observa o peso da União na sobrevivência dos pequenos municípios. As transferências (sejam elas as constitucionais, sejam as voluntárias) superam os 75% das receitas, em média, para municípios com população até cem mil habitantes. Uma dependência brutal que obriga prefeitos a recorrerem à convênios com órgãos federais (e, em menor medida, aos governos estaduais) para que possam investir. A resultante política é das mais graves a Democracia Federativa: os prefeitos parecem-se cada vez mais, independente da origem partidária ou coloração ideológica. São, todos, gerentes de programas federais. A inovação municipalista dos anos 1980 e 1990 foi escoando pelos dedos nesse início de século XXI. O que sugere uma concepção de Estado indutor do desenvolvimento, um demiurgo nacional, que desconsidera os municípios como capazes de formular.

O problema é mais grave em pequenos municípios, em municípios rurais e de baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Mas, também, afeta os grandes. Isso porque o montante do endividamento de longo prazo dos municípios, ainda segundo Bremaecker, corresponde a 43,09% do montante da receita orçamentária, e 263,63% do montante da receita tributária. O endividamento é maior na medida em que os municípios crescem: 8% em municípios com até cinco mil habitantes; 24% em municípios entre cinquenta mil e cem mil habitantes; 50% em municípios entre quinhentos mil e um milhão de habitantes. Enfim, aproximamo-nos, rapidamente, do modelo chileno, onde não há pacto federativo e os municípios dependem das transferências do Executivo Federal. Nos últimos anos, o comando supremo da União sobre a aplicação dos investimentos públicos agravou-se com a queda do repasse do FPM. O repasse de 42 bilhões, ocorrido em 2008, despencou para quarenta bilhões no ano seguinte, chegando a 39 bilhões, em 2010. Houve ligeira recuperação em janeiro de 2011, mas os cortes orçamentários promovidos pelo governo federal projetavam estagnação ou queda ao longo do ano.

O “resumo da ópera” é que a inserção social pelo consumo gerou uma população altamente individualista que adota espírito comunitário e corporativo. São individualistas, porque lutam para manter o novo status social e para aumentar seu poder de compra. Rejeitam seu passado e adotam valores das classes mais abastadas, como se afirmassem que o que passou, passou. São pragmáticos e não se misturam em lutas coletivas. Uma nova classe C em que 83% acreditam na sua família, mas desdenham outras formas de organização social. O Brasil, país da classe média é cada vez mais parecido com os EUA. E mais distante da cultura e organização europeias ou latino-americanas.





## O Elo Orgânico entre Patrimonialismo e Racismo de Classe: a “Nova Classe Média” no discurso liberal/conservador

Jessé Souza

**Jessé Souza** PhD em Sociologia pela New School for Social Research, New York e livre docente em Sociologia pela Universität Flensburg, Alemanha. Professor Titular da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, Minas Gerais e coordenador geral do CEPEDS/UFJF (Centro de pesquisa sobre desigualdade social). Escreveu e organizou 22 livros, em português, inglês e alemão sobre Sociologia Política, Teoria da Modernização Periférica e Desigualdade no Brasil Contemporâneo.

A “nova classe média” vem sendo percebida como o fenômeno social, econômico e político brasileiro mais importante da última década. Mas a forma peculiar como esse fenômeno é percebido varia enormemente. Recentemente, publicamos trabalho de pesquisa empírica qualitativa – publicada no livro *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* (UFMG, 2010) – coordenada por mim e realizada em todas as grandes regiões brasileiras que contrariam muitas das hipóteses dominantes acerca dessa classe, inclusive sua própria denominação de “classe média”. É que as “denominações” são muito importantes e espelham uma visão muito específica da re-

alidade e do que nela merece atenção. Muitas vezes os conceitos que guiam a pesquisa e que “parecem” neutros e objetivos carregam, na verdade, toda uma concepção de mundo eivada de preconceitos e que pré-determinam todas as conclusões da pesquisa.

Um exemplo disso é a pesquisa coordenada por dois ilustres cientistas políticos brasileiros, Bolívar Lamounier e Amaury de Souza, patrocinada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, que resultou na recente publicação *A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*<sup>1</sup>. Apesar do título abrangente, o principal tema é a questão da “sustentabilidade” da assim chamada “nova classe média”. No entanto, a pesquisa desses colegas não reserva nenhuma surpresa. Na realidade, temos muito bons motivos para crer que seus resultados e sua interpretação já estavam prontos e acabados mesmo antes da pesquisa começar. Esse tipo de pesquisa quantitativa com questões estereotipadas que não reflete sobre seus pressupostos – ver crítica detalhada no capítulo acerca da metodologia de nossa pesquisa no livro de nossa autoria citado mais acima – serve, antes de tudo, como “legitimação científica” *ad hoc* de teses políticas extremamente conservadoras que objetivam veicular e naturalizar uma visão distorcida da sociedade brasileira. A reflexão sobre os pressupostos de uma dada pesquisa é sempre necessária porque não existe ponto de partida “neutro” na ciência, embora o tipo de pesquisa, como essa feita pelos colegas citados, viva, precisamente, desse tipo de ilusão.

No caso da pesquisa em apreço, a forma como suas questões são colocadas e interpretadas é tributária de uma interpretação liberal, de um feitio muito peculiar, que, paulatinamente se tornou hegemônica entre nós desde a publicação de *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda, em 1936. Sérgio Buarque é uma espécie de “pai” da sociologia hegemônica no Brasil até hoje, quase oitenta anos depois da publicação de seu livro mais famoso, o qual até hoje é um dos livros mais vendidos e lidos no Brasil. Essa tese foi continuada por Raymundo Faoro, Fernando Henrique Cardoso, Roberto DaMatta e, de resto, pela esmagadora maioria da produção hegemônica nas ciências sociais brasileiras desde então.

1 LAMOUNIER, BOLÍVAR, AMAURY, de Souza, *A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*, São Paulo, Campus/CNI, 2010.

