



MESTRADO ACADÊMICO EM PROCESSO E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

CÉLIA MARIA RUFINO DE SOUSA

**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO: O PROGRAMA NACIONAL
DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) COMO
POLÍTICA PÚBLICA INDUTORA PARA REDUÇÃO DA POBREZA**

FORTALEZA - CE

2019

CÉLIA MARIA RUFINO DE SOUSA

**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO: O PROGRAMA NACIONAL
DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) COMO
POLÍTICA PÚBLICA INDUTORA PARA REDUÇÃO DA POBREZA**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Processo e Direito ao Desenvolvimento do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Gerardo Clésio Maia Arruda

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S725d Sousa, Célia Maria Rufino de.
 Desenvolvimento do nordeste brasileiro : O programa nacional
 de fortalecimento da agricultura familiar (prona) como política
 pública indutora para redução da pobreza / Célia Maria Rufino de
 Sousa. - 2019.
 107 f. : il. color.

 Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus -
 Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2019.
 Orientação: Prof. Dr. Gerardo Clésio Maia Arruda.

 1. Pobreza. 2. Política pública. 3. PRONAF. 4. Nordeste. 5.
 Desenvolvimento. I. Título.

CDD 340

CÉLIA MARIA RUFINO DE SOUSA

**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO: O PROGRAMA NACIONAL
DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) COMO
POLÍTICA PÚBLICA INDUTORA PARA REDUÇÃO DA POBREZA**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Processo e Direito ao Desenvolvimento do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Gerardo Clésio Maia Arruda

Aprovada em _____ de _____ de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Gerardo Clésio Maia Arruda
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof^o. Dr. Alexander Perazo Nunes de Carvalho
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof^a Dr^a Mônica Carvalho Vasconcelos
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

*Às minhas filhas, Suellen, Bárbara e Débora,
razão de toda minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Ser grata(o) não significa somente “um agradecimento” ou “reconhecimento” por aquilo que foi feito ou recebido, mas sim um estado de espírito, uma atitude, uma ação contínua que nos coloca diante do outro na forma de “gratidão”. A gratidão acompanha o amor, a verdade, a paz, a generosidade. A bíblia, em diversas passagens, revela-nos que a gratidão deve ser praticada em tudo que acontece em nossas vidas, quer seja bom ou ruim. Ser “grato” transforma-nos em pessoas melhores e traz-nos uma energia indescritível de bem-estar. “Estejam sempre alegres. Deem graças por todas as coisas.” — [1 Tessalonicenses 5:16, 18](#).

Demonstrar gratidão, não é só dizer “obrigado”, é praticar atos de generosidade, de doação, percebendo o próximo como “humano” e fazendo-o sentir-se “humano”, por isto, “Mostrem-se gratos.” – Colossenses 3;15.

Enfrentar este desafio não foi fácil, assim como tudo na minha vida, trilhada com sacrifícios, mas sempre como muita dedicação, disciplina, paixão, ética e muita vontade de vencer. No entanto, o mais importante disso tudo é ter pessoas que te apoiem e acreditem na sua capacidade, pois sozinhos não somos nada ou pelo menos, não conseguimos progredir da mesma forma.

Gratidão infinita a Deus, que é meu apoio incondicional, meu consolo, minha esperança, meu refúgio e meu melhor amigo.

Gratidão a todas as pessoas que direta e indiretamente contribuíram para o sucesso deste trabalho, especialmente:

Às minhas filhas e genros, que sempre estão do meu lado, apoiando-me e torcendo para o meu sucesso.

Ao Banco do Nordeste, pelo apoio e patrocínio financeiro.

Aos amigos que me incentivaram com palavras de conforto, que em certas horas fazem a diferença na vida, em especial, Jefferson Albuquerque, Nilton Almeida, Ary Joel, Carlos Frederico (Fred), Cláudio Reginaldo, Camille Coelho, Maria das Graças (Gracinha), Henrique Silveira, Júnior e Elias Ormonde.

Aos professores da Unichristus, que desempenham um papel imprescindível de transformação intelectual, para o qual nos propomos contribuir

para as mudanças da sociedade acadêmica na medida dos nossos conhecimentos e realidades. Aqui faço um destaque ao meu orientador, que serenamente esteve me guiando e apoiando-me nos momentos difíceis e cruéis pelos quais tive que passar e superar, além de sua valiosa experiência acadêmica, que me permitiu enriquecer meus conhecimentos para o refinamento deste trabalho.

Aos amigos e amigas que o mestrado me presenteou, fazendo-me acreditar que nada somos sem a cooperação. Aqui ressalto o apoio da Tais Cidrão, Marlea, Marcella Mourão, Adriano, Daniella, Nilo, Rangel, Mirna, a quem tenho a honra de chamar de AMIGAS e AMIGOS.

Ao coordenador do curso, prof^o Dr. Juraci Mourão, para quem deixo os elogios pela dedicação, competência e, sobretudo, pelo respeito e carinho que sempre demonstrou por todos os discentes e suas causas.

Aos colaboradores da Unichistus, que sempre estiveram à disposição para nos ajudar nas questões administrativas, especialmente, Diana Crispim, Diana Campos, Dânia Karol Costa e Elivan Pessoa.

Destaque especial à banca examinadora da qualificação, professores doutores André Studart e Alexander Perazo, que se dispuseram a contribuir com a experiência, conhecimento e gentileza para que o trabalho se tornasse mais rico e com o nível de qualidade exigido.

“Siempre parece imposible hasta que se hace”

(Nelson Mandela)

RESUMO

Os fenômenos políticos, econômicos e sociais ocorridos ao longo da história contribuíram, sobremaneira, para as discussões teóricas que visavam a compreender e, ao mesmo tempo, encontrar as soluções para o desenvolvimento econômico como forma de minimizar as severas distorções que assolam o mundo. Neste trabalho, procurou-se realizar pesquisas nas teorias da dependência, do subdesenvolvimento e das capacidades humanas, visando à resposta aos problemas existentes que impedem o desenvolvimento da América Latina, notadamente no Brasil, cujos índices de pobreza, desigualdades sociais e regionais são preocupantes. A metodologia empregada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, com aplicação de método misto – qualitativo e quantitativo. Procurou-se, por isto, pesquisar a eficiência do Programa Pronaf como política de governo voltada à redução da pobreza, sobretudo na região Nordeste do Brasil. Neste país, foram identificados mais de cinco milhões de estabelecimentos agropecuários; destes, 84% classificados como estabelecimentos familiares, sendo em torno de 90% situados no Nordeste, no entanto, a maioria dos recursos são destinados à região Sul. O índice de desigualdade é outro fator preocupante, sinalizando grandes distorções sociais. Tal Programa se mostra como importante instrumento para o combate à pobreza, na medida em que proporciona o acesso ao crédito, à geração de renda, à melhoria na vida do cidadão, da sua família e da comunidade. O Programa Pronaf deve ser repensado sob a perspectiva do conceito, da distribuição dos recursos por região e por enquadramento das linhas de crédito, dando tratamento diferenciado ao Pronaf B e à elaboração estruturada de política pública, com ações bem definidas e executadas em todas as fases, com o envolvimento de todos os agentes e instituições.

Palavras-chave: Pobreza. Política pública. PRONAF. Nordeste. Desenvolvimento.

ABSTRACT

The political, economic and social phenomena that have occurred throughout history have greatly contributed to theoretical discussions aimed at understanding and at the same time finding solutions for economic development as a way of minimizing the severe distortions that plague the world. In this work, we sought to conduct research on the theories of dependence, underdevelopment and human capabilities, aiming to respond to the existing problems that hinder the development of Latin America, notably in Brazil, whose poverty rates, social and regional inequalities are of concern. The methodology used was based on bibliographic and documentary research, applying mixed method - qualitative and quantitative. Therefore, we sought to investigate the efficiency of the Pronaf Program as a government policy aimed at reducing poverty, especially in the Northeast of Brazil. In this country, more than five million agricultural establishments were identified; Of these, 84% are classified as family establishments, being around 90% located in the Northeast, however, the majority of resources are destined to the South region. The inequality index is another worrying factor, signaling great social distortions. This Program is an important instrument for fighting poverty, as it provides access to credit, income generation, and improvement in the lives of citizens, their families and the community. The Pronaf Program must be rethought from the perspective of the concept, the distribution of resources by region and framing of credit lines, giving Pronaf B different treatment and structured public policy development, with well-defined actions implemented at all stages, with the involvement of all agents and institutions.

Keywords: Poverty. Public policy. PRONAF. Northeast. Development.

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
2	TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO	17
2.1	Teoria da Dependência.....	18
2.2	Teoria do Subdesenvolvimento	25
2.3	Teoria do Desenvolvimento, na abordagem das Capacidades Humanas	29
2.4	O impacto do Neoliberalismo para o Desenvolvimento	35
2.5.	O novo pragmatismo na América Latina.....	37
3	O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	46
3.1	O Desenvolvimento no contexto brasileiro.....	48
3.2	O Direito ao Desenvolvimento e a Constituição de 1988.....	54
3.3	Política Pública como meio de implementação do Direito ao Desenvolvimento	57
3.4	Políticas Públicas no Brasil.....	61
4	O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	64
4.1	Aspectos estruturais da pobreza no Brasil.....	68
4.2	O Pronaf como redutor da pobreza e da desigualdade	77
4.3	O Pronaf como linha de crédito	80
4.4	Análise dos resultados do Pronaf	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BACEN – Banco Central do Brasil S.A.
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CF – Constituição Federal
- DAP – Declaração de Aptidão
- DEROP –Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Bacen)
- DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATT – Acordo Geral de Tarifas do Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
- GINI – Coeficiente de Gini (medida de desigualdade, desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini)
- GMM – Método de Momentos Generalizados
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado
- IDR – Índice de Desenvolvimento Rural
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LCA – Letras de Crédito do Agronegócio
- MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MCR – Manual de Crédito Rural
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC – Poder de Paridade de Compra

PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

RECOR – Registro Comum das Operações Rurais

SAF – Subsecretaria de Agricultura Familiar

SICOR - Sistema de Operações de Crédito Rural e do Proagro

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNICEF –Fundo das Nações Unidas para a Infância

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta pesquisa se propõe avaliar a política pública expressa no Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf, inserida nos projetos do Governo Federal do Brasil, cuja finalidade é contribuir para a redução da pobreza no País, melhorando a renda do trabalhador rural, da sua família e, por consequência, da comunidade.

Nesta esteira, não se pode tratar desse tema sem a análise das teorias do desenvolvimento, fazendo o recorte daquelas que fazem conexão com o objeto em estudo, de modo a dar respostas conceituais a problemas concretos.

As teorias do desenvolvimento propõem sempre a ação, implícita ou explícita, e, portanto, também conforma política de desenvolvimento. Esse traço, que já pode ser divisado em clássicos como Adam Smith, Karl Marx, Keynes, Schumpeter, Rostow, Hayek, Stuart Mill, Hirschman, Sen, David Ricardo, Prebisch, Celso Furtado e tantos outros, é também um debate há décadas ocorrente na América Latina.

Este trabalho colaciona o tema do Estado e seu papel no desenvolvimento, sua força ou fraqueza e a relação com os agentes econômicos, desempenhando atribuições predominantes, desde o início.

Independentemente do grande peso atribuído ao ente Estatal na discussão sobre o desenvolvimento na América Latina, desde meados do século XX, este raramente poderia atender às expectativas na prática, haja vista os problemas de ordem estrutural que acabam por dificultar e por que não dizer, não sendo eficaz nas políticas definidas.

Por tal pretexto, argumenta-se que, na América Latina, o Estado age mais como obstáculo do que na qualidade de promotor de desenvolvimento. Sob o prisma histórico, a discussão a respeito dele como agente de mudança passou por distintos ciclos e articulações que acompanhavam as várias flutuações políticas, econômicas e sociais.

Depois de décadas de posições unilaterais orientadas exclusivamente a favor do Estado ou do mercado, os estudos empíricos sobre as causas do "milagre asiático" e os debates produzidos nas Ciências Sociais nos anos de 1980, a propósito da inadequação de concepções unilaterais, sugestionou, nos anos de

1990, na América Latina, um consenso básico, compartilhado hoje por especialistas em teoria do desenvolvimento, bem como por políticos e agências internacionais, porquanto, o desenvolvimento é uma consequência da conjunção do mercado, Estado e sociedade, todos cooperando para o mesmo fim – o bem da coletividade. O caminho que levou a esse reconhecimento foi extenso e, como não poderia deixar de ser, cheio de obstáculos e processos circulares, impeditivos, por conseguinte, de se chegar bem ao destino pretendido.

Os Estados-Membros das Nações Unidas se comprometeram a fazer, na Declaração do Milênio das Nações Unidas, com que o direito ao desenvolvimento se tornasse realidade. Esse direito celebrou o trigésimo aniversário em 2016, quando se considera o nascimento dessa grande conquista que modificou, não somente, a maneira de atuar do Estado, mas, acima de tudo, o ingresso do cidadão nas ações do Estado, como propulsor do desenvolvimento.

Durante esse período, consolidaram-se as múltiplas dimensões do direito ao desenvolvimento e foram esclarecidos o significado e o estatuto deste, bem como analisados os desafios mais salientes, baseados na prática real, para seu potencial transformador. Inclusive, configurou um projeto político assente em compromissos centrais para as Nações Unidas desde os anos de 1940, como uma declaração normativa da política de desenvolvimento centrada nas pessoas, um quadro reafirmando a indivisibilidade de todos os direitos humanos e feito núcleo basilar da busca pela justiça social, esforço da cooperação internacional e da política interna.

Em conjunto, compromisso político e coerência, orientação de processo, estratégias de ação e resultados mensuráveis são conceitos que se reportam à extraordinária amplitude do direito ao desenvolvimento. De acordo com seus críticos, que acham o conceito inútil para os direitos humanos ou o desenvolvimento, as ideias conceituais são muito amplas. Na compreensão dos seus proponentes mais fervorosos, essas definições representam o direito humano preeminente, tão valioso, que deve se tornar uma norma obrigatória fundamental. Na verdade o é, quando se depara com o instrumentalismo constitucional.

No entanto, há que se considerar que o mundo passa por uma nova transformação, o sistema econômico do conhecimento e da inovação com um novo paradigma. Nesse contexto, há de ocorrer uma reestruturação, releitura de teoria do

desenvolvimento com base nessa nossa proposta mundial em que o Estado deve sofrer alterações estruturais.

Trazendo essa temática para o solo brasileiro, é preciso considerar a característica de “subdesenvolvido” mais numa lógica formal que material, em virtude de todo o processo tecnológico avançado que permitiu que o Brasil se integrasse nos organismos mais importantes do (des) desenvolvimento, ainda que econômico, como exemplo o BRICS¹, vimos que muito há que se fazer para eficácia dos ditames constitucionais.

Partindo desta premissa é que se volta para a hipótese aqui formulada sobre a efetividade da política pública do Pronaf com relação à redução da pobreza e das desigualdades regionais. Seria uma medida acertada para tal feito, direcionada à redução da pobreza e, por conseguinte, às demais deficiências sociais até então não cumpridas pelo Estado do bem-estar?

Com o intuito de aprofundar-se na temática examinada, o objeto investigado foi delimitado, centrando na eficiência deste programa de governo no Nordeste brasileiro. Com efeito, foi necessário examinar com maior atenção o conhecimento de outras vertentes das ciências, que subsidiem a busca, de modo que as hipóteses formuladas sejam respondidas, a fim de trazer melhor entendimento dos aspectos proporcionados pelo experimento acima relatado.