Não existe, que fique bem claro ao leitor para evitar mal entendidos, nenhum problema com o liberalismo, enquanto doutrina da liberdade econômica e política individual, o qual é o fundamento básico de qualquer regime democrático. Sem as garantias liberais consolidadas, constitucionalmente, não existe liberdade individual possível. Mas os liberalismos são vários e servem a fins muito distintos. O nosso liberalismo hegemônico, na esfera pública, na grande imprensa conservadora, assim como em boa parte do debate acadêmico – pelo menos aquele que tem visibilidade midiática – é, certamente, uma das interpretações liberais mais mesquinhas, redutoras e superficiais que existem em escala planetária. Se fôssemos ser completamente sinceros, diríamos que essa interpretação nada mais é, hoje em dia, que pura “violência simbólica”, sem qualquer aporte interpretativo efetivo e sem qualquer compromisso, seja com a verdade, seja com a dor e o sofrimento que ainda marcam, de modo insofismável, a maior parte da população brasileira.

Por violência simbólica entendemos aqui a ocultação sistemática de todos os conflitos sociais fundamentais que perpassam, de fio a pavio, uma sociedade tão desigual como a sociedade brasileira, em nome do velho “espantalho” da tradição intelectual e política do liberalismo brasileiro que é a tese do “patrimonialismo”. Na verdade, o que precisa ser dito é que a questão não é apenas a absoluta fragilidade dessa noção velha, gasta e sem qualquer poder explicativo. Nem, também, que ela é retirada de contrabando do aparato explicativo weberiano, em que apenas o prestígio desse grande autor é manipulado como forma de garantir “legitimidade científica”. Afinal, o uso dessa noção nas ciências sociais brasileiras é a-histórico e percebe o Brasil como o país da eterna “pré-modernidade” que é onde a noção de patrimonialismo pode ter algum uso eficaz e racional. Para Weber, por exemplo, na sua análise do clássico caso do patrimonialismo da China imperial, o patrimonialismo como forma de dominação política só é compatível com a ausência de direito formal, com a legitimação mágico-religiosa do poder político e com uma economia monetária pouco desenvolvida<sup>2</sup>.

---

2 WEBER, MAX, *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen: Konfuzianismus und Taoismus*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1991.

Desse modo, o uso dessa noção para o Brasil moderno é descabida e absurda. Na verdade, os autores da referida pesquisa sequer chegam a explicitar o que entendem por patrimonialismo, embora a justificacão dos conceitos centrais seja um ponto de honra de todo estudo científico. Segundo eles, “a tradição histórico-sociológica brasileira” consagra o uso do conceito<sup>3</sup>. É verdade. É por conta disso que repetimos conceitos anacrônicos de oitenta anos atrás empobrecendo o debate público e acadêmico brasileiro. Cabe à Ciência “renovar” o debate público e não o fossilizar e naturalizar.

O que é mesmo fundamental nesse tema que explica, em última análise, sua permanência nesses últimos oitenta anos, quando o Brasil se transformou na realidade de maneira radical enquanto sua “interpretaçãõ” continuou a mesma – um paradoxo evidente para qualquer pessoa inteligente que reflita dois minutos sobre esse tema – é que ele permite legitimar a ideologia mais elitista e mesquinha sob a “aparência” de “crítica social”. Como isso é conseguido? Ora, basta simplificar e eliminar a ambiguidade constitutiva tanto do mercado quanto do Estado – os dois podem servir tanto para produzir e dividir a riqueza social quanto para concentrá-la na mão de uns poucos - e transformar o mercado no “reino” idealizado de todas as “virtudes” – competência, eficiência, razão técnica, supostamente no interesse de todos – e o Estado demonizado como reino de todos os vícios – politicagem, ineficiência e corrupção. Essa percepçãõ distorcida, infantil e enviesada da realidade social é a única razão para a permanência dessa noção como conceito central da interpretaçãõ conservadora do Brasil, até hoje, dominante.

Como se explica isso? Por que isso acontece? Pensemos juntos, caro leitor. Como, de outro modo, seria possível legitimar um tipo de capitalismo tão voraz e selvagem cujo PIB representa quase 70% em ganhos de capital (lucro e juro), que beneficiam, antes de tudo, meia dúzia de grandes banqueiros e grande industriais, e reserva pouco mais de 30% para a massa salarial do restante dos outros quase duzentos milhões de brasileiros<sup>4</sup>? Nas grandes democracias capitalistas europeias a relaçaõ entre ganhos de capital e massa salarial é inversa à brasileira.

3 LAMOUNIER e SOUZA, *Ibid*, pag. 7.

4 Dados IPEA. Economia Brasileira: indicadores de performance macroeconômicas e perspectivas, 2009.

A tese do patrimonialismo serve para ocultar um tipo de capitalismo selvagem e voraz, construído para beneficiar uma pequena minoria, e ainda apontar o culpado em outro lugar: no Estado, supostamente, o único lugar de todos os vícios sociais.

Na realidade, quase sempre que existe corrupção no Estado há, também, corruptores no mercado. A corrupção, compreendida como vantagem ilegítima num contexto de pretensa igualdade, é, aliás, dado constitutivo tanto do mercado quanto do Estado em qualquer lugar do mundo. A fraude é uma marca normal do funcionamento do mercado capitalista sempre que esse não seja regulado. A última crise financeira deixou isso apenas claro como a luz do sol para todos. O mercado financeiro mundial sem regulação estatal usou títulos sem qualquer garantia, “maquiou” incontáveis balanços de empresas e até de países, como na recente crise da Grécia, e tem usado de qualquer expediente que possa garantir maior lucro. Mas a “cantilena” sobre o patrimonialismo só do Estado e a exaltação da “confiança” – um traço cultural pretensamente americano para nossos cientistas sociais colonizados até o “osso” – que seria um traço apenas do mercado continua sendo repetido, à exaustão, ao arrepio da realidade.