O recurso à Economia mostra-se relevante visando a se proceder à análise das teorias e suas respectivas contribuições para o desenvolvimento mundial. Configura-se, também, de importância para se avaliar os influxos produzidos nos contextos político, social e econômico do Brasil, que, por consequência, transportaram ao estabelecimento da atual realidade legislativa, embasada, principalmente, na Carta Magna de 1988 e nas legislações infraconstitucionais.

A contribuição das Ciências Sociais, sobretudo na seara da Política, para a investigação em senso ajustado, mostrou-se como alternativa mais viável para fundamentar a formulação das hipóteses vinculadas às políticas públicas em si, considerando que o Direito não responde às indagações sobre o tema, que não seja no âmbito do controle judicial. O amadurecimento dos estudos sobre políticas

¹ BRICS é uma denominação (acrônimo) para identificar os países de economia emergentes que se agruparam com a finalidade de cooperação política, econômica e financeira.

públicas demonstra um avanço na concepção do conceito, abordagens teóricas e, principalmente, na formulação dos modelos para que se estabeleça uma interveniência estatal eficiente, refletida diretamente nos programas de governo, na legislação vigente, no controle jurídico dos atos administrativos e, principalmente, nos movimentos sociais e qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo aqueles à margem da sociedade, insertos em baixos estratos, no âmbito dos quais são vistos como excluídos e sem perspectiva de melhoria de vida.

De maneira menos analítica, recorre-se, mesmo assim, ao conhecimento ordenado da Estatística, sob o olhar de uma metodologia que se mostrou o melhor veículo de análise dos indicadores, contribuindo chegar às conclusões pretendidas – concordando ou negando – as hipóteses sugeridas. Portanto, foi elaborado um capítulo específico para esse fim, propondo-se ao estudo dos resultados e perspectivas da política pública configurada no Pronaf, escolhida para se escoliar nessa tarefa de teor universitário em sentido estreito.

Ainda no que diz respeito ao conteúdo metodológico, utilizou-se da pesquisa documental e bibliográfica, colacionando a revisão das metodologias atualmente empregadas nos programas de governo, com o escopo de melhorar os processos, controles e resultados das políticas públicas.

A bibliografia adotada para esta investigação abrange o âmbito mundial, transitando, principalmente, pela América Latina, até focar-se na realidade nacional, sendo capaz de responder às questões propostas pela pesquisa e ampliando o conhecimento em outras áreas importantes para o saber de ciência.

Foi empregado o método misto, qualitativo e quantitativo, pois não se poderia medir a eficiência de uma política pública sem uma análise mais acurada das metas e dos indicadores de resultados, que se mostrarão muito importantes para responder às hipóteses levantadas no decorrer do texto dissertativo. Com isto, foi definido um método estatístico que mostra a análise dos parâmetros definidos pelos dados históricos, com os quais serão feitas as análises comparativas em um determinado espaço temporal, como meio de avaliar a eficiência do objeto relacionado.

Com efeito, o estudo mostra uma estrutura de módulos que levou o pesquisador deste trabalho a um entendimento sequenciado e lógico, com informações histórico-científicas de contextualização de fenômenos políticos,

econômicos e sociais, sobre os quais se fizeram recortes importantes para a dissertação.

O estudo é composto de cinco capítulos. No segundo deles (após a Introdução, que conclui o primeiro), buscou-se identificar as teorias econômicas que mais concorreram para o desenvolvimento, com a devida proximidade ao objeto estudado e a definição das políticas econômicas na América Latina, sobretudo a Teoria da Dependência, a Teoria do Subdesenvolvimento e, ainda, os sistemas concebidos voltados às capacidades humanas.

Estes correspondem à teoria econômica que tornou-se importante ao ponto de modificar os critérios de apurações e estudos sobre o desenvolvimento humano mundial, bem como servir de adjutório para uma perspectiva mais humana e menos matemática da conjunção de problemas que assola grande número de pessoas, principalmente na América Latina e Caribe, e que vivem à margem da Sociedade e do Estado. Assim, procurou-se evidenciar a influência causada no território brasileiro pelos órgãos mundiais instituídos para promover a redução das desigualdades sociais e a pobreza mundial.”

Nesse ponto, fez-se um recorte para destacar a significativa passagem e as contribuições do economista e intelectual paraibano Celso Furtado (Pombal, 26.007.1920 – Rio de Janeiro, 20.11.2004) para os estudos do desenvolvimento econômico do Brasil e da América Latina. Em decorrência de suas inquietações ante os entendimentos da época, desenvolveu a Teoria do Subdesenvolvimento, visando a buscar respostas às adversidades enfrentadas pelos países com essa configuração, propondo soluções para atenuar os problemas inerentes.

O terceiro capítulo aborda o Direito ao Desenvolvimento (especificamente no contexto nacional), tendo como ponto principal a formulação histórica deste direito em específico, as repercussões e mudanças ocorridas mundialmente mediante a instituição de órgãos direcionados à promoção da mudança cultural, política, econômica e social. A principal finalidade é expor a implementação de medidas por parte do Estado em busca da eficácia dirigida pela Constituição de 1988 no que diz respeito aos seus objetivos fundamentais, expressos no art. 3º, com ênfase à erradicação da pobreza que se consagra com o desenvolvimento nacional garantido por meio de ações concretas de governo, que trabalham para promoção de uma

sociedade mais justa, mais livre e mais solidária, com menos desigualdades sociais e regionais, sem preconceitos de qualquer gênero e formas de discriminação.

O quarto capítulo mostra-se exclusivamente direcionado para o estudo do programa de governo do Pronaf. Além da vasta pesquisa sobre o tema e de análise criteriosa dos resultados obtidos numa linha de tempo definida para que se possa avaliar a efetividade deste programa, o método estatístico a que se recorreu vai demonstrar se essa política pública responde ao que se propõe ou será necessário reformulá-la para obtenção dos objetivos iniciais da pesquisa. Para isto, serão analisadas as ações que o programa em estudo possibilita para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, cujo intuito é promover o desenvolvimento e a consequente redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais no seu *locus* de atuação.

2 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

No final dos anos de 1920, no contexto da crise econômica no mercado internacional e exaustão do modelo orientado para a exportação que prevaleceu desde 1880, teve início na América Latina uma reorientação das funções do Estado, que visava a alcançar um desenvolvimento interno, mediante uma estratégia de industrialização por via de importações.

No final dos anos de 1920, a teoria keynesiana, serviu para definição das propostas elaboradas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL², estruturada no final dos anos de 1940, quando da sua criação. Importantes funções foram atribuídas ao Estado em uma estratégia nacional de industrialização, especificamente as de planejamento, investimento e acumulação de capital. Em sua capacidade como agência central de desenvolvimento, o Estado também era visto como a “mão invisível”³ que resolveria os problemas causados pelos ciclos de prosperidade e depressão que estavam além do controle do mercado.

Nessa fase, os governos optaram por proteger o mercado interno da concorrência estrangeira por meio de tarifas e quotas de importação, empresas domésticas favorecidas com empréstimos a juros baixos, estímulo à demanda doméstica por via da expansão dos gastos públicos e participação ativa da vida econômica por intermédio de treinamento de grandes empresas públicas. Sob o espectro político, essa estratégia foi apoiada por uma aliança política de teor clássico composta pela burocracia estatal, a burguesia nacional e os trabalhadores urbanos (SMITH, 2017).

Durante os anos de 1960, esse modelo, baseado na teoria keynesiana, tornou-se um consenso que atravessou uma crise de múltiplas dimensões: crescimento de endividamento, de produtividade, com consequência no Estado e na sociedade. A crise do Estado se manifesta mais fortemente na sobrecarga de agências estatais

² A história da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe encontra-se disponível no endereço eletrônico: <https://cepal.org/pt-br/cepal>. Nesse sítio, além da vasta informação sobre a Comissão, encontram-se periódicos, dados e informações estatísticas dos trabalhos realizados.

³ A “mão invisível” é um conceito elaborado por Adam Smith com base na expressão francesa “laissez faire” que se refere e simboliza o liberalismo econômico, remetendo para que o funcionamento do mercado seja realizado de maneira livre, sem interferência, com o controle mínimo suficiente para proteger os direitos de propriedade. Tal conceito se mostra na obra do citado autor de *A Riqueza das Nações*, mas é na obra com o mesmo nome (*A mão invisível*) que ele aprofunda o conceito. Vide: (SMITH, 2013) e (SMITH, 2017).

com atribuições impraticáveis que resultariam em ineficiência; preços excessivos para os produtos com concorrência internacional; clientelismo, atraso tecnológico e crescente déficit do orçamento público, geralmente financiado por meio de estratégias inflacionárias. O resultado de tudo isso foi um aglomerado de sociedades econômicas bloqueadas, instituições ineficientes, regimes políticos populistas e uma empresa rentista (PARAMIO, 1991, p. 9).

Não bastasse as consequências do pós-guerra, que deixou um legado negativo para o mundo, houve uma congregação de vontades voltadas a uma modificação, com apelo para reconstrução econômica e social. Para isto, muitos organismos foram criados, voltados à governança global, visando uma nova ordem. (NIERDERLE; RADOMSKY, 2016).

Neste contexto, muitas teorias deram curso à história do desenvolvimento. Umas com abordagem meramente econômicas, outras humanísticas, mas sem tirar do prumo a definição de políticas e ações para implementação dessas teorias.

Considerando que o estudo em análise se volta à concretude de ações para promoção do desenvolvimento brasileiro, com destaque para o Nordeste, optou-se por analisar com mais ênfase a teoria da Dependência, a teoria do Subdesenvolvimento, esta na abordagem de Celso Furtado, e a teoria das Capacidades humanas, na perspectiva de Amartya Sen.

2.1 Teoria da Dependência

Em meados dos anos de 1960, paralelamente ao debate sobre Industrialização substitutiva e em estreita conexão com suas hipóteses nos Estados Unidos e na América Latina, a segunda geração de especialistas em desenvolvimento reagiu contra a recepção não acrítica que muitos intelectuais latino-americanos fizeram da teoria da modernização e submeteram-na a uma crítica radical.

Ao lado da tomada de consciência do etnocentrismo subjacente às teorias da modernização, a mudança de perspectiva também foi influenciada pela situação histórica concreta: o movimento internacional de protesto contra a guerra do Vietnã, os escassos resultados da primeira década de desenvolvimento, a crise do

crescimento do subcontinente latino-americano e do programa do Presidente Kennedy para a América Latina, conhecido como a Aliança para o Progresso.

Desde então, uma série de estudos foi publicada na América Latina que, usando o conceito de "dependência", pretendia oferecer uma explicação teórica do subdesenvolvimento e do bloqueio do desenvolvimento, e formular uma proposta política com estratégias para superar essa situação, além de "independência econômica que viabilize seus Estados nacionais, seu desenvolvimento e seu bem-estar." (SANTOS, 1998, p. 8)

Além disso, para Bresser Pereira (2010, p. 34),

A interpretação da dependência tem uma de suas origens na crítica aos trabalhos de Celso Furtado publicados na segunda metade dos anos 1960. Em uma linha consistente com as idéias (sic) da CEPAL, ele argumentava que a América Latina caminhava para a estagnação em razão da utilização de uma tecnologia trabalho-intensiva na indústria de transformação e da concentração de renda que ela provocava não havendo contra isso forças compensatórias.

Autores adeptos às teorias marxistas confiaram nos trabalhos de Paul A. Baran e Paul M. Sweezy, que usaram o conceito de transferência de boa vontade e foram os primeiros a tratar sistematicamente as consequências do imperialismo para os países desenvolvidos. Por sua parte, os autores não marxistas confiaram na teoria da deterioração secular dos termos de troca formulados pelo primeiro Secretário Geral da CEPAL, o argentino Raúl Prebisch⁴.

De acordo com essa interpretação, a relação entre os preços dos bens de exportação, especialmente os dos produtos primários, e de importados, principalmente industrializados, deteriorou-se continuamente durante longos períodos.

Essa tendência negativa, praticamente, tornou impossível o desenvolvimento do subcontinente latino-americano. Com suporte nessas considerações, os países latino-americanos aceitavam as explicações até então em vigor sobre o subdesenvolvimento: isso deixou de ser considerado como um simples atraso em relação ao nível dos países industrializados e como consequência da falta de integração do mundo moderno, para ser visto, como efeito de uma integração

⁴ Raúl Prebisch foi o mais destacado intelectual da CEPAL, tendo iniciado o estudo da teoria estruturalista do pensamento econômico.

altamente deficiente dos países em desenvolvimento, constituiu a periferia, num mercado internacional dominado por países centrais, isto é, as potências capitalistas industrializadas.

Nessa perspectiva, desenvolvimento e subdesenvolvimento eram, portanto, os dois lados da mesma moeda, cujos fatores determinantes tiveram que ser analisados em toda a sua complexidade. Desde então, o debate gravitaria à órbita dos conceitos de "dependência estrutural", "heterogeneidade estrutural" e o fenômeno do "Estado periférico".

Os economistas suecos Magnus Blomstrom e Bjorn Hettne foram citados no trabalho elaborado por Theotônio dos Santos, sobre a Teoria da Dependência, no aspecto em que tais autores identificaram os pontos primordiais que antecederam o conceito de "Dependência" (SANTOS, 1998, p.18):

- a) Criação de tradição crítica ao euro-centrismo implícito na teoria do desenvolvimento. [...]
- b) O debate latino-americano sobre subdesenvolvimento, que tem como primeiro antecedente o debate entre o marxismo clássico e o neo-marxismo, no qual se ressaltam as figuras de Paul Baran e Paul Sweezy.

Ainda sobre a análise da Escola da Dependência, Theotônio dos Santos destaca as correntes percebidas nos estudos por Blomstrom e Heltne. 1) crítica ou autocrítica ao estruturalismo. Nesta corrente estariam inseridos os estudiosos integrantes da CEPAL (Oswaldo Sunkel, Furtado e Prebisch); 2) neomarxistas, com destaque nos trabalhos de Rui Marini, Vânia Bambirra e Theotônio dos Santos; e 3) marxista mais ortodoxo, destacando Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. Já André Gunder Frank "[...] representaria a cristalização da teoria de dependência fora das tradições marxista ortodoxa ou neo-marxista". (SANTOS, 1998, p.19-20)

Os representantes da versão estruturalista da dependência, dentre eles Furtado, Cardoso, Prebisch e Falleto, entre outros, interpretaram os processos da periferia como uma série de transformações estruturais internas, produzidas como resultado de mudanças às condições do mercado internacional.

Nesta posição, a categoria de análise central foi o conceito de "Heterogeneidade estrutural", entendida em oposição à ótica dualista dos teóricos da modernização, que situavam em uma nova perspectiva as diferenças dos países do Terceiro Mundo, entre um setor moderno desenvolvido e um considerado tradicional e atrasado. O conceito referia-se à tese de que, ao contrário do homogêneo,

sociedades estruturalmente heterogêneas não eram baseadas em uma, mas vários modos de produção que coexistiam e se relacionavam. (FURTADO, 1961)

Teóricos da dependência aplicaram o conceito de "dependência" não apenas aos fluxos externos de comércio e capital, mas também aos de estrutura econômica e social e às relações de classe e dominação. De efeito, esses autores associaram o conceito de "dependência" ao de "Heterogeneidade estrutural".

O conceito Estado Periférico teve grande difusão na teoria da dependência na América Latina. Para a variante marxista, o Estado pós-colonial era apenas uma reprodução, dotada apenas de soberania aparente, do "Estado tributário colonial"; um sistema de dominação internacional subordinado às necessidades do mercado. (PEREIRA, 2010)

De acordo com a "teoria estrutural do imperialismo", formulada por Galtung (1972, p. 28), o "estado periférico" era "[...] de um lado fantoche e instrumento nas mãos do centro da nação central, por outro explorador da periferia na nação periférica".