Minha tese é a que não existe outra saída para o liberalismo conservador brasileiro do que repetir o mesmo discurso populista e manipulador da corrupção, supostamente apenas estatal, já que esta foi a forma - que a falsa generalização dos interesses particulares do lucro e do juro fácil encontrou e construiu, cuidadosamente, desde os anos 1930 - de encontrar algum eco nos setores populares. Como a compreensão dos mecanismos sociais que constroem a desigualdade e a injustiça social institucionalizada é complexa e incompreensível para a multidão de pessoas que levam sua vida cotidiana, a tese do patrimonialismo e da corrupção apenas estatal resolve toda essa complexidade de uma só “tacada”: criando a ilusão de que se compreende o mundo e as causas das misérias sociais, ao criar o “culpado” pessoalizado e materializado no Estado. Todos os problemas sociais acontecem devido à corrupção, supostamente, apenas estatal. Mas o “golpe de mestre” dessa tese é o “ganho afetivo” conseguido ao tornar a “sociedade”, ou seja, nós todos a quem essa ideologia se dirige tão virtuosa quan-

to o mercado, expulsando todo o mal num “outro” bem localizado, uma elite estatal que ninguém define e localiza precisamente. Ela pode ser todos e ninguém. Assim, a tese do patrimonialismo oferece “boa consciência” a todos que podem se imaginar perfeitos e sem mácula, sem participação nenhuma numa sociedade que humilha, desqualifica e não reconhece grande parte de sua população, uma vez que “todo o mal” já tem endereço certo.

Essa é a única e verdadeira função da tese do patrimonialismo. Ela é uma violência simbólica que “pegou”, graças a intenso trabalho que inclui toda a mídia dominante que a renova todos os dias, e permite que seus defensores posem de críticos, exibindo um “charminho crítico”. Afinal, o combate à corrupção seria do interesse de todos, possibilitando universalizar o tipo mais mesquinho e particular de interesse: a percepção da reprodução social como mera reprodução do mercado. É exatamente isso que dizem os autores textualmente:

“(n)a luta, que é afinal de toda a sociedade brasileira, contra o patrimonialismo, o nepotismo, o desperdício de recursos públicos, de toda uma série de mazelas, enfim, de que se acha impregnada a máquina do Estado”<sup>5</sup>

Ora, caro leitor, em qualquer lugar do mundo, existe corrupção em todas as esferas sociais - também o combate à corrupção só é conseguido como melhoria dos mecanismos de controle. Qualquer debate sóbrio, consequente e não manipulativamente populista a respeito do combate à corrupção tem que estar vinculado à melhora dos mecanismos institucionais de controle. Mas o que interessa à tese do patrimonialismo e aos seus defensores é “dramatizar” a falsa oposição entre mercado “divino” e Estado “diabólico”, como forma de ocultar as reais distorções de uma sociedade tão desigual quanto à sociedade brasileira.

Assim, o resumo do livro dos autores é pífio: a sustentabilidade da “nova classe média” tem seu maior problema nos entraves de um estado interventor e potencialmente corrupto. A globalização, ou seja, o novo capitalismo financeiro que analisamos na introdução deste livro, teria criado as condições de construção, apenas nos anos 1990,

5 LAMOUNIER e SOUZA, Ibid, Pag. 9.

ou seja, “coincidentalmente” apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso - dessa nova classe afluyente. E, apesar dessa classe ter crescido precisamente no governo do presidente Lula, é agora que o “estatismo” ameaça a sua existência e o seu desenvolvimento. É típico de uma ideologia que perdeu suas condições de validade de se repetir como uma psicose que perdeu contato com a realidade externa ou como um mantra que só faz sentido para quem o pronuncia em evidente conflito com o mundo externo.

No mundo real onde as pessoas que existem e levam sua vida cotidiana efetivamente vivem, cujos dramas e sonhos foram o material empírico deste livro, a universalização e o enorme crescimento – que ainda é, diga-se de passagem, largamente insuficiente – das políticas sociais do governo Lula são percebidas como ponto fundamental, além das políticas ainda tímidas de microcrédito para dinamização do mercado interno brasileiro e para importantes processos de mobilidade social ascendente para quase todos os nossos entrevistados. Não é do nosso interesse, como a segunda parte desta conclusão irá mostrar, permanecer nessa dimensão amesquinhada do debate político partidário, que é, infelizmente, a única dimensão do debate público no Brasil –, mas tamanha violência à realidade tem que ser denunciada. Na verdade, também, as políticas sociais do governo Lula são amplamente insuficientes para uma verdadeira mudança estrutural da desigualdade brasileira. Não obstante, o pouco que foi feito, com intensa campanha contrária de diversos setores, obteve resultados inegáveis pela decisão de utilizar uma pequena parte dos recursos do Estado, em benefício dos setores populares. A livre ação do mercado, como sempre, só beneficia os já privilegiados.

Mas essa ainda não é toda a história do livro criticado, nem do pensamento liberal/conservador brasileiro. Combinado com a “cantilena” do patrimonialismo, temos, também, o racismo de classe. Assim, o outro perigo que ronda a sustentabilidade e o desenvolvimento futuro da suposta “nova classe média” ou da classe “C” é que faltaria “capital social” a essa classe, o que seria um impeditivo futuro importante na mudança de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico. Esse tema é interessante porque demonstra, cabalmente, que a tese do

patrimonialismo se associa, organicamente, ao “racismo de classe”, traço indelével e, esse sim, histórico e secular da legitimação dos privilégios das classes dominantes no Brasil.

Não se trata de coincidência que os mais pobres sistematicamente expressem avaliações mais favoráveis sobre o governo. *Menos interessados e atentos* (destaque meu J.S.), esses entrevistados tendem a concluir que os serviços prestados pelo governo não guardam correspondência com a carga de impostos que pagam, assemelhando-se mais a dâdivas do que a contraprestação<sup>6</sup>.

O contexto dessa citação é a “saia justa” dos autores para explicar o apoio dos setores populares ao atual governo e à intervenção compensatória do Estado. Para os autores, esse tipo de apoio só pode ser “burrice” – a definição, no contexto da vida cotidiana, para quem é “pouco interessado e atento” – das classes mais pobres e nunca percepção racional dos próprios interesses. A relação entre “pobreza” e “burrice” não é casual nem arbitrária. É digno de nota que os autores tenham criticado a pretensão de querer “ensinar” as classes quais são os seus verdadeiros interesses do marxismo, isso já na página nove, fazendo a mesma coisa com sinal contrário, ou seja, como racismo e desprezo de classe, no contexto do elogio às classes altas percebidas como “bastião da moralidade nacional” (sic) - o restante inteiro do livro. Na verdade, seria engraçado se não fosse trágico por espelhar toda uma visão de mundo institucionalizada e naturalizada entre nós. Tão naturalizada que os autores a repetem sem nenhum pejo. A legitimação pela “inteligência” é um dado necessário para a violência simbólica de um tipo de dominação social, que legitima os próprios privilégios por uma espécie de “talento inato”, a “inteligência” das classes superiores, que “merecem” – a definição cabal da “meritocracia” -, portanto, os privilégios que efetivamente possuem.