Consoante Pereira (2010, p. 34),

Geralmente, a interpretação da dependência se divide em duas versões – a versão original da super-exploração e a versão da dependência associada. Houve, entretanto, uma terceira interpretação que denomino “nacional-dependente”.

Para esse autor, a primeira versão resta utópica, visto que seria impossível a concepção de uma “burguesia nacional na América Latina”. Portanto, seria uma teoria próxima à do imperialismo, porquanto

A exploração era uma característica normal das economias capitalistas, que se acentuou nos países dependentes ou periféricos e se transformou em super-exploração na medida em que os trabalhadores ficaram sujeitos não apenas à burguesia dependente local, mas também ao centro imperial. (PEREIRA, 2010, p. 35).

Quanto à dependência associada, Pereira (2010, p. 37) resume:

com todos os riscos implícitos em um resumo – em uma idéia (sic) simples: já que os países latino-americanos não contam com uma burguesia nacional, não lhes resta alternativa senão se associarem ao sistema dominante e aproveitarem as frestas que ele oferece em proveito de seu desenvolvimento. Segundo seus adeptos, um pré-requisito do crescimento econômico nesses países era o ingresso de poupança externa, na medida em que se supõe que os países latino-americanos carecem de recursos para financiar seu desenvolvimento.

Todas essas contribuições têm em comum elevado grau de abstração e formalização, o que não lhes permite considerar, concretamente, a margem de ação política do Estado periférico ou do modo de inter-relação de agentes econômicos, políticos e sociais.

As críticas deste paradigma alternativo à teoria da modernização não ficaram inertes às questões relativas a: a pretensão de ter uma teoria do desenvolvimento aplicável a todas as situações, o formalismo do conceito de dependência, falta de atenção à dimensão do processo histórico de desenvolvimento e subdesenvolvimento, ignorância da história econômica e social da Europa e da América do Norte, a aceitação de fato do elemento central da tão criticada teoria da modernização (isto é, a identificação do desenvolvimento com industrialização e, em geral, com a reprodução acelerada do desenvolvimento dos países considerados centrais), a falta de preocupação com o desenvolvimento da empresa e sua conexão com fatores externos e, finalmente, a imprecisão e o voluntarismo das estratégias propostas para superar a situação.

Apesar de todas essas críticas, as interpretações sobre dependência tiveram o mérito de ter enriquecido o conhecimento sobre a origem e a permanência do subdesenvolvimento, tendo lidado em detalhes com os fatores internacionais que condicionavam o desenvolvimento, especialmente obstáculos e bloqueios.

A ideia da relação causal entre dependência e subdesenvolvimento suscitou tantas controvérsias quanto as possibilidades de sua superação. Os marxistas consideraram que a única possibilidade na periferia foi o "desenvolvimento do subdesenvolvimento" (FRANK, 1970, p. 42), sendo proposto, como consequência, a separação do mercado mundial, que em seus olhos exigia do "velho" Cepalismo a crítica da globalização como prerequisite à realização de uma revolução socialista.

Alguns deles identificaram o proletariado como o portador de tal revolução, outros em subproletariado marginal ou os camponeses despossuídos. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falletto, em vez disso, pronunciaram uma estratégia de reforma no quadro nacional, embora eles também tenham considerado reestruturação essencial e fundamental das relações internacionais (CARDOSO; FALLETTO, 1973, p. 35).

Em sua versão do *Capitalismo periférico*, Dieter Senghaas, no debate sobre dependência, estabelecia três imperativos de fronteiras na vertente do desenvolvimento e do subdesenvolvimento: dissociação (isto é, dissociação do mercado internacional), desenvolvimento autocentrado (autônomo) e a expansão das forças produtivas internas (autoconfiança). (SENGHAAS, 1977).

Por sua vez, Furtado (2009) considerava o desenvolvimento uma invenção e, como tal, é “[...] manifestação de uma possibilidade”. Tal pensamento o levou à elaboração de uma teoria para compreensão do subdesenvolvimento.

A Revolução Industrial levou a economia mundial a uma rápida e radical transformação, o que Furtado classificou como fatores “causais genéticos do crescimento”, que resultava no “imperativo do avanço tecnológico”. Essa dependência tecnológica é o ponto central do problema para as economias periféricas, de maneira que o subdesenvolvimento não evoluía para outra situação melhor. Nas desenvolvidas, o processo industrial, principalmente o europeu, atuou pelo lado da oferta, fazendo com que a própria ação empresarial constituísse a própria procura. Ora, com a acumulação de capital, a produção era elevada, o que proporcionava oferecer produtos mais baratos e com abundância (FURTADO, 2009).

O subdesenvolvimento, para Furtado (2009, p. 161), constitui “[...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Os novos conhecimentos resultantes das teorias de dependência não encontraram muito eco na política de desenvolvimento dos países industrializados. Os fracassos tangíveis da primeira década de desenvolvimento e a crescente insegurança das agências internacionais, como o Banco Mundial, provocaram uma correção parcial das políticas elaboradas no Norte que, no entanto, respondeu, em vez de uma versão refinada da teoria da modernização, ao conhecimento emanando de sistemas de dependência.

Apesar disso, a estratégia de recuperação por etapas para a qual ambos os paradigmas recorreram mostrou fissuras em vista do aprofundamento da divisão Norte-Sul. A estratégia tradicional de crescimento foi complementada com os componentes distributivos, mas não por esse motivo, abandonado. A nova moeda foi “crescimento com redistribuição”.

Os políticos do desenvolvimento de vertentes diversas, como o Presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, se pronunciaram para o "desenvolvimento de baixo" e descobriu as necessidades básicas. O crescimento econômico foi, então, entrevisto como consequência da satisfação das necessidades básicas das pessoas, e não pré-condição. Com efeito, a velha estratégia de crescimento foi posta de cabeça para baixo. Com a incorporação de seu significado intransitivo, a ação de desenvolvimento recuperou seu duplo significado original. Os efeitos das ideias de dependência foram muito mais visíveis nos distintos níveis de estruturação e negociação do sistema no patamar internacional, com base no progresso da organização do Terceiro Mundo, que começou em meados dos anos de 1960 (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 1964)⁵.

Foi assim que eles chegaram a uma agenda de novos pontos, como a demanda por uma nova ordem econômica internacional. Tanto a auto-organização do Terceiro Mundo quanto a constituição de uma frente contra o Norte desenvolvido, foram a fundamentação que respondeu aos postulados das teorias de dependência, como pode ser inferido com esteio em conceitos de autoconfiança (coletiva), dissociação, desenvolvimento autocentrado e cooperação Sul-Sul, entre outros (SENGHAAS, 1977).

Finalmente, com o primeiro Relatório do Clube de Roma⁶ sobre os limites do crescimento (MEADOWS et al, 1973), a crítica do modelo de desenvolvimento foi amplamente articulada pela primeira vez sob o prisma ecológico.

⁵ Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964, em Genebra, na Suíça, no contexto das discussões de liberalização do comércio do GATT, é o órgão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que buscava promover a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Além das informações, relatórios e estatísticas disponíveis no sítio eletrônico, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço e o Ministério das Relações Exteriores mantêm página dedicada ao assunto.

⁶ O Clube de Roma foi criado em 1968 por um grupo de cientistas que integravam a Academia de Leonardo da Vinci, em Roma. Esse grupo tinha o grande propósito de estudar os problemas complexos decorrentes dos transtornos causados aos ecossistemas do planeta pela explosão demográfica, propondo soluções. O primeiro relatório apresentado foi denominado "Os Limites do Crescimento – The Limits to Growth". A prospecção mundial foi refletida nesse relatório, o qual foi baseado em modelo matemático sofisticado em que demonstrava as inevitáveis repercussões, a longo prazo, acaso continuassem com as mesmas taxas de crescimento, industrialização e utilização de recursos naturais.

2.2 Teoria do Subdesenvolvimento

Furtado observa que todo o seu esforço intelectual de 1951 a 1961 visava a “[...] encontrar caminhos que levassem à compreensão dos problemas específicos do subdesenvolvimento econômico”. É conveniente enfatizar o fato de que o contexto em que a ciência da Economia estava então evoluindo foi gradualmente levado a considerar a mudança econômica nos países atrasados (FURTADO, 1961, p. 11).

A economia era governada até aquele momento pelo modelo microeconômico de formação de preços e equilíbrio de mercado, a análise macroeconômica aparecendo apenas como uma tendência pós-Grande Depressão. Este último, ainda sob influência dos anos 1930, tinha como foco combater o desemprego ou alcançar o pleno emprego. Sua perspectiva era de curto prazo – interessada em criar mecanismos para segurar as políticas compensatórias e anticíclicas necessárias para atingir o equilíbrio macroeconômico.

Seja na Microeconomia de inspiração marshalliana ou nos modelos macroeconômicos formulados por John Maynard Keynes, daí em diante o centro de preocupação na época e agora sempre foi a explicação do processo que leva a um equilíbrio estático, no qual a variável tempo é ignorada.

A novidade do pensamento que estimulou Furtado em meados do século XX era uma preocupação com a dinâmica econômica de extenso prazo, com as transformações de uma macronatureza que acontecia nos sistemas sociais no curso do tempo e que empurravam a economia para longe (FURTADO, 2008).

Na análise macroeconômica de curto prazo, com efeito, a realização do pleno emprego é mostrada sob uma estrutura na qual não há formação de capital líquido. Na teoria do desenvolvimento, ao contrário, busca-se uma explicação justamente para o mecanismo que leva ao crescimento contínuo do capital fixo, dando origem a incrementos persistentes de renda e produto total e *per capita*.

Esse foi um novo terreno de investigação para os estudos do economista paraibano, do ponto de vista dos países subdesenvolvidos. Poucos estudiosos até então haviam tentado entender um problema que estava adquirindo proporções maiores, na medida em que, após a Segunda Guerra Mundial, novos horizontes de

conhecimento se abriram e a lacuna entre nações ricas e pobres estava se tornando insuportável.

O núcleo da tese de Furtado, no marco da reflexão iniciada no início dos anos 1960, era a clara dimensão histórica do fenômeno do desenvolvimento econômico, juntamente com a necessidade de uma teoria sobre esse fenômeno justificada pela apreensão da realidade - e não pela constituição de um caráter geral e abstrato – e pela capacidade de agir de acordo com essa realidade.

Como informou posteriormente (FURTADO, 1974, p. 21), ele visou a identificar as opções que se exprimiam “[...] para os países que sofreram a deformação do subdesenvolvimento” ante as novas tendências do sistema capitalista. Para ele, não fazia sentido concordar com a tese de que os países em desenvolvimento seguiriam os padrões de consumo dos Estados Unidos. Aceitar isso significaria não levar em conta “[...] a especificidade do fenômeno do subdesenvolvimento” (FURTADO, 1974, p. 22).

Isso também significaria envolver-se na confusão em torno da equivalência entre uma economia subdesenvolvida e um país jovem, subdesenvolvimento que não tem, na verdade, qualquer relação com a idade de uma sociedade ou do país.

Nessa perspectiva, emite-se a afirmação de que “o subdesenvolvimento é um fenômeno histórico autônomo, e não um estágio pelo qual passaram necessariamente as economias que alcançaram um nível mais elevado de desenvolvimento”, (FURTADO, 1961, p. 180). Essa percepção, elaborada em 1961, é totalmente endossada pelo autor em 2000, e assume também a versão de que “[...] o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária no processo de formação das economias capitalistas”. (FURTADO, 1961, p. 180). Impunha-se, portanto, capturar a essência desse fenômeno, uma tarefa que não é tão simples, já que “[...] suas dimensões são abundantes, mas nem sempre aquelas que são facilmente percebidas são as mais significativas”. (FURTADO, 1974, p. 22).

Elemento de relevo do pensamento de Celso Furtado sobre tais assuntos é a ligação que faz do subdesenvolvimento com a heterogeneidade tecnológica incrustrada nas economias menos desenvolvidas, em razão da natureza de suas relações externas. Com isto, a industrialização da periferia, sob o controle das grandes empresas, “[...] é um processo qualitativamente diferente da industrialização

que, em um estágio anterior, os países centrais experimentaram e, mais ainda, do que os últimos testemunham hoje” (FURTADO, 1974, p. 45), algo muito mais homogêneo.

Outro elemento significativo diz respeito à heterogeneidade em termos de consumo, dado que o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração de renda. Essa permite que os grupos minoritários - e somente estes - ao se distanciarem cada vez mais das massas de seus países, possam reproduzir as modalidades e preferências de consumo das nações ricas, onde a acumulação de capital avançou, porém, com inegável estabilidade no país.

Para chegar ao fundo do problema do subdesenvolvimento, modificando substancialmente a realidade, seria necessário que os recursos gerados nos países de baixa renda pudessem ser utilizados em um processo cumulativo destinado a mudar as estruturas do sistema econômico para maior homogeneização (FURTADO, 1974, p. 68).

A realidade mostra, consoante exprime Celso Furtado, porém, é que, mesmo em termos relativos, o aumento do número de privilegiados nos países pobres não impede que “[...] a vala existente entre eles e a maioria da população de seus respectivos países permaneça constante ou aprofundada”. (FURTADO, 1974, p. 74). Foi exatamente isso que aconteceu nas últimas décadas, com a desconfortável formação de uma massa crescente de excluídos em todo o Mundo, como os dados disponíveis demonstram claramente (BANCO MUNDIAL, 1999).

É perceptível que a apropriação do excedente gerado em um país pobre por uma camada privilegiada da sociedade permite que o grupo copie os padrões de consumo das comunidades econômicas ricas e tenda a levar ao surgimento de empresas que podem ser parcialmente compensadas por meio de protecionismo e subsídios. Estes, da sociedade são traduzidos em custos mais altos (FURTADO, 1974, p. 90-91).

O estudo sobre subdesenvolvimento foi sua maior dedicação (de CF), para a qual concentrou esforços nos 50 anos de análises sobre as dimensões do desenvolvimento de muitos países, sobretudo os latino-americanos (BORJA, 2008).

Formações sociais assinaladas por grande heterogeneidade tecnológica, marcadas desigualmente na produtividade do trabalho entre áreas rurais e urbanas, uma proporção relativamente estável da população vivendo ao

nível de subsistência, crescente sub-emprego urbano isto é, as chamadas economias subdesenvolvidas. (FURTADO, 1974, p. 77).

Para Furtado, o fenômeno do subdesenvolvimento está intrinsecamente ligado às estruturas socioeconômicas que foram surgindo com o advento da Revolução Industrial, na Europa do século XVIII. Consoante rememora, a origem do subdesenvolvimento está relacionada com “[...] os aumentos da produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos visando a obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional”. (FURTADO, 1974, p. 78).

Esses fatores podem ser observados com apoio nas diversas etapas do desenvolvimento mundial, cuja fase do capitalismo industrial permitiu a divisão de países centrais e periféricos, em que os de periferia foram transformados importadores de novos produtos de consumo. A modernização passou a ganhar importância quando essas economias subdesenvolvidas transitaram pela industrialização, principalmente produzindo para o mercado interno aqueles bens que eram importados.

Outro fator relevante de caracterização do subdesenvolvimento é a “dependência”, imposta pelas economias centrais de “padrões de consumo que somente podem ser mantidos mediante a geração de um excedente criado no comércio exterior”. (FURTADO, 1974, p. 87) Efetivamente, então, Celso Furtado (2000, p. 261) ensina que

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob vários e em diferentes estádios.

Com amparo nas concepções de desenvolvimento estabelecidas e experimentadas, no trilhar da história - as quais o autor examina na contextura de “linhas de desenvolvimento”, considerando a configuração mundial, as divisões políticas e, primordialmente, o envolver da economia em cada momento histórico - chega à definição de subdesenvolvimento (FURTADO, 2008).

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. (FURTADO, 2009, p. 11))

A formulação desse conceito está baseada no estudo analítico do enfoque estruturalista-histórico-dualista, que constituiu um método próprio de Celso Furtado, ficando assim conhecido como furtadiano.

Será, porém, que seria possível superar o subdesenvolvimento? Não é uma fórmula simples, porquanto complexa, visto que a gênese do fenômeno do subdesenvolvimento passam pelas “[...] exigências de um processo de mundialização, imposto pela lógica de mercados, que está na base da difusão da civilização industrial (...) às especificidades das formas sociais mais aptas para operar essas tecnologias”. (FURTADO, 2016, p. 38).

Furtado mapeia três modelos arrimados em economias subdesenvolvidas que superaram o subdesenvolvimento: 1) coletivização dos meios de produção; 2) prioridade à satisfação das necessidades básicas; e 3) ganho de autonomia externa (FURTADO, 2016, p. 39). Esses modelos somente poderão atingir os objetivos se cumpridas certas condições, além da vontade política implementada mediante políticas públicas bem definidas e monitoradas com o devido controle.

Para isto, o autor enumera as condições de maior relevo, dentro de sua concepção: grau de autonomia nas relações exteriores; estruturas de poder econômico independente; certo grau de descentralização das estruturas econômicas; e estruturas sociais democráticas fortes.

2.3 Teoria do Desenvolvimento, na abordagem das Capacidades Humanas

Para Amartya Sen, a liberdade significa aumentar o acesso e as oportunidades dos cidadãos às coisas que eles têm por que valorizar. Sen desafia o conceito-padrão de medir o desenvolvimento pelo crescimento econômico (EVANS, 2002, p. 54-60).

Sen reconhece que aumentos na renda dos pobres contribuem para a expansão de suas liberdades. Ele aceita, no entanto, que o aumento da renda “[...] tem, na melhor das hipóteses, desigualdade e na pior das hipóteses impactos negativos sobre a maioria da população de um país, e medidas redistributivas radicais são necessárias para os pobres se beneficiarem do crescimento”. (SELWYN, 2011, p. 69).

De acordo com Sen (2016), a pobreza, as necessidades elementares não atendidas, a ocorrência de fome, a violação das liberdades políticas e o desmazelo da agência das mulheres permanecem hoje, apesar da "opulência imprevista". Ele deixa claro que as estratégias anteriores para reduzir essas catástrofes são erradas. Sua abordagem enfoca o florescimento humano como o ponto de entrada para o problema da pobreza e da desigualdade global, em vez do crescimento econômico (REID-HENRY, 2012, p. 1).

Sen (2016) acentua que todos os seres humanos têm o mesmo direito de desfrutar de uma vida que eles valorizam. Se buscar a liberdade para todos é expandir as capacidades dos cidadãos, o foco não deve ser exclusivamente compensar o que as pessoas não têm (REID-HENRY, 2012, p. 1).

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos". (SEN, 2016, p. 16).

Ele postula a remoção desses fatores principais e enfoca as liberdades instrumentais cruciais: oportunidades econômicas, liberdades políticas, equipamentos sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Estes precisam estar interconectados. As instalações sociais envolvem instituições como o Estado e o Mercado. Os arranjos sociais devem ser investigados "[...] em termos de sua contribuição para melhorar e garantir as liberdades substantivas das pessoas, vistos como agentes ativos de mudança, ao invés de receptores passivos de benefícios dispensados". (SEN 2016, p. 11). As instalações sociais devem ter como objetivo proporcionar oportunidades que aumentem o bem-estar da população.

O trabalho de Sen (1999) teve enorme influência no estabelecimento de um novo paradigma no início dos anos 2000.

[...] redefinido em termos que incluem os direitos humanos como parte constitutiva: todos os processos válidos de mudança social são simultaneamente baseados em direitos e economicamente fundamentados, e devem ser concebidos nesses termos. (UVIN, 2010, p. 168).

Sen, juntamente com Mahbud ul Haq, em 1990, propuseram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual é aplicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS,

2018, on-line)⁷. A criação desse índice serviu de contraposição ao Produto Interno Bruto, visto que a medida de desenvolvimento era restrita à dimensão econômica.

A abordagem nas liberdades humanas, adotada para compor o IDH, traz uma nova ideia de desenvolvimento, centrada na melhoria de vida que o agente quer levar, considerando, sobretudo, as liberdades de escolhas sociais, políticas e econômicas. É nessa visão que Amartya defende sua abordagem, uma vez que não se pode medir o desenvolvimento, considerando tão somente os aspectos econômicos, prescindindo de um estudo elaborado sobre as questões sociais, principalmente quando se trata de país subdesenvolvido, no caso o Brasil e os países que compõem a América Latina e Caribe.

A abordagem das capacidades de Sen, desafia a visão de mundo das elites. Logra convencer os economistas céticos de que a escolha social e a discussão pública são possíveis e necessárias. Argumenta que escolhas sobre estratégias de crescimento devem ser democráticas (EVANS, 2002).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são guiados pelas ideias de Sen. O secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, falou sobre a liberdade e os direitos dos pobres em seu relatório chamado *In Larger Freedom*.

A world of interdependence cannot be safe or just unless people everywhere are freed from want and fear and are able to live in dignity. Today, as never before, the rights of the poor are as fundamental as those of the rich, and a broad understanding of them is as important to the security of the developed world as it is to that of the developing world.⁸ (ANNAN, 2005, p. 6).

Desde 1990, a Organização das Nações Unidas recorre ao enfoque de desenvolvimento de Sen para definir políticas, com o objetivo de reduzir a pobreza mundial, diminuir as desigualdades sociais e regionais e estabelecer metas de governança (FUKUDA, 2002).

O novo paradigma em volta do desenvolvimento estabelecido por Sen defende as escolhas das pessoas, com base nas possibilidades de expansão das

⁷ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é um órgão da ONU cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo. Atualmente conta com cerca de 170 países e territórios imbuídos nesses propósitos.

⁸ “Um mundo de interdependência não pode ser seguro ou justo, a menos que as pessoas, em todos os lugares, estejam livres do desejo e do medo e sejam capazes de viver com dignidade. Hoje, como nunca, os direitos dos pobres são tão fundamentais quanto os dos ricos, e um amplo entendimento deles é tão importante para a segurança do mundo desenvolvido quanto para o do mundo em desenvolvimento” (Tradução do autor).

capacidades, sendo o cidadão classificado como agente participativo e não mero expectador de políticas estatais.

Neste ponto, o enfoque da expansão das capacidades, na abordagem do desenvolvimento humano, diferencia-se da perspectiva das necessidades básicas, principalmente quando amplia o conceito de desenvolvimento, situando o crescimento econômico como meio e não feito um fim.

A expansão das capacidades possibilitou que as avaliações feitas nos relatórios de desenvolvimento humano (RDH) fossem revistas, de modo que se passou a utilizar essa abordagem para elaborar políticas públicas mundiais, para as quais foram utilizados critérios para definir quais capacidades seriam as mais importantes - “ [...] primeiro, elas tinham que ser universalmente valorizadas pelas pessoas em todo o mundo; segundo, elas tinham que ser básicas, de forma que sem elas várias outras capacidades seriam excluídas”. (FUKUDA-PARR, 2002, p. 5).

Para Sen, o conceito de desenvolvimento humano, por considerar que as capacidades podem variar no tempo e lugar, a depender das escolhas das pessoas de acordo com as necessidades no contexto em que cada qual se encontre, a definição das capacidades “importantes” nesses critérios definidos mantém-se em aberto.

A tônica dessa “abertura” é verificada no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDA)⁹ de 2010, em que foram inseridas novas medidas de IDH que registram a “[...] desigualdade multidimensional, as disparidades de gênero e a privação extrema”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, on-line). Desde então, os RDA analisam as situações dos países-membros da ONU, com as medidas em separado, ou seja, as dimensões básicas que compõem o IDH “[...] uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e um padrão decente de vida” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011, on-line), além do IDH ajustado, que permite uma análise aprofundada em torno das desigualdades a partir de índices de desigualdades de gênero e de pobreza multidimensional.

⁹ O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDA) é um instrumento analítico e de conscientização que privilegia informações de natureza estratégicas de interesse internacional. O relatório foi idealizado pelos mesmos autores da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os economistas Mahbud ul Haq e Amartya Sen.

Segundo o Relatório de 2011, o qual foi intitulado “Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos”, e por meio do qual foram recalculados os IDHs do período de 1980 a 2011, foram reavaliadas a situação de todos os países, em que o Brasil mostrou um valor de IDH, em 2011 de 0,718, na categoria de desenvolvimento humano, implicando numa posição mundial de 84ª dentre os 187 países e territórios. O mesmo relatório revela que no período analisado – 1980 a 2011 –, o Brasil saiu de um valor de 0,549 para 0,718, expressando um aumento de 31,0%.

Mas, o que significa esses números? Seria possível afirmar que efetivamente o Brasil evoluiu no desenvolvimento humano? É bem verdade que o Brasil evoluiu, principalmente, com o advento da Constituição de 1988, que trouxe em seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e as garantias de seus direitos. No entanto, tem-se muito a avançar nessa perspectiva, dada a realidade a que se afigura o país com tamanhas distorções.

Nesse relatório foi feita uma análise do Brasil em relação aos países integrantes da América Latina e Caribe, bem como os demais países, sendo a seguinte conclusão expressa: (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011, on-line)

O IDH 2011 do Brasil de 0,718 está abaixo da média de 0,741 para países no grupo de desenvolvimento humano alto e abaixo da média de 0,731 para países da América Latina e Caribe. Na América Latina e Caribe, os países próximos ao Brasil na classificação do IDH 2011 e no tamanho da população são o México e a Colômbia, cujas classificações no IDH foram, respectivamente 57 e 87.

Na avaliação do PNUD, relativamente ao índice ajustado de Pobreza Multidimensional, tem-se a seguinte conclusão levada à imprensa naquele ano de 2011:

Cerca de 1,7 bilhão de pessoas em 109 países viviam em pobreza ‘multidimensional’ na década que terminou em 2010, pelo cálculo IPM. Isto é quase um terço da população total dos países, que soma 5,5 bilhões até o ano passado. Pelos critérios de avaliação de pobreza do Banco Mundial, 1,3 bilhão de pessoas viviam com US\$ 1,25 ou menos por dia em 2010 – uma medida utilizada para acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011, on-line).

Muito embora o valor do IDH de 2011 revele um elevado crescimento do Brasil, no entanto, quando é feito o cálculo do IDH-D (ajustado), incluindo o desconto do cálculo dos índices de cada dimensão de desigualdade, na média, tem um valor

de 0,519. Isto demonstra que o Brasil nada avançou, ou mesmo piorou, considerando o lapso temporal avaliado, que seja de 1980 a 2011. Segundo aquele Órgão "O IDH pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano "potencial" e o IDH-D como um índice do desenvolvimento humano real." (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011, on-line)

Em 2015, o RDH intitulado "O Trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano" traz a análise do IDH calculado em 2014 com valor do Brasil de 0,755, destacando-se do IDH da América Latina que chegou ao valor de 0,748. O Brasil ocupou o 75º lugar no ranking mundial, se comparado ao IDH de 2011 houve uma significativa evolução. No entanto, descontado o IDHAD – ajustado à desigualdade, chega-se ao valor de 0,557 com nível de crescimento destacado em relação à 2011, em virtude dos programas implementados para contribuição às metas do Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecido pela ONU. Quanto à América Latina teve o valor de 0,570 calculado para IDHAD.

Já o Relatório emitido pelo PNUD em 2018, com "Índices e Indicadores do Desenvolvimento Humano: Atualização Estatística de 2018", no qual estão computados o IDH do período de 1990 a 2017, o Brasil aparece no 79º no ranking mundial, com o valor do IDH de 0,759, mantendo-se em crescimento. Quanto ao IDH ajustado à desigualdade, também mantém-se evoluindo, mesmo que de forma lenta, com índice 0,578, se comparado à 2014. Quanto à América Latina o IDH foi de 0,758, permitindo aferir que houve significativo aumento em relação à 2014, ultrapassando o Brasil neste particular. Já o IDH ajustado para essa Região foi de 0,593, revelando que as ações de desenvolvimento estão sendo positiva.

Verifica-se que a contribuição do Amartya Sen para o desenvolvimento mundial com a abordagem das capacidades humanas tem sido de grande valia para a busca à redução das desigualdades sociais, à medida em que os órgãos que coordenam as ações para reduzir as disparidades entre os países, permitindo maior equilíbrio e oportunidades às pessoas de todo o mundo, independentemente de onde estejam localizadas, convoquem os países-membros a repensar suas atuações, estabelecendo e definindo programas para este fim, buscando a cooperação global.

2.4 O impacto do Neoliberalismo para o Desenvolvimento

Como resultado de uma combinação complexa de fatores internos e externos, na década de 1970, o pacto keynesiano foi definitivamente quebrado. A revolução de expectativas crescentes, duas crises de energia, a estagflação e o endividamento que se seguiu excedeu a capacidade administrativa e econômica das instâncias do Estado. A estratégia da CEPAL se tornou alvo de críticas tanto da direita quanto da esquerda.

De acordo com críticos conservadores, a CEPAL foi o Cavalo de Tróia da esquerda (ZIMMERLING, 1986, p. 36). Enquanto os críticos da esquerda só poderiam oferecer como exemplos de referência real os casos de Salvador Allende, no Chile, e Velasco Alvarado, no Peru, posições dos neoliberais e monetaristas, que se inspiraram nas políticas de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, estavam ganhando mais e mais seguidores na América Latina, especialmente no Cone Sul. O resultado disso foi a conformação de um novo paradigma neoliberal, que se baseou nas premissas arguidas por David Ibarra: (1990, p. 73):

a) El fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo para asignar eficientemente los recursos y absorber las actividades que abruma a la administración estatal. En la medida en que el Estado deje de participar o intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechos. Si las exigencias excesivas condenan al fracaso a muchos programas gubernamentales, la autoridad pública debe resguardarse, dispersando la responsabilidad de las fallas lo más que resulte posible (Steinfels, 1979, p. 64). b) La defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero el rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados) por ser peligrosa para la libertad. No se repudia por entero al Estado benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados, y a no socavar los alicientes a la inversión y el trabajo. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y de la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales (Crozier, 1975, p. 164; Kristol, 1981). c) El reordenamiento de las relaciones sociales en la agenda de la acción gubernamental: en el campo económico pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes han de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión, y la eficiencia competitiva internacional, así como emprenderse otros ajustes calificados de estructurales.¹⁰

¹⁰ a) O fortalecimento do mercado como mecanismo ideal para alocar recursos com eficiência e absorver atividades que sobrecarregam a administração do estado. Na medida em que o Estado deixa de participar ou intervir na economia, pode escapar mais facilmente às demandas encontradas pelos vários grupos de interesse que comprometem sua legitimidade política ao se tornar cada vez mais insatisfeito. Se demandas excessivas condenam o fracasso de muitos programas governamentais, a

As equipes do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, e seus adeptos na América Latina, pregavam a ideia de que políticas de ajuste devem começar e terminar no Estado, e a ele atribuíram todos os males. Sua redução para as funções mínimas clássicas de manter a lei e a ordem foi considerada como a condição para formar outra ordem.

Segundo os ortodoxos, apenas a redução de gastos permitiria obter os recursos necessários para cumprir os requisitos de serviço da dívida e reposicionar as economias latino-americanas nos mercados financeiros internacionais, tudo isso em anos de recessão e aumento do endividamento.