Mas o trabalho do elogio da dominação fática em uma das sociedades mais excludentes do planeta não termina aí. Além do aspecto cognitivo (mais inteligente), temos que adicionar, também, o aspecto “moral”, que envolve as noções de “mais justo”, “superior” e “melhor”.

Afinal, a violência simbólica da construção do “merecimento” do privilégio não pode se resumir ao elogio dos mais inteligentes. Dentro da tradição religiosa que construiu a moralidade ocidental, são os “bons” que merecem tudo. Assim, a violência simbólica bem feita mostraria que as classes dominantes são, além de mais inteligentes, “melhores” e mais “virtuosas”.

Como esse “trabalho de legitimação” é construído por nossos autores? Ora, toma-se a noção superficial, confusa e compósita de “capital social” – já em Robert Putnam, o inventor do conceito e da moda<sup>7</sup>, um termo que naturaliza processos sociais e esconde a gênese dos privilégios de qualquer espécie e não apenas os regionais – e o recobre com a noção menos clara e ainda muito mais confusa de “confiança”. Pronto, aqui fechamos o círculo da violência simbólica. Afinal, dentro do horizonte moral no qual estamos inseridos, quem merece mais “confiança” é mais “virtuoso”, é “bom”, é “melhor”. Apenas, aqui, o círculo da legitimação de privilégios fáticos torna-se perfeito. Vejamos os autores:

Entre os valores morais e como parte do capital social, destaca-se a confiança, isto é, a norma informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos, tratada a seguir. Ao promover a cooperação em grupos, a confiança é respaldada por virtudes tradicionais como honestidade, reciprocidade, respeito aos compromissos e cumprimento das obrigações.

Seu alcance é amplo. Ao reduzir custos de transação, a confiança contribui para a eficiência da economia, o empreendedorismo e o progresso econômico. Além disso, está na base da participação democrática e dos sentimentos de empatia e de compreensão do interesse coletivo<sup>8</sup>.

Pela definição acima, a “confiança” é a chave para o progresso não só econômico, mas, também, político, e com isso, a chave para o progresso social como um todo. O leitor seria capaz de antecipar quem detém, para os autores, recurso tão fundamental? Tenho certeza que o caro leitor acertou em cheio: as classes dominantes! Afinal, elas não são apenas as mais inteligentes, elas são, também, as mais honestas,

7 PUTNAM, Robert, et alli, *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, 1994.

8 LAMOUNIER e SOUZA, *Ibid*, Pag 108.

melhores, são “boas” pela definição de moralidade ocidental. Classes tão boas e virtuosas “merecem” mesmo dominar e monopolizarem todos os recursos escassos em suas mãos. É “justo”, afinal, que isso aconteça. É interessante prestar atenção à gênese histórica de conceito tão caro à ciência conservadora. De onde vem essa noção e qual sua carreira de glória para que os autores tenham se utilizado dela com tanta e sem cerimônia, como um dado óbvio e indiscutível?

A ciência conservadora que domina as universidades e o debate público no Brasil é, na realidade, uma “franchise” da ciência conservadora mundial. O centro dela está nos Estados Unidos, não porque os Estados Unidos sejam piores ou melhores que ninguém – ao contrário, a contra cultura americana, por exemplo, é, talvez, a mais interessante e vigorosa do mundo -, mas simplesmente porque o poder econômico e político em escala mundial foram consolidados lá. Quando a ciência conservadora internacionalmente dominante se dignou a se interessar pelos países periféricos do capitalismo, como a maioria dos países da América Latina, África e Ásia, desenvolveu-se, com muito dinheiro financiado pelo Estado americano – na administração Henry Truman do imediato pós guerra<sup>9</sup> -, toda uma linha de pesquisa bem montada e uma, para a época, nova teoria: a Teoria da Modernização.

Qual era um dos pilares mais importantes dessa teoria? Acertou quem pensou no conceito de “confiança”. Mas essa não era uma questão tão difícil. A próxima questão é muito mais desafiadora. E qual era a nação que tinha maiores reservas de tão valioso recurso? Novamente o caro leitor acerta em cheio ao identificar os Estados Unidos da América já que os americanos, além de bons, são, também, os mais inteligentes e não iriam financiar e estimular no mundo todo – inclusive no Brasil e até hoje - estudos contrários aos seus interesses. Existia uma “hierarquia” em todos os estudos da Teoria da Modernização e eu, sequer, tenho mais de perguntar ao pobre leitor, cansado de tanta pergunta com respostas óbvias, quem ocupava o primeiríssimo lugar em todas as hierarquias possíveis e imagináveis: os Estados Unidos da América.

A história de glória mundana da noção de confiança começa com Tocqueville<sup>10</sup> ao analisar a sociedade agrária americana do início do século XIX, e lá já se vão duzentos anos, intervalo de tempo em que os Estados Unidos se transformaram numa sociedade industrial, urbana e complexa muito diferente daquela analisada pelo pensador francês. Já cem anos mais tarde, quando vai aos EUA, no começo do século XX, Max Weber - figura insuspeita quando se fala de Estados Unidos - já que é de Weber a melhor defesa da singularidade americana ao analisar a influência da “confiança”, religiosamente motivada como base da solidariedade protestante ascética (que se desenvolveu nos EUA como em nenhum outro lugar) - percebe, claramente: o que antes era fé e ética da convicção se torna cada vez mais hipocrisia, reduzindo confiança e solidariedade ao seu uso instrumental<sup>11</sup>. Esse texto weberiano, no entanto, que não fica a dever em brilhantismo a nenhum outro de sua obra, não sem razão, permaneceu como um dos menos estudados. No uso “político” de conceitos científicos só interessa os que servem à legitimação.