Mesmo com todo esse direcionamento para atrair receitas, as consequências negativas para o setor produtivo e o desenvolvimento social seriam inevitáveis. As medidas implementadas, destinadas exclusivamente a aumentar a eficiência e a competitividade, mediante a liberalização dos mercados, a redução dos custos e o reforço de incentivos à formação de capital e investimentos privados, não seriam suficientes para a efetivação do desenvolvimento social.

Os serviços públicos fundamentais, entretanto, como a formação do setor público e redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil, foram deixados de lado e o Estado passou a atuar como agente para o desenvolvimento, coadjuvante dessa realidade, tendo uma participação reduzida.

Em reação às consequências do “thatcherismo e da “reaganomia”, nos anos 1980, houve uma mudança nos paradigmas na Europa e nos Estados Unidos que, com algum atraso, também se irradiava para América Latina.

Foi gerado um debate que foi caracterizado por deixar para trás a falsa dicotomia Estado versus Mercado e colocar em primeiro lugar a questão da autonomia (relativa) do Estado e sua ação.

autoridade pública deve se proteger, dispersando a responsabilidade por falhas o máximo possível b) A defesa do princípio tradicional da igualdade de oportunidades, mas a rejeição da equalização das condições sociais ou econômicas (de renda ou resultado) por ser perigosa para a liberdade. O Estado benfeitor não é completamente repudiado, mas restringe-se a fornecer serviços e segurança com um mínimo de interferência em assuntos privados, e não prejudicar os incentivos ao investimento e trabalho. A expansão histórica da atividade pública não é prova da força dos governos, mas de sua fraqueza e dos líderes políticos em rejeitar demandas inadequadas de diferentes grupos sociais c) A reordenação das prioridades sociais na agenda da ação do governo: no campo econômico, o emprego ou o crescimento está perdendo terreno como objetivos dominantes da política. Antes, era preciso garantir a estabilidade de preços, a recuperação de incentivos ao investimento e a eficiência competitiva internacional, além de outros ajustes estruturais qualificados. (tradução do autor)

Em meio às discussões teóricas que permeavam a economia do desenvolvimento nos países centrais, amargada pelas “imperfeições” ditadas pelo mercado, assentada pelos ditames neoliberais, trouxeram à tona novas discussões teóricas, em que o Estado reaparece com a função de *corrigir as falhas do mercado*. (BOYER, 1999, p. 5)

Tudo isto levou a retomada do Estado intervindo na economia de forma intensa, mandatária regulando o mercado, ditando as regras e mesmo exercendo atribuições de caráter privado. No entanto, há que se considerar que o mundo passa por uma nova transformação, o sistema econômico do conhecimento e da inovação com um novo paradigma. Nesse contexto, indaga-se sob o ponto de vista de eficiência a atuação do Estado, na medida em que se verifica uma sobrecarga de despesas sem o retorno social e econômico esperado pela sociedade.

Em movimento cíclico e diante de recorrentes crises mundiais, atribuídas à ineficiência do Estado, as discussões circulam em torno da imposição de limites à atuação Estatal, trazendo de volta a teoria liberal do mercado atuando de forma dirigente. Não se sabe se o retorno dessa ideologia causará novamente desequilíbrio mundial.

2.5. O novo pragmatismo na América Latina

A mudança de paradigma ocorrida no Norte foi parcialmente registrada na América Latina. Isso é explicado pelo intervalo de tempo ordinário que caracteriza a recepção dos paradigmas do norte ao sul, mas, principalmente, por causa do contexto regional, que foi profundamente diferente.

Começando em meados dos anos de 1980, a questão central para a América Latina era como enfrentar as consequências econômicas, políticas e sociais das estratégias de ajuste neoliberais, que transformaram esses anos em uma “década perdida”, econômica e socialmente. Com o declínio do PIB, o aumento exponencial da dívida interna e externa, o crescimento das taxas de juros, a queda das importações e dos investimentos como resultado das crises mexicana (1994-1995), asiática (1997) e russa (1998), a marginalização foi acelerando a informalização que havia começado na América Latina nos anos 1970.

A crise, descrita agora com a nova categoria de "dívida social", e o caminho como seus custos foram distribuídos, constituiu-se um novo obstáculo para o desenvolvimento da região. As distintas facetas da "dívida social" representaram o elemento que mais impulso deu ao questionamento das ideias neoliberais e do Estado minimalista. O serviço oportuno da dívida não levou à reativação dos fluxos de crédito que os neoliberais haviam prometido.

Apesar da implementação rigorosa dos programas de ajuste, tal não produziu o esperado aumento de investimentos internos e externos ou a devolução do capital depositado nas contas no Exterior. Como previsto, o Estado não recuperou sua autonomia, mas, pelo contrário, foi mediado e privatizado como resultado das medidas de desregulamentação, tornando-se, ao mesmo tempo, a vítima de uma luta distributiva em que elites políticas, homens de negócios, sindicatos e outros agentes sociais com capacidade de *lobby* fizeram todo o possível para transferir os custos do ajustamento para setores menos organizados e, finalmente, ao próprio Estado. Nessa marcha, as consequências resultaram em prejuízos para os menos favorecidos.

Aumentou o fosso entre os poucos ricos de muitos novos ricos – e a maioria da população que vivia na pobreza aprofundou-se dramaticamente com o declínio dos salários reais, aumento do desemprego e do subemprego e o colapso dos sistemas da segurança social. Em geral, o Estado e a sociedade foram enfraquecidos, bem como a economia, com exceção do setor exportador e alguns segmentos da área financeira.

Apesar do fracasso da abordagem de correção rápida neoliberal, no entanto, que já era evidente no final dos anos 1980, essa estratégia recebeu um endosso oficial com o chamado Consenso de Washington em 1990, mediante o qual as instituições de Bretton Woods e os governos latino-americanos reafirmaram mais uma vez o credo neoliberal.

A evolução econômica da primeira metade dos anos 1990 parecia dar razão para os signatários. As economias latino-americanas cresceram, os investimentos diretos e credores internacionais recuperaram a confiança. Com a crise no México no final de 1994, porém, e ainda mais com os problemas financeiros na Ásia (1997),

Rússia (1998) e Brasil (1999), a tendência se inverteu e a região entrou em recessão, havendo iniciado a recuperação apenas em 2003.

Ao mesmo tempo, nos anos 1990, houve outra rodada de pêndulo no debate, sob o formato de uma redescoberta do Estado como agente de desenvolvimento, que teve seu ponto de partida, não tanto, nos efeitos negativos das políticas neoliberais, bem como a incapacidade de detentores do liberalismo do mercado radical para explicar o sucesso dos países da Ásia Oriental. Como o relatório do Banco Mundial chamado *O Milagre do Leste Asiático* (1993) afirmou, os governos daquela região não tinham sido minimalistas em tudo (BANCO MUNDIAL, 1993, on-line).

Esse documento foi o primeiro sinal de distância da instituição com respeito às suas concepções anteriores. Três anos depois, o relatório intitulado *O Estado num Mundo em Transformação* (BANCO MUNDIAL, 1997, on-line) mostrou a ruptura da ideia do Estado minimalista, anunciando a revisão do Consenso de Washington.

Do ponto de vista teórico, a orientação imposta pelos estudiosos da ciência e da política contou com neoestruturalismo, distanciou-se da superficialidade e curto prazo das receitas neoliberais e questionou sua capacidade de dar uma resposta construtiva aos desequilíbrios das economias latino-americanas. A nova corrente apontou para uma estratégia dupla – ao contrário do estado de desenvolvimento, que buscou incentivar a substituição de importações, infraestrutura e serviços sociais – sobretudo saúde e educação.

O novo Estado modernizador teve que se concentrar em suas funções fundamentais, isto é, assegurar a ordem jurídica, econômica e financeira, bem como os serviços primários e a transferência para outras instâncias, como ONGs, empresas, parceria público-privada etc., todas as outras tarefas que poderiam ser realizadas por eles de modo mais eficiente e rápido, com vistas a maior satisfação dos cidadãos.

Em geral, nos anos 1990, foi criado um pragmatismo que tomou distância do intervencionismo estatal, passando a adotar outra orientação e de consenso, e convergências dos países desenvolvidos. É assim reconhecido, por um lado, que requer uma combinação pragmática de ambos os tipos de regulação - a única deriva

do mercado e que vem de instâncias públicas - e, de outra parte, que o antiestatismo pode ser o pior inimigo da eficiência, tanto no Ente Estatal como do setor privado.

Essas novas orientações ocorreram com reformas dirigidas aos programas de modernização do setor público do Banco Mundial, e aos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para reformas institucionais, o aprofundamento do processo democrático e a reabilitação da política (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2000).

Em termos de teoria de sistemas, o debate sobre desenvolvimento é enriquecido pelas contribuições produzidas por Dirk Messner, que postula uma reconsideração do Estado, levando em conta a complexidade dos sistemas de redes sociais e econômicas interconectadas globalmente (MESSNER, 1995).

Baseando-se em teorias da gestão das ciências sociais, esse autor reconstitui o funcionamento das interconexões do mercado com o Estado e as redes, a fim de detectar a lógica de não só o Estado moderno, mas também os sistemas de negociação em geral. Nos Estados modernos, no entanto, a razão de funcionamento social das redes, a capacidade de estabelecer acordos de reciprocidade, confiança, valores e moralismo pré-capitalistas e, ainda, a segurança social dependem da segurança jurídica, a qual não existe ou é muito fraca, como acontece em alguns países latino-americanos, ocorre um bloqueio de estratégias cooperativas para a solução de problemas ou estes são possíveis apenas como soluções insulares na rejeição ao Estado autoritário. Portanto, a administração estatal e a operação das redes devem ser entendidas como processos complementares. Tanto as redes organizacionais, como ordens hierárquicas e mercado, exigem cumprimento das regras do jogo como elemento estabilizador.

Embora os protagonistas do Consenso de Washington tenham interpretado os custos sociais do ajuste estrutural neoliberal, especialmente como efeitos passageiros e / ou expressão de défices anteriores que sem o ajuste teria sido ainda mais grave, no final dos anos de 1980, a crise social na América Latina alcançou uma dimensão que não podia mais ser ignorada.

Influenciadas por um estudo publicado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, em 1987, com o título de *Ajuste com rosto humano*, organizações financeiras internacionais começaram a desenvolver os primeiros programas

destinados a amortecer custos sociais de ajustamento. Estes instrumentos foram concebidos como complementares a isso, como a ideia de que desenvolvimento social só poderia ser alcançado mediante o crescimento econômico orientado para exportação. A evolução social e econômica da América Latina demonstrou a falsidade de tais previsões.

Do ponto de vista econômico, a implementação das medidas neoliberais dos anos 1990 produziu alguns sucessos. A economia cresceu 3% anualmente, em média. Além disso, as taxas de inflação foram reduzidas a níveis notórios e a consolidação do orçamento público foi alcançada.

As crises financeiras dos últimos anos, todavia, destruíram em alguns casos os sucessos alcançados. O equilíbrio econômico da região nos primeiros anos do século XXI não era muito animador. O Fundo Monetário Internacional relatou crescimento médio anual para a região ao redor de 2% para o período 1995-2004 (FMI, 2005). O panorama começou a melhorar há pouco tempo.

Nos anos de 1990, a desigualdade social também aumentou. Na maioria dos países latino-americanos, os 10% mais pobres da população recebiam apenas 1 a 2% da renda nacional; no Brasil, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Venezuela, menos ainda. No Chile, Guatemala, Colômbia e Nicarágua, a parcela de 10% mais rica da população na renda total alcançava mais de 45%. Até mesmo a Costa Rica, conhecida como a Suíça da América, por seus padrões sociais relativamente altos e sua estabilidade política, denotava desigualdade social (BANCO MUNDIAL, 2003).

Como já indicado, o baixo crescimento econômico, as crises financeiras e os altos custos sociais do ajustamento aumentaram a rejeição do Consenso de Washington. O renomado economista estado-unidense Dani Rodrick, conhecido por sua adesão ao livre comércio, hoje admite francamente o fracasso da política neoliberal (RODRICK, 2002).

Na apresentação do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, de 2003, o representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Mark Malloch-Brown, pediu um ataque frontal ao Consenso de Washington, tendo em conta o fato de todos os seus orçamentos terem sido excedidos.

Parece, então, que o paradigma neoliberal entrou em crise e que foi preciso intensificar os esforços para encontrar uma política adequada e substituí-lo.

Conforme já mencionado, desde meados dos anos de 1990, nos relatórios do Banco Mundial (e do FMI) já se divisam novos elementos de compreensão sobre o desenvolvimento, entendendo-se que eles introduziram, após a crise asiática, uma mudança de paradigma cujas consequências hoje já podem ser medidas.

O impulso para um "novo paradigma de desenvolvimento" surgiu significativamente de uma convergência entre resultados frustrantes das políticas de ajuste na América Latina, bem como da crise da União Soviética e do Sul da Ásia. Experiências com reformas radicais, feitas sob condições muito variadas, formaram de uma certa maneira a massa crítica para questionar as medidas implementadas sob o ditado do Consenso de Washington.

O reconhecimento de que a racionalidade do mercado não pode regular todas as áreas da sociedade, e que isso também requer alguma regulamentação, levou à formulação do chamado Consenso Pós-Washington, que qualifica a modernização, a eficiência do Estado e a integração social como pontos de relevância fundamental para o desenvolvimento da economia e da produtividade, estabelecendo novas diretrizes estratégicas para diminuição da pobreza mundial, “[..] em três frentes: promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança”. Estas se arrimam nas estratégias implementadas nas décadas anteriores, que tinham em mente a redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2001).

As estratégias instituídas pelos organismos internacionais para combater as desigualdades no mundo e promover o bem-estar coletivo, resultaram em várias medidas de “desenvolvimento internacional”, uma delas são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que visavam a combater a pobreza e a desigualdade, transmitidos em oito objetivos de cunho internacional, cujo horizonte de cumprimento seria 2015 e como extensão destes os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contendo importantes 17 objetivos com metas até 2030 . Considerando que este trabalho não tem o foco de analisar o cumprimento de tais metas, serão utilizadas para exame da realidade brasileira, conquanto a meta estabelecida para combater a pobreza no Brasil, relativamente ao acesso ao crédito, por meio do Programa Nacional da Agricultura Familiar – Pronaf, estudada no capítulo seguinte.

O *Washington Post Consensus* foi uma das propostas mais populares e discutidas nos anos de 1990 e 2000. No quadro do debate científico, é considerado, por um lado, como o início de uma era que deixa de volta ao neoliberalismo (GILBERT; VINES, 2000). Por outro lado, salienta-se que continua a basear-se na lógica econômica neoliberal e que, portanto, deve ser interpretado como um neoliberalismo modificado, que poderia ser chamado de "liberalismo inclusivo" (CRAIG; PORTER, 2003) ou "liberalismo" social. No final dos anos 1990, a luta internacional contra a pobreza foi transformada no pilar maior do Consenso do Washington Post. Argumenta-se que tal mudança de perspectiva se manifesta tanto na formulação de novos conteúdos no plano teórico, como por via de inovações extensas com vistas à implementação operacional.

Para isso, corresponde, por um lado, a uma definição multidimensional da pobreza que não a identifica exclusivamente com a falta de renda e crescimento, mas também considera educação, saúde, vulnerabilidade social e impotência política, e recomenda auto-organização participativa (empoderamento), segurança social e integração econômica (oportunidades) como instrumentos de luta contra a pobreza. De outra vertente, mudanças foram observadas desde 1990, importantes na política do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, expressa, por exemplo, no conceito de quadro de desenvolvimento abrangente que, com base numa política de variados níveis, visa a estimular a cooperação dos governos e organizações nacionais, sociedade civil, órgãos internacionais, setor privado e os grupos afetados.