A teoria da modernização viveu duas décadas de glória até que, a partir de meados da década de 1960, seus próprios ativistas mais sérios e competentes passaram a reconhecer, crescentemente, o caráter artificial e legitimador de boa parte de seu aparelho conceitual<sup>12</sup>. A partir daí, a Teoria da Modernização, como paradigma de análise das “sociedades em desenvolvimento”, perde legitimidade internacional e tanto a preocupação com as sociedades em processo de modernização quanto a continuação dos estudos baseados nessa teoria são relegados à margem do debate acadêmico. Mas o confinamento da teoria da modernização aos menos valorizados departamentos latino-americanos das universidades americanas e europeias não equivaleu a uma sentença de morte. Ainda não veio nada com força suficiente para desbancar a eficácia “prática” de conceitos e noções como “confiança”, que se assemelham mais a armas de opressão do que a instrumentos de explicação.

Na verdade, o “senso comum” internacional foi moldado pelo imaginário da teoria da modernização e o mesmo continua até hoje – como

10 TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracia na América*, Martins editora, São Paulo, 2000.

11 WEBER, Max. *Die protestantische Sekten und der Geist des Kapitalismus*, in: *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I*, UTB Verlag, Stuttgart, 1988.

12 EISENSTADT, Shmuel, *Tradition, change and modernity*, John Wiley and sons, 1983.

um vampiro que se recusa a morrer – como que por inércia, tanto por falta de coisa melhor, quanto porque seus efeitos práticos ficam até melhor garantidos sem um contexto de debate rigoroso e verdadeiro. O fato é que esse aparato conceitual é aplicado no Brasil, até hoje<sup>13</sup>, como se fosse coisa nova e nunca criticada. E continua servindo aos mesmos fins: do mesmo modo que esses conceitos tinham que justificar o domínio americano no mundo, esses mesmos conceitos servem para justificar, nos contextos nacionais dos países latino- americanos, o racismo de classe e o privilégio fático dos setores dominantes. Assim, como a presença ou ausência da “confiança”, ligada à capacidade associativa e produção de solidariedade, separava os Estados Unidos da Itália<sup>14</sup> (ou, de resto, de qualquer outro país do globo), ela serve para separar, também, como uma oposição simplista entre virtude e vício, as classes dominantes das classes populares no Brasil.

As classes populares no Brasil não sabem “votar”, posto que não conseguem ter uma compreensão racional de seus interesses sendo, portanto, presa fácil do estatismo e do populismo. Ora, na História do Brasil, nos raros instantes em que se prestou atenção a demandas dos setores oprimidos, isso sempre aconteceu por meio do engajamento estatal e não do mercado. Por que o reconhecimento racional e frio dos próprios interesses, quando se trata de setores populares, ganha o nome de burrice? Os autores chegam a dizer, com todas as letras, que atender aos anseios da maioria da população – no Brasil as classes populares perfazem mais de dois terços da população total – é “populismo”<sup>15</sup>. Certamente, por pura exclusão e necessidade lógica, atender um terço de privilegiados seria, com certeza, a verdadeira “democracia”, o verdadeiro governo da maioria, pelo menos da maioria que se considera “gente”. Estamos, realmente, num estranho mundo onde os ideólogos, sequer, precisam mais esconder seu “racismo de classe” mais óbvio e cruel.

Esse é o verdadeiro conteúdo e mensagem de um livro como o de Lamounier e Souza. Mas não são apenas eles. A teoria dominante no Brasil – que percebe o Brasil como patrimonialista, pré-moderno, cor-

13 ALMEIDA, Alberto, *A Cabeça do Brasileiro*, Record, Rio de Janeiro, 2008.

14 BANFIELD, Edward, *The moral basis of a backward Society*, Free Press, New York, 1980.

15 LAMOUNIER e Souza, *IBID*, pag. 133.

rupto e baseado em relações pessoais - é toda ela inteiramente derivada do mesmo berço de ideias que permitiu o surgimento da teoria da modernização. Na verdade, o racismo científico, dominante na antropologia e sociologia americana, até o início do século XX, transformasse, com a perda de validade dos preconceitos racistas como fundamento científico, em “culturalismo”<sup>16</sup>. Franz Boas, com sua crítica ao racismo na antropologia americana, influencia não só as ciências sociais americanas como um todo, mas, também, as brasileiras por meio da figura demiúrgica de Gilberto Freyre. A partir daí, a superioridade de certos países e de certas classes vai ter que ser legitimada, agora, pelo acesso privilegiado a certo estoque de “virtudes culturais”, dentre eles a “confiança”. Mas a função prática do “culturalismo” continua a mesma do “racismo científico”: legitimar, com a aparência de ciência, situações fáticas de dominação.

Alguém já imaginou o prejuízo econômico, político e moral de um discurso, naturalizado e não questionado entre oprimido e opressor, internacionalmente compartilhado, em que alguns povos e nações são percebidos como incorruptíveis e confiáveis e outros, como nós brasileiros, como corruptos e indignos de confiança? Esse “racismo culturalista” é a ordem do dia do mundo prático das finanças e da política internacional. Uma das mais importantes justificativas da alta taxa de juros brasileira, como já mencionamos, é a suposta inconfiabilidade dos brasileiros de honrar seus compromissos. Nossos “intelectuais da ordem”, que mandam na academia e influenciam o debate público midiático, deveriam receber uma medalha de ouro, por serviços prestados, do Departamento de Estado americano, por se revestirem de legitimidade científica, preconceitos arraigados, que estão subjacentes em qualquer tipo de intercâmbio internacional. Deveriam, também, ter estátuas com seu peso em ouro em “*Wall Street*”, porque esses mesmos preconceitos são convertidos em moeda sonante e quem paga somos todos nós cidadãos comuns. Paga-se, afinal, um preço que não é baixo pela má fama construída e legitimada com recursos pseudo-científicos.

---

16 STOCKING, George (ed.), *Volkgeist as Method and Ethic: Essays in Boasian Ethnography and the German Anthropological Tradition*, University of Wisconsin Press, 1998.

## Para onde vai a Nova Classe Trabalhadora Brasileira? Para um Esboço de uma Economia Política dos Batalhadores.

Internamente, no contexto dos debates público e político brasileiros, esses mesmos preconceitos são utilizados para o mesmo fim que no senso comum internacional. Ao invés de países, como lá fora, temos, aqui dentro, classes virtuosas e classes sem virtude. Algumas classes possuem inteligência – ou seja, percebem que a corrupção e o descalabro moral é o real problema brasileiro - e as outras, populares, são tolas e lenientes. Algumas são dignas de confiança e possuem “capital social” – talvez o conceito mais confuso da história das ciências sociais que se refere a tudo e, portanto, a nada - e outras são relegadas ao “amoralismo familiar”<sup>17</sup>. Como em todas as hierarquias morais do ocidente que permitem separar entre o superior e o inferior, ou entre o nobre e o vulgar, a oposição que serve de referência é, sempre e em todos os casos, aquela entre o espírito e o corpo. O “espírito” é o lugar das funções nobres e superiores do intelecto e da moralidade distanciada. O “corpo” é o lugar das paixões sem controle e das necessidades animais.

Desse modo, o mesmo arsenal de noções *ad hoc* utilizadas para legitimar o predomínio de alguns países sobre outros é exatamente o mesmo para justificar a dominação interna das classes mais “cultas” sobre as classes populares. Do mesmo modo que o Brasil é tornado “corpo” e “animalizado” como terra do sexo, do afeto e da emoção – e por extensão da corrupção, do patrimonialismo e das relações pessoais que é, supostamente, o que o domínio das emoções produz – e se contrapõe como “corpo” à cultura “espiritual” americana, do cálculo, da racionalidade, da confiança e da moralidade distanciada das emoções, precisamente, as mesmas “armas” são usadas para estigmatizar e “infantilizar” – o infantil e o tolo têm que ser guiados por alguém – as classes populares.

Por conta disso, se fala, sem cerimônia, no voto dos mais pobres como um voto do tolo sem consciência de seus interesses. O interesse aqui, não é apenas legitimar a dominação social iníqua de um tipo

de capitalismo concentrador e injusto. É, também, uma tentativa de “guiar” o processo de desenvolvimento social e direcionar a sociedade brasileira em um certo caminho. Quando se diz que uma classe ainda não percebeu os males do estatismo e que não descobriu ainda o maravilhoso mundo do mercado e de suas virtudes e liberdades, o que se pretende é influenciar a trajetória dessa classe em dada direção muito particular. Novamente, não se trata apenas de Lamounier e Souza. É todo o debate público brasileiro dominante e o mesmo que os autores criticados dizem, é dito pelos jornais e televisão todos os dias.

O trabalho desses autores tem interesse para nossos propósitos posto que é um espelho da forma como as classes populares são vistas e percebidas pelas classes dominantes no Brasil. Essas classes têm partidos políticos e têm controle sobre a mídia em todas as dimensões. Sua forma de perceber o Brasil e seus conflitos – ainda que possa ser desconstruída pelo discurso racional – tende a selecionar a própria agenda daquilo que é percebido como importante e secundário. Sua força é “prática”, pragmática, política e econômica ao mesmo tempo. Essas ideias – “capengas” e sem qualquer valor de verdade como elas são – estão materializadas em práticas sociais e institucionais, que fazem o dia a dia do Brasil moderno.

A nossa pesquisa, citada no começo deste artigo, no entanto, trouxe-nos, resultados muito diferentes daqueles da pesquisa encomendada a Lamounier e Souza. Em primeiro lugar, o próprio tema da definição de que classe social se tratava ficou em aberto o tempo todo. Isso porque a classe social, como discutimos em detalhe na introdução, não se explica por uma associação externa e superficial com a renda. Um professor universitário, em início de carreira, que ganha seis mil reais terá, com toda a probabilidade, uma condução de vida, hábitos de comportamento e de consumo, formas de lazer e de percepção do mundo em todas as dimensões muito diferentes de um trabalhador qualificado de uma fábrica de automóveis que, também, ganha seis mil reais. Associar essas duas pessoas como de uma mesma classe não tem qualquer sentido e é absurdo. A associação simplista entre classe e renda serve para “falar” de classes sem compreendê-las. Para o processo de dominação social, cuja reprodução depende de uma percepção que fragmenta o

mundo em indivíduos soltos e sem qualquer vínculo de pertencimento social coletivo, esse tipo de leitura superficial do mundo que associa classe à renda é muito bem-vindo.

Por conta disso, uma pesquisa não pode definir “antes” o que apenas o “trabalho de pesquisa” pode fornecer. Foi o confronto com as histórias de vida, que estamos chamando de batalhadores, que nos convenceu de que estávamos lidando com uma versão modificada de classe trabalhadora. Uma versão “moderna” que passa a existir, também, nos países avançados – com a decadência do Estado social e a crescente eliminação das garantias trabalhistas –, mas que é mais numerosa nos países assim chamados de emergentes<sup>18</sup>, os quais nunca tiveram tradição forte de organização da classe trabalhadora. Não se trata mais da classe trabalhadora “fordista” que se punha dentro de uma fábrica e se vigiava o tempo todo. Esse tipo de conformação da classe trabalhadora continua e deve continuar a vigorar no futuro, mas com cada vez menor influência.

O fato novo é que a entronização do capitalismo financeiro logrou dispensar boa parte do custo com controle e vigilância do trabalho. A necessidade de se aumentar a renda do capital com a crise do modelo fordista levou a cortes de custos significativos, a partir da mudança da legitimação do capitalismo e da violência simbólica que permite sua reprodução ampliada. Com a entrada, em cena, das palavras de ordem de “empreendedorismo”, do “faça você mesmo”, vamos “botar para fazer”, da redefinição do trabalho repetitivo e passivo como criativo e inovador etc., temos uma nova semântica social que tende a passar a imagem de que todos nós somos empresários e patrões de nós mesmos. Uma espécie de “admirável mundo novo”, onde não se têm mais trabalhadores que fazem o trabalho pesado para outros, mas um mundo onde todos são empresários. Chamar essa nova classe trabalhadora de “nova classe média” faz parte, precisamente, dessa estratégia de “eufemizar” a dominação e silenciar o sofrimento – que fica, literalmente, sem palavras para se expressar - para melhor dominar.