Seu objetivo é melhorar, por meio de uma matriz de desenvolvimento dessa natureza, coordenação, transparência e informação de todos os envolvidos, contribuindo, juntamente com a estabilização política macroeconômica, para expandir o Estado de Direito e a política social por meio de boa governança. É evidente que tal programa, declarado como "holístico", não requer uma diferenciação funcional, antes, a cooperação das instituições multilaterais. Os slogans "Propriedade", "empoderamento" e "participação" configuram sinais promissores de um envolvimento mais plural dos agentes sociais na elaboração e implementação de programas de reforma.

Há também um grupo de propostas latino-americanas até então que, em vista da perda de legitimidade do paradigma neoliberal, ganhou importância crescente: o novo *Cepalismo*, assim chamado por envolver todas as recomendações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Até os anos de 1970, o Cepalismo influenciou de maneira considerável a política econômica dos países da América Latina (ZIMMERLING, 1986), mas então esse influxo foi reduzido antes do avanço do neoliberalismo. Nos últimos tempos, existe a reavaliação dessas concepções, conhecida hoje como "novo Cepalismo". (OCAMPO, 1998). Esta corrente é baseada no neoestruturalismo e parte da ideia de que as fórmulas maniqueístas para orientar exportação, planejamento estatal *versus* liberdade de mercado e promoção agrícola *versus* promoção industrial constituem falsas dicotomias.

Por outro lado, esse pensamento acredita que, na América Latina, só será possível alcançar um desenvolvimento econômico consolidado e sustentável do aumento de produtividade, que, por sua vez, não pode ser assegurado com base apenas no desenvolvimento tecnológico e no capital, mas tem como prerequisite fundamental o equilíbrio social.

Isso implica a necessidade de abandonar a estratégia competitiva assentada na política de baixos salários. Em vez disso, propõe-se uma política de equilíbrio social para reduzir a disparidade de renda e exclusão. Deflui-se o seguinte, de toda essa estratégia: o mercado interno e as reformas sociais são os pontos de partida dos quais é possível promover a integração ao mercado mundial. É aí que as reformas políticas, econômicas e sociais devem acontecer, promovendo, acima de tudo, a melhoria dos serviços sociais na educação e saúde. Isso exige, por outro lado, um robusto potencial de regulamentação por parte do Estado, o qual, pressupõe uma reforma do Estado para expandir sua capacidade de agir. Para aumentar a legitimidade do Ser Estatal, a promoção da democracia se faz uma garantia de desenvolvimento de economia sólida.

As mudanças de rumo trouxeram redirecionamento no discurso, até então utilizado – de “subdesenvolvimento para em desenvolvimento; de desenvolvimentismo para inserção internacional; de intervenção estatal para

economia de mercado; de estruturalista para neoestruturalista; de keynesianismo para neokeynesianismo”. (VITAGLIANO, 2004, p. 29)

Ademais o novo cepalismo não vê no mercado mundial um ponto de referência neutro, mas uma área de ação política. Por isso apela a uma comparência reforçada dos países da América Latina nas instituições internacionais (OCAMPO, 2001). Esta estratégia pressupõe, entre outras coisas, uma política trabalhista estrutural, social e ativa, bem como o fortalecimento da demanda.

3 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O Direito ao Desenvolvimento passou a ser reconhecido oficialmente pela Organização das Nações Unidas - ONU como direito humano com amparo em um trabalho sustentado pelo jurista senegalês Etienne Keba M'Baye, em 1972, na conferência inaugural do Curso de Direitos Humanos do Instituto Internacional de Direitos do Homem, de Estrasburgo (França), com o título *O direito ao desenvolvimento como um direito do Homem*.

Com isto, em dezembro de 1986, foi aprovada a Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento, por meio da Resolução 41/128. Configura direito fundamental de terceira geração, ocupando o eixo central da promoção dos direitos humanos em todo o Mundo, que se realiza por meio dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, separados conforme as regiões (interamericano, europeu e africano), bem como um sistema universal (Nações Unidas). (BRASIL, 2019, on-line).¹¹

A declaração define o Direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e desfrutar de um desenvolvimento econômico, social, cultural e político no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Partindo da premissa de que o Direito ao Desenvolvimento foi devidamente recepcionado pelo Estado Brasileiro, consagrado na Constituição como direito fundamental, sendo, inclusive, uma das finalidades do Estado, para a qual deverá atuar a fim de assegurar o desenvolvimento nacional, de maneira que as desigualdades sociais sejam reduzidas ou mesmo mitigadas, em todas as esferas, conforme listou Robério Nunes dos Anjos Filho (2013, on-line): “É dever do Estado atuar no sentido da promoção das medidas necessárias a garantia do ‘desenvolvimento nacional’.”

Para Gilberto Bercovici (2005, p. 68), “[...] O desenvolvimento impõe a necessidade de repensarmos um planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio de políticas públicas só faz sentindo se considerarmos o

¹¹ No caso do Brasil, o sistema aplicável é o interamericano de proteção dos direitos humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais.”

Segundo a *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, em seu artigo 1.1:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e desfrutar de benefícios econômicos, sociais, culturais e políticos do desenvolvimento, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, on-line).

O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, sujeito às disposições relevantes de ambos os pactos internacionais sobre direitos humanos, o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre toda a sua riqueza natural e recursos. Este direito também é reconhecido na *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*, de 1981 e reafirmado em vários outros instrumentos, incluindo a *Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*, de 1992, a *Declaração e Programa de Ação*, de Viena, a *Declaração do Milênio*, dentre outros.

De acordo com o artigo 3 da *Declaração*, os Estados têm a responsabilidade primária pela criação de organizações nacionais e internacionais e condições favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. A responsabilidade pela criação deste ambiente envolve três níveis principais: o primeiro é o Estado agindo coletivamente em parcerias globais e regionais; o segundo diz respeito ao Estado em ação individual, ao adotar e aplicar políticas que afetam pessoas que não estão protegidas legalmente, ao passo que o terceiro se refere ao Estado operando sozinho, ao formular políticas e programas nacionais de desenvolvimento que afetam pessoas protegidas legalmente, mas ainda sem a necessária umbela estatal.

A resolução GA 48/141 criou o cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos (CA), com o propósito de promover, proteger e implementar na plenitude as ações de direitos humanos em todos os Estados, para assegurar a cooperação entre as nações a fim de que o propósito maior seja acessado.

O ponto de maior relevância quando se reporta ao direito ao desenvolvimento é o avanço desse conceito, que evolui do senso econômico para o direcionamento aos aspectos dos direitos humanos. De efeito, “[...] seria necessário, ao se pensar o

desenvolvimento, ter em mente: paz, economia, meio ambiente, justiça e democracia.” (RISTER, 2007, p. 67).

Poucos termos foram usados para transmitir tantas noções diferentes ou submetidos a muitas revisões sucessivas na interpretação. A consciência crescente da complexidade do desenvolvimento serviu para sublinhar a dificuldade de descrevê-lo nos lindes de apenas uma definição. É possível, no entanto, discernir o surgimento de um consenso sobre os principais elementos definidores do termo. Pelo menos até meados dos anos de 1960, as dicções *desenvolvimento*, *desenvolvimento econômico* e *crescimento* eram geralmente consideradas sinônimas e eram empregadas intercambiavelmente (RISTER, 2007).

É nessa medida que diversos autores, ao estudarem os conceitos e definições de “desenvolvimento” fazem por bem separá-lo da ideia de crescimento, esta inclinase para abordagem quantitativa, econômica, enquanto aquela “o desenvolvimento é uma mudança qualitativa, não apenas quantitativa, englobando, assim, a idéia (sic) de crescimento e superando-a.” (BERCOVICI, 2005, p. 108)

Fábio Comparato destaca o posicionamento já firmado conquanto o sentido do que venha a ser “desenvolvimento:

De qualquer modo, já se estabeleceu um razoável consenso no sentido de que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. (COMPARATO, 2003, p. 242)

De outra parte, muitos autores fazem verdadeiras digressões do termo numa forma mais didática, de modo que os conceitos de “desenvolvimento econômico” e “desenvolvimento como direito humano” se separem gramaticalmente, mas se unam pelo propósito, uma vez que não se pode perseguir o desenvolvimento econômico isolado do desenvolvimento como direito humano. E foi com essa conotação que o conceito de “direito ao desenvolvimento” vem evoluindo de tal modo que a nova ordem mundial estabeleceu a cooperação entre os países, assentada no conceito de justiça distributiva, previsto no Art. 1º, §3º, da Carta das Nações Unidas.

3.1 O Desenvolvimento no contexto brasileiro

A melhor compreensão sobre o processo histórico da formação da economia brasileira encontra-se no livro *A formação econômica do Brasil*, de Celso Furtado, no

qual é traduzida de maneira detalhada toda a trajetória brasileira, na visão meramente econômica, desde o período da colonização até o pós-Segunda Guerra e o decurso de industrialização.

O Brasil, sob colonização lusitana, foi uma grande fonte de exportação de produtos, desde a exploração do pau-brasil, passando pelos ciclos do açúcar, do ouro e artigos agrícolas tropicais, período marcado pela exploração das colônias lideradas pelo imperialismo reinante dos países europeus que adotavam política colonial. Essa economia de exploração do Brasil-Colônia perdurou até o advento da Independência, que se deu em 1822, após a qual ainda permaneceu sob o comando de Portugal. Até aí não se pode falar em desenvolvimento da Colônia brasileira, senão na gradual expansão de suas riquezas para financiar as grandes potências Portugal e Reino Unido, principalmente (FURTADO, 2005).

Assim, nas palavras de Furtado (2005, p. 46): “se bem haja conseguido separar-se de Portugal em 1822, o Brasil necessitou vários decênios mais para eliminar a tutela que, graças a sólidos acordos internacionais, mantinha sobre ele a Inglaterra”. Segue Furtado (2005, p. 47-48) “É pela metade do século que ocorrem alguns fatos que permitirão consolidar definitivamente o país, e que marcarão o sentido subsequente (*sic*) desenvolvimento”. Somente com fim do tratado de 1827, mantido com a Inglaterra é que o Brasil ganha autonomia e pode definir suas próprias tarifas perante o mercado.

No entanto, a fase de expansão da política cafeeira marca uma nova etapa do sistema econômico brasileiro, “é das tensões internas da economia cafeeira em sua etapa de crise que surgirão os elementos de um sistema econômico autônomo, capaz de gerar o seu próprio impulso de crescimento, concluindo-se então definitivamente a etapa colonial da economia brasileira”. (FURTADO, 2005, p. 48)

A produção do café permitiu ao Brasil integrar-se ao mercado mundial de exportação, constituindo nova classe dirigente, que passou a liderar a grande expansão do comércio do produto. Rister (2007, p. 178) registra, com base nos estudos compilados por Furtado (2005), que “O rápido crescimento da economia cafeeira durante meio século compreendido entre 1880 e 1930 se por um lado criou fortes discrepâncias regionais de nível de renda *per capita*, por outro dotou o Brasil

de um sólido núcleo em torno do qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se.”

A industrialização, no Brasil, teve início na região Nordeste com as primeiras manufaturas têxteis, no final do século XVIII, estendendo-se até o início do século XX, se igualando em número de operários a São Paulo, que nessa época era o maior produtor de café do País e com maior nível de renda, nascendo, então, as disparidades regionais, segundo Rister (2007, p. 181),

assim como na primeira metade do século XX teria crescido a consciência de interdependência econômica, à medida que se articulavam as distintas regiões em torno do centro cafeeiro-industrial em rápida expansão, na segunda poderá aguçar-se o temor de que o crescimento intenso de uma região é necessariamente a contrapartida da estagnação de outras.

O grande problema enfrentado pelo Brasil que influenciou negativamente para que a industrialização nesse período não prosperasse está ligado à falta de base técnica (FURTADO, 2005).

O fenômeno das desigualdades regionais verifica-se até os dias atuais, em virtude de vários aspectos, sobretudo os pontos relativos aos recursos naturais que favorecem determinadas regiões e obsequiam outras, provocando baixa produtividade, o que influencia na renda e nos preços. Não obstante a evolução econômica brasileira ter tido início na quadra colonial, foi com o advento da Independência, bem assim, principalmente, com a Proclamação da República que as ações do Estado se fizeram mais ativamente no domínio econômico, mesmo que no âmbito infraconstitucional (BATISTI, 2007, p. 56).

O primeiro registro constitucional sobre o domínio econômico do Estado brasileiro se deu na Constituição de 1934, que reservou título “Da Ordem Econômica e Social”, assegurando a liberdade econômica, trazendo, contudo, condicionantes para tais liberdades¹², que sejam

os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna.” Esta previsão deveu-se ao “esgotamento do modelo liberal do Estado polícia, meramente garantidor da liberdade econômica e política do particular, surgiu o Estado do Bem-estar (*Welfare State*), sob os influxos de Keynes e dos movimentos revolucionários

¹² Art. 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.
Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País. (BRASIL, 1934, on-line).

comunistas, a defender o papel do Estado como gestor máximo, superior e distante do sistema econômico. (RISTER, 2007, p. 239).

Já a Constituição de 1937, marcada pela influência dos movimentos fascista e nazista, bem como rotulada de *Estado Novo*, com caráter ditatorial, trouxe em sua redação capítulo reservado para a “Ordem Econômica”¹³.

Batisti registra:

A declaração de princípios e o sentido da ordem econômica contêm algum sentido diverso daquele da Constituição de 1934. Propõem-se a serem mais descritivos de valores abstratos e direcionados ao caráter. Estão centrados no indivíduo, ficando a intervenção do Estado como subsidiária. (BATISTI, 2007, p. 74).

Ainda Batisti (2007, p. 82): “As duas Constituições direcionaram, para o bem e para o mal, o Estado como o real agente da economia, o impulsionador do seu desenvolvimento quer pela ótica da intervenção quer pela ótica da regulação”.

Produto da redemocratização, elaborada logo após a Segunda Grande Guerra Mundial, a Constituição de 1946 também reservou título específico para a “Ordem Econômica”¹⁴, restabelecendo os princípios da justiça social e a valorização do trabalho, com vistas a uma “existência digna”. Foi nesse período, após as trágicas consequências deixadas pelo pós-guerra, que surgiram diversas organizações mundiais cujos objetivos foram a promoção dos direitos humanos, o crescimento econômico, a integração internacional e a busca da paz mundial. Foi nessa época instituída a Organização das Nações Unidas (ONU).

Prado (2017, p. 24) destaca:

Além dos danos políticos causados pelas grandes guerras mundiais, houve o abalo nas relações econômicas, que prejudicaram as relações comerciais internacionais. As principais economias mundiais reuniram-se em Breton Woods em 1944, nos EUA, e decidiram formar organismos internacionais com o objetivo de regularizar a situação econômica vigente, instituindo: o FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o GATT – Acordo Geral de Tarifas do Comércio.

¹³ Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta. (BRASIL, 1937, on-line).

¹⁴ Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social. (BRASIL, 1946, on-line).

Aqui se estabelece um Estado com atuação intervencionista com o propósito de reerguer a economia e reposicionar a industrialização com a promoção do desenvolvimento econômico, baseado no Plano de Metas, instituído no governo de Juscelino Kubitschek, inspirado nas concepções da CEPAL-Comissão Econômica para América Latina.

A Constituição de 1967 e a Emenda nº 1, de 1967, dada a peculiaridade do movimento civil-militar de 1964 – para o qual não se faz necessária para esta dissertação recorte ou análise desse período no que tange aos pontos de ordem política – centra-se o registro sobre o assunto relativo à “Ordem Econômica” e sua previsão normativa constitucional. Nesse interim, verifica-se que tais declarações se diferenciam das demais até então destacadas pelo fato de que a Constituição de 1967 tratou de organizar no título reservado para esse fim o objetivo e os princípios norteadores¹⁵, sendo instituído o “desenvolvimento econômico” como princípio pela primeira vez. Este período foi marcado por políticas de governo direcionadas para o desenvolvimento econômico do País, que rendeu taxas de crescimento elevadas, período esse denominado *Milagre econômico*.

Até aqui observar-se que todo o movimento do Estado se concentrava em políticas, planos e programas voltados, exclusivamente, ao crescimento econômico, notadamente para o processo industrial, estabilidade monetária e mercado externo. Todo esse movimento é resultado das questões mundiais impostas pela revolução industrial, impulsionada pelos países centrais.

Importa assinalar a seguinte análise:

A economia dos países da América Latina durante o século XX foi essencialmente cíclica, caracterizando-se por ondas de expansão seguidas de ondas de depressão, acompanhando necessariamente os ciclos da economia internacional devido a sua dependência com os países desenvolvidos. (SILVA; MISAILIDIS, 2017, p. 294).

Observa-se também que, desde a Constituição de 1967, a palavra “desenvolvimento” passou a ser expressa configurando um princípio a ser seguido pelo Estado, mas, verifique-se, com o viés meramente econômico (ver nota de

¹⁵ Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. (BRASIL, 1967, on-line).

rodapé 16). Já a Emenda Constitucional nº1, de 1969, que passou a vigorar como Constituição, trouxe a supressão de tal princípio, e posicionou o “desenvolvimento” nacional como finalidade do Estado a ser realizada pela ordem econômica e social.¹⁶

Bresser Pereira (1997, p. 7) sintetiza:

Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.

Essa realidade desenvolvimentista perdurou até o início da crise dos anos 1980, ensejada pelo “[...] colapso do Estado Social do século vinte”. (PEREIRA, 1997, p. 9). Ainda, Bresser Pereira (1997, p. 11) na análise da crise estatal alega que:

Com a aceleração do desenvolvimento tecnológico ocorrida na segunda metade deste século, o sistema econômico mundial passou por uma profunda transformação. Com a redução brutal dos custos de transporte e de comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se muito mais integrada e competitiva. Em consequência (*sic*), os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas. Aos poucos foi se tornando claro que o objetivo da intervenção deixara de ser a proteção contra a concorrência, para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada. Estado e mercado não mais podiam ser vistos como alternativas polares para se transformarem em fatores complementares de coordenação econômica.

Essa digressão é necessária para se compreender os movimentos que desencadearam as transformações no modelo de Estado e seus influxos nas constituições, relativamente à “ordem econômica” estabelecida no Brasil por força dos comandos mundiais.

Quanto à Constituição de 1988, há de se fazer um recorte, considerando todos os aspectos envoltos para concepção, validação e promulgação dessa Carta, que foi concebida em momento em que o Povo clamava por uma transformação de cunho

¹⁶ Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e VI - expansão das oportunidades de emprego (*sic*) produtivo. (BRASIL, 1967, on-line).

político, econômico e social. Isto se deu em virtude dos 20 anos de ditadura militar, em que não havia lugar para democracia e, por conseguinte, sem o exercício da liberdade do povo.

3.2 O Direito ao Desenvolvimento e a Constituição de 1988

Por óbvio, não sendo o objeto da pesquisa ora desenvolvida fazer análise da Constituição Brasileira de 1988, não por isto devemos deixar de destacar alguns pontos que serão imprescindíveis para este estudo.

Muito embora o Brasil reservasse em suas constituições, desde 1934, títulos específicos para tratar da “Ordem Econômica”, como relatado acima, somente em 1988, foram consolidados os ditames teóricos há muito praticados por uma grande parte dos governos mundial, que seja, um modelo econômico do bem-estar, com fundamentos, objetivos, finalidade e princípios, cujos comandos se verifica, especialmente, nos arts. 1º e 3º e 170º, impositivos e conformadores consagrando uma Constituição com função diretiva.

Bercovici (2005, p. 11) aduz que:

Estas novas Constituições são consideradas parte do novo "constitucionalismo social" que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e em alguns americanos. Em torno destas Constituições, adjetivadas de sociais, programáticas ou econômicas, vai se dar um intenso debate teórico e ideológico.

A Constituição de 1988, quando estabelece em seu art. 3º os objetivos da República, ali se firma a base da teoria da Constituição Dirigente, “ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-las, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social.” (BERCOVICI, 2005, p. 35).

As diretivas consagradas na CF/88, em seu art. 3º, remetem à definição de “normas programáticas”, à medida em que sua eficácia prescinde de obrigações legislativas que importem em prestações positivas, com políticas e programas de governo que tutelem os direitos sociais, sobretudo.

Nessa linha, Eros Grau (2017, p. 44) enfatiza:

Assim, os programas de governo deste e daquele Presidentes da República é que devem ser adaptados à Constituição, e não o inverso. A incompatibilidade entre qualquer deles e o modelo econômico por ela

definido consubstancia situação de inconstitucionalidade, institucional e/ou normativa.

De uma forma ou de outra, essas normas ditas como programáticas e de eficácia limitada, no conceito de Crisafulli, trazido por Paulo Bonavides, são normas constitucionais que mais suscitam dúvidas quanto a sua eficácia e juridicidade e, portanto, deixam de ser observadas com o rigor que são requeridas, causando prejuízos irreparáveis ao cidadão, notadamente. Não se pode deixar esquecer que as normas programáticas foram concebidas à tese dos direitos fundamentais. (BONAVIDES, 2010, p. 246)

Os direitos sociais, revolucionando o sentido dos direitos fundamentais, conferiu-lhes nova dimensão, tendo sido inicialmente postulados em bases programáticas.

Para José Afonso da Silva (2003, p. 138), normas constitucionais programática são:

normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

O certo é que o Estado, representado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ainda muito tem a fazer para a eficácia plena desses comandos constitucionais. Nesta visão, Bercovici (2005, p. 41) expõe:

Embora sua juridicidade seja essencial, a Constituição não pode ser entendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, a história, a economia e, especialmente, a política. A Constituição real e a Constituição normativa estão em constante contato, em relação de coordenação. Condicionam-se, mas não dependem, pura e simplesmente, uma da outra. A Constituição não é apenas uma "folha de papel"; não está desvinculada da realidade histórica concreta, mas, também, não é simplesmente condicionada por ela. Em face da Constituição real, a Constituição jurídica possui significado próprio.

No que tange ao desenvolvimento na acepção constitucional, observa-se a vontade do Poder Constituinte na conformação desse direito. De pronto, o “desenvolvimento” é apontado como uma das finalidades e objetivos do Estado, demonstrando o caráter fundamental e social. Guilherme Amorim Campos da Silva faz a leitura dos objetivos do art. 3º no campo da interpenetralidade, uma vez que a garantia do desenvolvimento nacional implica numa sociedade mais justa, livre e solidária, com mais oportunidades, porquanto menos desigualdades econômicas e social. Contudo: “O desenvolvimento, portanto, é direito fundamental elevado a

condição de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.” (SILVA, 2004, p. 71-72).

Nas competências da União, previstas no art. 21, da CF/88, o item IX, o desenvolvimento econômico e social será implementado por meio de planos nacionais e regionais. Tais planos são primordiais para que se definam metas, com orçamento específico, controle administrativo e jurisdicional, o que poderá ser feito por políticas públicas bem elaboradas, avaliadas e acompanhadas. Daí, remete-se ao pensamento de Bercovici (2005, p. 51):

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado.

Segundo o mesmo autor, “o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais”. Percebe-se, nos últimos anos, que o planejamento do governo federal se vincula ao plano internacional, coordenado pela ONU, com a finalidade precípua de tornar efetivas os ditames das declarações proclamadas que visam a um mundo menos desigual, em que as diferenças sociais sejam reduzidas, com uma distribuição equitativa das riquezas produzidas, promovendo o bem da coletividade, além do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, considerando as tentativas para o alcance da eficácia do modelo econômico do bem-estar definido na Constituição, verifica-se o aumento da judicialização dos direitos sociais, porquanto a ineficiência do governo federal, estadual e municipal. Nessa medida, a Constituição é um instrumento dirigente, sendo necessária atuação dos Poderes e da sociedade para fazê-la concreta. Bercovici (2005, p. 41), neste ponto, destaca:

Embora sua juridicidade seja essencial, a Constituição não pode ser entendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, a história, a economia e, especialmente, a política.

[...]

A Constituição não é apenas uma "folha de papel"; não está desvinculada da realidade histórica concreta, mas, também, não é simplesmente condicionada por ela. Em face da Constituição real, a Constituição jurídica possui significado próprio.

Recentemente, tem-se presenciado um novo cenário econômico mundial, capitaneado pelos países centrais, que ditam uma nova ordem em que o Estado cada vez mais tem uma participação mínima nas políticas de desenvolvimento, dando lugar à iniciativa privada, com o pressuposto de tornar o mercado mais livre. No Brasil, esse movimento vem ganhando força com a implementação de medidas reformatórias da Constituição, como solução para o déficit público, equilíbrio de despesas, mercado livre e mais atuação do setor privado na economia. Dessa forma, os impactos sociais seriam inevitáveis. Essas novas propostas, ou diga-se uma retomada das teorias liberais econômicas, estão causando discussões na doutrina sobre as teorias do Estado, gerando uma maior reflexão sobre a atuação do Estado, principalmente no Brasil, cujas disparidades sociais vão além do aceitável.

No que se refere ao objeto em estudo e, considerando a atuação do Estado brasileiro na economia, conforme estabelece a CF/88, no art. 170 e ainda os novos paradigmas de desenvolvimento, calcado no conhecimento, inovação e sistema global, importa asseverar que as teorias econômicas e do desenvolvimento até então definidas para justificar o subdesenvolvimento dos países periféricos, bem como superá-lo, não é que tenham sofrido mudança ideológica, mas haverá de ser revistas de modo a considerar o novo sistema global, a economia baseada no conhecimento e o novo processo de inovação tecnológica, que influenciam diretamente no modelo de governo.

3.3 Política Pública como meio de implementação do Direito ao Desenvolvimento

Falar sobre o desenvolvimento, tanto sob enfoque econômico, quanto nas dimensões dos direitos humanos, conforme discutido nos segmentos anteriores, conduz uma indagação recorrente a respeito de como se implementam os direitos previstos constitucionalmente. Para se obter resposta(s) a essa indagação, necessário se faz adentrar nos estudos sobre políticas públicas.

Essa seara acadêmica não teve esteio, pelo menos *a priori*, nas escolas do Direito, mas sim foi desenvolvida no concerto das ciências políticas, pelos idos dos anos de 1950, nos Estados Unidos, com Harold Lassewll, que, juntamente com Daniel Lerner, publicou o livro *The Policy Sciences*, “[...] no qual propôs o conceito de “*policy sciences*” para referir-se a um conjunto de métodos voltados para a

investigação dos processos políticos, com vistas a contribuir para a atuação dos governos.” (RUA; ROMANINI, on-line, p. 3).

Nesta senda do saber parcialmente unificado, o estudo sobre políticas públicas granjeou vários adeptos que desenvolveram inúmeras abordagens, desde a própria concepção até as medidas avaliativas, após a implementação. Uma das abordagens importantes no estudo sobre políticas públicas, todavia, diz respeito às decisões, com fulcro nas modalidades racionais, que poderiam guiar seus tomadores com o emprego de técnicas eficientes e seguras, de sorte que o resultado da implementação de uma dada política se dê com um reduzido grau de incerteza e maior nível de eficiência. Essa abordagem ficou conhecida como “guinada analítica”. (BRASIL; CAPELLA, 2016).

O estudo avançou e foram propostas novas abordagens teóricas acerca da matéria, basicamente, críticas ao modelo racional ou da conhecida *guinada*, por ser estritamente técnico-objetiva e pelo “[...] fato de que questões e decisões, fundamentalmente políticas, são obscurecidas pelo viés da técnica.” (CAPELLA, 2015, p. 244).

Iniciou-se, então, o que se chamou de “guinada argumentativa”, em contraposição ao técnico-racionalismo empregado na abordagem experimentada até então. Não que a abordagem técnico-racional estivesse errada; não, o que os teóricos pretendiam demonstrar era outra perspectiva que poderia influenciar no desenvolvimento das políticas públicas, com o fito de “[...] explicar o processo de produção de políticas. Combinando elementos como instituições, atores, ideias, fatores sócioeconômicos, políticos, entre outros.” (CAPELLA, 2015, p. 250).

Alguns teóricos, como Kingdon e Stone, procuram demonstrar que a formulação de políticas públicas perpassa a feitura de indicadores objetivos, para uma identificação de problemas que envolvem a percepção de agentes no desenvolvimento de políticas “eficientes” (CAPELLA, 2015). Sob tal óptica, teoricamente, para a formulação de políticas, são exigíveis que comunidades especializadas (*policy communities*) elaborem as demandas com suporte na identificação de opções (soluções) ou ideias. Essas comunidades, segundo a abordagem, são compostas por diversas categorias estruturadas para este fim,

sensibilizando desde servidores públicos e especialistas, todos com interesses e objetivos comuns.

Necessário se faz a realização de testes das ideias e opções (soluções) para medir a real necessidade da política. Essa fase é importante, pois muitas políticas são descartadas ou até inovadas, ou mesmo aglutinam-se com outras propostas. É uma fase de intenso debate, espécie de “audiência pública”, em que se verifica a viabilidade, inclusive em relação ao custo financeiro.

Outro ponto importante é a seleção de ideias e opções (soluções). Aqui apenas as ideias escolhidas do ponto de vista técnico e financeiro. Há de ser considerada o que se chama de atitude decisória, quando se faz a proposição para análise dos formuladores de políticas nas estruturas governamentais.

Toda essa conjunção de procedimentos é essencial para a boa formulação de determinada política pública, podendo ser inserida na agenda governamental, que seguirá os trâmites formais para implementação.

Diversos outros modelos foram desenvolvidos no curso do recente período de estudo sobre políticas públicas, para os quais Capella (2015, p. 255) identifica, como pontos comuns,

A produção de políticas públicas é caracterizada pela interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento, trazendo ao centro de análise a questão das ideias. Ao invés de alinharem-se à formulações tradicionais da área de políticas públicas que concentram sua atenção em questões como poder, influência, pressão e estratégia, os modelos apontam o desenvolvimento e a difusão das ideias como elemento central do processo político.

Sen (2010, p. 358) assim exprime: “A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa.” E acrescenta: “Essencial nessa abordagem é que a ideia do público como participante ativo de mudança, em vez de receber dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido.”

Até aqui se exprimem pontos importantes, numa visão da Ciência Política, sobre a formulação de políticas públicas, em tese. Para que, no entanto, uma determinada política se faça eficaz, impõe-se que seja implementada. É nesse ponto que se registram algumas notas sobre a matéria, de modo mais abrangente, uma vez

que este trabalho não se propõe proceder ao estudo aprofundado concernente às políticas públicas, mas sim, como um meio para concretizar direitos fundamentais dos cidadãos e ou veículo, por consequência, para minimizar a pobreza e as desigualdades sociais e regionais que assolam a Nação Brasileira.