---

18 O relatório do World bank, citado por Lamounier e Souza, estima em quatrocentos milhões de pessoas o total dessa classe ascendente nos países emergentes. Ver *Global economic prospects 2007: managing the new wave of globalization*, Washington DC, 2007.

A necessidade de aumento da taxa de lucro via corte de custos de vigilância e da diminuição do giro do capital implicou, portanto, um novo “regime de trabalho” e todo um novo imaginário social condizente com essas mudanças. Os que vimos, na nossa pesquisa, foram brasileiros trabalhando dois expedientes ou estudando e trabalhando com jornada diária sempre superior às oito horas do fordismo clássico, alguns deles trabalhando de 12 a 14 horas ao dia. Como em muitos casos, esse trabalho se dá sob a forma do trabalho “autônomo”, no qual o patrão é invisível; a semântica, que transforma trabalhador em empresário de si mesmo, se transforma numa espécie de “ilusão real”. Assim como o camponês francês, analisado por Marx no XIII Brumário, que se imaginava proprietário quando devia até o último fio de cabelo ao banco e era, portanto, explorado e empregado do patrão impessoal e invisível sob a forma de capital financeiro, o novo trabalhador, que não lida mais pessoalmente com nenhum patrão de “carne e osso”, compra a mesma ilusão.

As jornadas de trabalho de até 14h que encontramos com frequência nas nossas entrevistas, o que equivale à superexploração da mão de obra, são tornadas aceitáveis pelo discurso do empresário de si mesmo ainda que este assuma formas muito variadas. Essas formas distintas possibilitam uma mitigação da fronteira entre proprietário e trabalhador dos pequenos negócios. Muito frequentemente, o pequeno proprietário e seus empregados tinham estilo de vida e tempo de trabalho muito semelhantes. Talvez, a nova forma de capitalismo, de organização e regime de trabalho estejam contribuindo para apagar as fronteiras tradicionais entre a pequena burguesia, proprietária de pequenos negócios; e a classe trabalhadora propriamente dita.

Muitos desses pequenos negócios possuíam uma estrutura familiar. Um tio ou alguém que havia podido juntar um pequeno capital ou desenvolvido uma técnica de trabalho peculiar – novas formas, por exemplo, de artesanato – e empregava o restante da família no pequeno negócio. Aqui, a regra era que formas de superexploração do trabalho fossem recobertas pelo vínculo de obediência/proteção típicos da unidade familiar. Um sobrinho era instado a trabalhar de dez a 12 horas por dia e ainda se sentir agradecido ao tio pela “oportunidade”. Recla-

mações são percebidas como injuriosas e signo de ingratidão intolerável. Aqui, não se trata de uma volta ao passado e às relações pessoais, mas do uso instrumental de relações pessoais que são, também, apropriadas pelo “patrão impessoal e invisível”, não tendo mais que arcar com os custos econômicos e políticos do controle da força de trabalho.

O conjunto de resultados da pesquisa empírica leva-nos a imaginar um quadro geral em que, paulatinamente, a classe trabalhadora deixa a fábrica, concentrada materialmente num prédio único, como no caso típico do capitalismo fordista. A mudança parece apontar para uma enorme fragmentação das unidades produtivas que passam a operar em pequenas indústrias e manufaturas de “fundo de quintal” e pequenas oficinas de todo tipo. Um olhar apressado pode dar a impressão de uma espécie de reversão histórica da máquina-fatura à manufatura, invertendo o processo histórico clássico. Na verdade, o que parece ocorrer é um desenvolvimento paralelo desses dois tipos de capitalismo: um, fordista clássico, que continua apesar de tudo; e outro, remetendo a uma espécie de “pós-fordismo periférico” em que a informalidade, a precariedade das condições de trabalho, o não pagamento de impostos ou de direitos trabalhistas são muito frequentes.

No capitalismo do “pós-fordismo periférico”, uma nova classe trabalhadora, quase sempre sob um regime de superexploração do trabalho, parece estar criando uma grande fábrica espalhada e fragmentada em inúmeras unidades produtivas sob a forma de oficinas, indústrias de fundo de quintal, trabalho autônomo, pequena propriedade familiar e redes de produção coletiva. A esse universo se acresce o contingente no comércio e nos serviços em geral, quase sempre sob a forma de trabalho autônomo ou familiar. A análise das feiras, feita por Fabrício Maciel no livro coletivo citado, dá uma ideia desse universo. Também, no campo o modelo da unidade produtiva familiar segue padrões não muito diferentes dos da cidade, como deixa claro o estudo de Tábata Berg.

Fundamental para nossos propósitos nesta pesquisa foi a percepção de importantes fontes de solidariedade e de moralidade coletiva, baseados em padrões religiosos, como identificado por Maria de Lourdes de Medeiros no semiárido nordestino. Longe da percepção de uma classe do “amoralismo familiar”, como imaginam Lamounier e Souza,

esses setores da classe trabalhadora desenvolvem sistemas muito eficientes de ajuda mútua como fica, de resto, evidente em iniciativas de microcrédito como o crediamigo no Nordeste<sup>19</sup>. Na realidade, a imaginação desses setores populares como carentes de moralidade, capacidade associativa e incapacidade de desenvolver relações de confiança mútua - o que Lamounier e Souza chamam, tão imprecisamente, de “capital social” - parece ser um caso típico de “racismo de classe” em que a relação dos privilegiados com a “virtude” já está pré-decida e pode ser “comprovada” por questionários estereotipados.

Pesquisas que não se dão o trabalho de reconstruir o contexto social no qual as pessoas estão inseridas estão condenadas a todos os tipos de visão preconceituosa e superficial. Longe de “amoralismo familiar”, encontramos formas religiosamente motivadas de solidariedade coletiva tanto no pentecostalismo, mais típico das realidades urbanas, quanto na própria religião católica no sertão do Nordeste. A capacidade associativa direta ou indiretamente estimulada pelo pertencimento a comunidades religiosas parece ser o recurso simbólico mais importante dessas classes abandonadas de resto pela sociedade maior e pelo Estado (pelo menos até bem pouco tempo). A religião funciona como motivação, como forma de levar adiante a vida, apesar dos sucessivos reveses e como mecanismo regulador das relações interpessoais. Uma série de trabalhos, no livro coletivo já citado, fundamenta essa hipótese como os trabalhos de Maria de Lourdes, Djamila Olivério e o trabalho conjunto de Roberto Dutra e Brand Arenari.

Um último ponto que nos parece digno de nota é a importância - outro ponto em completo desacordo com o trabalho de Lamounier e Souza - dos projetos sociais do governo Lula. Por mais insuficientes e incipientes que sejam esses programas, seus efeitos são sentidos por, praticamente, todos os entrevistados da nossa pesquisa. O Programa Bolsa Família possui, na visão dos entrevistados, um efeito dinamizador na economia como um todo nada desprezível, em muitos contextos sendo o principal fato novo para o fortalecimento de uma economia monetária mais sólida e vibrante em lugares antes esquecidos por Deus e pelos homens. Outra política muito elogiada são os incentivos ao microcrédito.

19 NERI, Marcelo, (org.), *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance do cliente do crediamigo*, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2008.

A nova classe trabalhadora parece definir-se como uma classe com relativamente pequena incorporação dos capitais pessoais mais importantes da sociedade moderna, capital econômico e capital cultural – o que explica seu não pertencimento a uma classe média verdadeira – mas, em contrapartida, desenvolvendo disposições para o comportamento que permitem a articulação da tríade, disciplina, autocontrole e pensamento prospectivo. Essa tríade motivacional e disposicional conforma a “economia emocional” necessária para o trabalho produtivo e útil no mercado competitivo capitalista. Seja por herança familiar – na forma emotiva e invisível, típica da transmissão familiar de valores de uma dada classe social – seja como resultado da socialização religiosa ou de ambos, o fato é que existia um exército de pessoas dispostas ao trabalho duro de todo o tipo, como forma de ascender socialmente.

As novas formas de regime de trabalho do capitalismo financeiro em nível mundial encontraram nelas – assim como, certamente, frações de classe correspondentes em países como Índia e China – sua “classe suporte” típica para possibilitar o novo regime de trabalho do capitalismo financeiro. Sem socialização anterior de lutas operárias organizadas e disponíveis para aprender todo o tipo de trabalho e dispostas a se submeterem a praticamente todo o tipo de superexploração da mão de obra, essa nova classe logrou ascender a novos patamares de consumo a custo de extraordinário esforço e sacrifício pessoal.

A última e talvez mais importante questão – fundamental para o futuro econômico e político brasileiro nas próximas décadas – é perceber a orientação política dessa nova classe trabalhadora. A pesquisa/livro de Lamounier e Souza espera que eles sigam a elite econômica anties-tatista e abracem o ideário liberal/conservador. No entanto, a realidade é mais complexa. Se o imaginário social mais amplo é perpassado pelo tema do “empreendedorismo” e pelo mote “seja empresário de si mesmo”, esse canto da sereia, abraçado com gosto e sofreguidão por frações significativas das classes médias e altas, não parece ter o mesmo apelo no que estamos chamando de nova classe trabalhadora. Sua proximidade, de fato, com os setores mais destituídos na estrutura de classes brasileira tornam-na mais sensível à necessidade de ajuda do Estado e de políticas compensatórias. Na verdade, alguns de seus

membros são pessoas que vieram da classe mais baixa, que chamamos, provocativamente, no país, do eufemismo e da negação patológica da realidade mais banal, de “ralé”.

A pesquisa realizada com “os batalhadores” permitiu, inclusive, corrigir algumas perspectivas que desenvolvemos no estudo anterior dedicado à “ralé” brasileira de abandonados sociais<sup>20</sup>. Como o que nos interessava no livro anterior era apontar os mecanismos que possibilitavam a “reprodução” indefinida da “ralé” no tempo, concentramo-nos na identificação dos fatores que a mantinham no mesmo lugar. Nesta pesquisa, fomos confrontados, também, com outra realidade que nos mostrou, sobejamente, que mesmo a “ralé” não é estática, mas está, ao contrário, em constante movimento. Mais ainda, importa e muito o alcance de políticas públicas compensatórias, abrindo oportunidades de estudo e de inserção no mercado mais competitivo.

Precisamente neste aspecto reside, talvez, toda a importância política dessa nova classe trabalhadora: será ela cooptada “por cima”, como querem Lamounier e Souza e com eles as classes que monopolizam o capital econômico entre nós, ou poderá ela ser uma inspiração para todos os setores precarizados e destituídos da sociedade brasileira? Essa última hipótese é a esperança de um Mangabeira Unger<sup>21</sup>, por exemplo, um dos primeiros a perceber tanto a importância política e econômica dessa classe quanto a importância das novas formas de religiosidade popular na sua conformação. Mas, aqui, cessa para nós – algo que nos diferencia de perspectivas como a de Lamounier e Souza – a possibilidade de previsão possível à ciência verdadeira. A ciência crítica só pode procurar “descrever” a realidade e os entraves para seu desenvolvimento posterior numa dimensão normativa mais generosa e justa que a existente. Mas é cientificamente impossível prever o futuro político de uma classe. Afinal, a política lida – ao contrário da ciência – com a “possibilidade da articulação e construção de sentidos novos”, que podem inspirar novas formas de perceber e intervir na realidade. Ao contrário da ciência, portanto, a política lida com um recurso cada vez mais escasso, e por conta disso mesmo, cada vez mais importante: a esperança.

20 SOUZA, Jessé, *A ralé brasileira: quem é e como vive*. UFMG, Belo Horizonte, 2009.

21 MANGABEIRA, Roberto, *O que a esquerda deve propor?*, Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 2008.

O vetor, aqui, são formas mais inclusivas e justas de desenvolvimento do capitalismo, que são perfeitamente possíveis e compatíveis com o exercício de garantias liberais para a ação individual. Para onde quer que essa nova e vibrante classe de brasileiros batalhadores se incline, a verdade é que, dependendo dessa inclinação, penderá, também, o fiel da balança responsável pela definição do desenvolvimento político e econômico brasileiro no futuro.



Este livro foi composto em Leawood 11/15  
e impresso em papel pólen print 80 g/m<sup>2</sup>,  
na gráfica da i.Editora, para o INESP