Outro destaque que impende esclarecer diz respeito ao modelo utilizado pelo Governo brasileiro para implementar a política pública do microcrédito, objeto deste experimento, porquanto o foco está na eficiência da medida relativamente aos objetivos do programa governamental. Assim, não será feita análise de eficiência de modelos e abordagens. Merece, no entanto, ressaltar à avaliação desta política ora sob escólio, sobretudo no aspecto das ações de controle e de resultado do programa.

No que diz respeito à implementação de políticas públicas, pediu-se apoio teórico, também, à Ciência Política. Nessa perspectiva, a literatura aponta que não há consenso quanto ao conceito de implementação. Alguns consideram todo o decurso, desde a formulação até o resultado pretendido; outros, com diversas abordagens, postulam o argumento de que implementação conforma a cadeia de ações práticas para obtenção dos resultados anteriormente pretendidos (NAJBERJ; BARBOSA, 2006, p. 2).

Variados foram os modelos e abordagens desenvolvidos, ao se diligenciar a implementação de políticas públicas, todas denotando seus pontos fortes e fracos, com vistas ao aprimoramento e aproximação da realidade em cada evento.

Saravia (2006, p. 11), exprime:

A implementação também deve ser mais detalhada na América Latina. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos) da execução que é a posta em prática da decisão política

Seguindo o mesmo raciocínio, o autor faz uma indagação bastante pertinente quanto ao estado da arte de uma implementação perfeita:

Quais são as pré-condições que deveriam ser satisfeitas numa implementação perfeita e porque elas poderão muito dificilmente ser atingidas na prática? Hogwood e Gunn respondem que a implementação seria possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada se baseia numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e

existem poucos, ou nenhum, vínculo de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existe compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na seqüência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência. Basta esse enunciado para perceber que essas pré-condições serão muito dificilmente satisfeitas na prática e que é imprescindível ter consciência muito clara dos obstáculos habitualmente encontrados nesta etapa e conhecer as formas de superá-los. (SARAVIA, 2006, p. 12).

Percebe-se, com isto, que a eficácia e a eficiência de uma política pública exigem esforço congregado de ações bem definidas e executadas, em todas as fases, envolvendo a totalidade dos agentes e instituições interessados.

Pelo que se depreende da investigação atinente a políticas públicas, considerando as diversas linhas reflexivas e tentames de implementação de modelos, cuida-se de um processo e, como tal, é exigível a realização de mapeamento e fluxo, com metodologia bem definida e estabelecimento de metas e ações para o alcance dos objetivos apontados, além da fase de acompanhamento e avaliação de resultados.

No que tange à política pública do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), objeto deste estudo, aqui é oferecido item específico para um tratamento aprofundado, bem como demonstração das medidas de efetividade dessa política, a partir da análise dos respectivos resultados.

3.4 Políticas Públicas no Brasil

Segundo Brasil e Capella (2016, p. 74) não há uma definição de políticas públicas, quando destaca as afirmações de Smith e Larimer

Não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido

Mesmo considerando a multiplicidade de definições sobre o termo, todos em conjunto levam para entendimento de que Políticas Públicas é “[...] um conjunto de métodos voltados para a investigação dos processos políticos, com vistas a contribuir para a atuação dos governos.” (RUA; ROMANINI, on-line, p. 3), há de se considerar que a ideia central que envolve todo o “processo de produção de políticas públicas é o governo.” (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 74)

Nessa mesma linha Celine Souza:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa. (SOUZA, 2006, p. 27).

Ainda, na visão de muitos estudiosos, o termo “Políticas Públicas” é confundido com outros demais termos, “Programa, Plano, Projeto de Governo, Plano” quando envolve a conceituação, visto que todos estão ligados às intervenções de governo. No trabalho desenvolvido por Flávio Roberto de Almeida Heringer, em que fez uma pesquisa vasta sobre “O problema conceitual para a avaliação de políticas públicas”, levantou o posicionamento dos estudiosos que mais se destacam na matéria, tanto internacional, quanto nacionalmente. O autor chegou à seguinte conclusão:

Sem dúvida, muitos outros estudiosos podem ser trazidos à discussão, com seus conceitos sobre políticas públicas. Mas o pensamento teórico aqui apresentado é suficiente para demonstrar a ausência de um conceito preciso, ao mesmo tempo que ilumina os principais elementos indispensáveis para qualquer conceituação sobre a expressão “políticas públicas”. (HERINGER, 2018, p. 26)

Ainda no mesmo trabalho, Heringer (2018) traz, da melhor doutrina, as tipologias que são utilizadas para classificar as políticas públicas, tipologias essas essenciais para a fase de avaliação, uma vez que cada uma tem uma finalidade específica. Nesse compêndio são demonstradas as tipologias definidas por Secchi, Lowi, Wilson, Gormley, Gustafsson, Bozeman e Pandey. Ainda assim, conforme estudo, há uma questão de fundo ainda não resolvida que é a planificação da definição de Políticas Públicas, sendo por isto, um complicador para o estabelecimento dessas tipologias, uma vez que determinadas políticas públicas definidas por algum critério, em tese, poderiam não ser tratadas como uma “política pública”. Toda esta celeuma é importante para o estudo que aqui se desenvolve, na medida em que o enquadramento do Pronaf em Política Pública deve ser investigado para que a hipótese seja respondida com um maior nível de assertividade, além do

que se verifica da tipologia dessa “política” para que a análise de eficiência seja realizada com critérios avaliativos presentes na doutrina.

Ainda sobre o conceito de política pública utilizado no Brasil, Heringer conclui: “Fica, portanto, nítida a existência de uma imprecisão conceitual, tanto no âmbito dos especialistas como na esfera governamental, a respeito da expressão “políticas públicas”. (HERINGER, 2018, p. 31)

Essa imprecisão conceitual teve como fundamento a vasta pesquisa do autor nos diversos órgãos com autoridade legislativa para tratar do tema, que sejam

O Ministério do Planejamento, por ser o principal organizador do Orçamento anual e do PPA; o IPEA, por ser o instituto mais profícuo no trabalho de avaliação de políticas públicas a serviço do Estado; e o TCU, por ser o principal fiscalizador da execução das normas orçamentárias e das políticas públicas federais. (HERINGER, 2018, p. 30)

Percebe-se que o aspecto conceitual de Políticas Públicas, nesse viés de incerteza, deixa uma lacuna e propicia que uma vastidão de “projetos” de governos seja indevidamente enquadrada como política pública, na essência, de modo a trazer mais encargos para o Estado, sem que traga resultado positivo.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é considerado uma conquista dos movimentos sociais, provenientes de mobilizações das Organizações da Agricultura Familiar no “Grito de Guerra”¹⁷. (BIANCHINI, 2015, p. 23)

A agricultura no Brasil desempenhou importante papel na economia ao longo de sua história, até mesmo porque a característica de colônia predominava a cultura de subsistência e de exploração pelos senhores de engenho.

A imensidão de terras para colonizar e defender, a falta de gente para essa empreita e a inexistência de um mercado interno para abastecer, moldaram o período colonial no Brasil, que desde seu início teve como características: a grande propriedade, a mão de obra escrava e a produção para exportação. Resultando em uma economia baseada no latifúndio escravista, cujos reflexos são sentidos até hoje. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

O sistema escravocrata perdurou por longos anos no Brasil, cujas consequências podem ser percebidas até os dias atuais, refletidas na miséria rural e urbana, com favorecimento às oligarquias. Nesse meio tempo, com as transformações ocorridas na sociedade, nos processos econômicos e políticos, notadamente nas últimas décadas que ocorreram os avanços tecnológicos, proporcionando o aumento da produção, foi crucial a implementação de medidas legais visando ao estabelecimento de regras que favorecessem os pequenos agricultores.

Com efeito, as tentativas de implementação de políticas agrícolas no Brasil eram centradas para mecanismos de financiamento, sempre voltados para beneficiar os grandes produtores rurais, geradores de produções que sustentavam a economia no processo de industrialização, notadamente nos períodos do “Desenvolvimentismo” e do “Milagre brasileiro”, os quais muito embora necessários para o desenvolvimento econômico no contexto da época, provocaram crises econômica e social, cujas

¹⁷ “O primeiro Grito da Terra Brasil foi organizado em 1995 e teve como saldo imediato a criação de uma linha de crédito no valor de R\$ 1,5 milhão para a agricultura familiar. Desde então as Fetags também promovem os Gritos da Terra Estaduais, que negociam com os governos estaduais a pauta de reivindicações dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais.” Informações extraída do sítio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

consequências resultaram em endividamento externo, desigualdades sociais e regionais, colando o Brasil no patamar dos países com índices sociais mais críticos.

Todo este cenário levou os grupos políticos e representantes de categorias de trabalhadores rurais a lutarem por uma modificação de políticas públicas para o campo, sobretudo para agricultura familiar. Tais movimentos foram importantes para que o constituinte abrigasse o direito por uma política agrícola, prevista no art. 187¹⁸, com eficácia normativa pela lei nº 8.171/1991, dispondo sobre a política agrícola.

Com efeito, o que sempre ocorreu no Brasil foi uma atuação política institucional concentrada nos mais favorecidos, sem que houvesse políticas de governo que modificasse tal situação, por motivos óbvios de interesses político e econômico. Nesse intento, no livro da Série Legislação, da Edições Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 20), sintetiza:

Até o final do período imperial e início da República, a situação continuou a mesma: a concentração fundiária e a abundância de mão de obra perpetuando o poder das oligarquias rurais (política “café com leite”) e a agricultura de exportação. Mesmo depois da mudança do eixo do poder em favor das forças urbanas, a partir de 1930, o setor rural manteve sua influência e, conseqüentemente, sua estrutura fundiária permaneceu intacta.

E continua.

Esse cenário só começou a mudar nos últimos vinte ou trinta anos, muito em razão da atuação de movimentos sociais que passaram a reivindicar não somente terra e crédito, mas também a ampliação das condições que assegurem uma vida mais digna no campo. Desde então, a agricultura familiar vem ganhando visibilidade e importância dentro do conjunto de políticas públicas.

Percebe-se a grande importância da promulgação da Constituição Federal de 1988, que proclamou e fundou o Estado Democrático de Direito no Art. 1º, em que o povo é o maior representante, sendo o processo legislativo criado pelo povo e para o povo, com prevalência da dignidade da pessoa humana.

José Afonso da Silva (2003, p. 119) assim enfatiza:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do

¹⁸ Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural.

povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias (*sic*), cultura e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Muito embora o avanço nas questões sociais com a promulgação da Constituição de 1988, concebida sob o fundamento da garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, é bem verdade que a realidade se mostra distante da concretização desses direitos. As estatísticas históricas de indicadores sociais revelam que o Brasil é um país com grandes distorções sociais, onde a pobreza ganha importância mundial pela quantidade significativa de pessoas vivendo no estado de extrema miséria, sobretudo. Adiante esse ponto será abordado de forma mais analítica, com demonstrações de informações estatísticas históricas.

Mas, como seria possível modificar essa realidade? Seria papel do Estado manter a política de intervenção concentrada no governo federal ou não seria mais eficiente descentralizar à regionalização, com planos territorializados, descentralizando a responsabilidade para os estados federados e municípios? Tais indagações, certamente não serão respondidas neste trabalho, mas há de serem registradas para que haja uma maior discussão envolta do papel do Estado, relativamente às questões sociais.

No censo de 2006, o número de estabelecimentos rurais no Brasil somou 5,17 milhões, sendo 4,37 milhões de agricultores familiares. O Nordeste representou, deste total, 50,07%, enquanto que as demais regiões somadas representam 54,21% e 49,92%, respectivamente. Observe-se que pela pesquisa realizada, o Nordeste brasileiro se mantém com um número elevado de estabelecimentos rurais. Essa informação será de suma importância para a análise que se pretende iniciar, conquanto à hipótese delineada. (IBGE, 2006).

Os dados acima destacados também se fazem importantes para que, na análise de eficiência do Pronaf, seja realizado o recorte dos impactos desse programa como redutor da pobreza e, nesse particular, da pobreza rural.

No trabalho realizado por Castro e Resende (2014, p. 9), no qual foi feita a Avaliação dos Impactos Regionais do Pronaf, aquele Instituto relata que:

Historicamente, no Brasil, os agricultores familiares sempre receberam pouco apoio do poder público para realizar sua atividade. Este segmento foi comparativamente negligenciado pelas diversas esferas governamentais ao longo do processo de modernização da agricultura brasileira, que se inicia no final da Segunda Guerra Mundial. O próprio conceito de agricultura familiar não havia sido incorporado pelos agricultores familiares e suas associações nos seus pleitos junto ao poder público. Esta falta de apoio era generalizada para todos os aspectos dos processos produtivos agrícolas, desde o acesso à terra até a comercialização da produção.

Segundo Mattei (2006, p. 13):

De um modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

Até a criação do Pronaf, voltado eminentemente para fortalecer as atividades produtivas realizadas por esse público, como forma a promover a produção, gerando emprego, renda, melhorando a situação econômica e social das famílias, comunidade e promovendo o desenvolvimento local, não havia ações estatais direcionadas para atendimento desse público e quando muito, sequer os alcançavam visto as exigências para o crédito requeridas pelas instituições financeiras.

É bem verdade que as políticas voltadas para o agricultor familiar somente foram elaboradas a partir de 1994 com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), numa tentativa de direcionar recursos específicos ao agricultor familiar, o que segundo as informações postas pela Câmara de Deputados Federais, “não obteve êxito devido às rigorosas exigências impostas ao público-alvo.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 23). E continua:

A verdade é que, desde o descobrimento do Brasil até o último quartel do século XX, a situação dos pequenos agricultores e dos trabalhadores sem-terra não mudou muito. Nunca houve uma política de favorecimento da pequena propriedade, em momento algum da história brasileira. Ela sempre se desenvolveu à margem da grande propriedade, como seu apêndice.

As reformulações do PROVAP deram origem ao Pronaf, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28/07/1996, que previa “finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Art. 1ª), atualmente revogado, vigorando a Lei nº 11.326, de 24/06/2006, estabelecendo os “conceitos, princípios e instrumentos

destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.” (Art. 1º)

No conceito estabelecido na lei, o legislador definiu os requisitos para o enquadramento nos tipos “agricultor familiar” e “empreendedor familiar rural”. No entanto, o Decreto nº 9.064, de 31/05/2017 (BRASIL, 2017), estabeleceu as definições para as exigências previstas na citada lei, mas preferiu não enfrentar a questão conceitual, acolhendo a definição feita pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura):

Agricultura familiar como todas as atividades agrícolas de base familiar e também como uma forma de classificar a produção agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que é gerida e operada por uma família e que depende principalmente de mão de obra familiar, incluindo tanto mulheres, como homens.

Com efeito, as questões até então trazidas reforçam a necessidade de análises dos resultados gerados em função da implementação do Programa Pronaf, no entanto, requerem destaques os efeitos que envolvem o fenômeno da pobreza.

4.1 Aspectos estruturais da pobreza no Brasil

Antes de adentrar no ponto específico desse assunto, faz-se necessário abrir um destaque, relativamente às largas discussões e abordagens que circundam o conceito de pobreza. Também será trazido à análise as estatísticas e avaliações realizadas pelos organismos mundiais e nacionais quanto ao tema, visando a contribuir para conclusão deste trabalho.

Mas o que vem a ser pobreza? O ciclo da pobreza teve início com o fenômeno da desigualdade?

Vivir en la pobreza puede ser triste, pero “ofender o causar dolor a la sociedad” creando “problemas a quienes no son pobres”, es, al parecer, la verdadera tragedia. Es difícil reducir más a los seres humanos a la categoría de “medios” (SEN, 1992, on-line)¹⁹

No Ensaio sobre a Pobreza, de Alexis de Tocqueville (1835), traduzido e comentado por José Osvaldo de Meira Penna, destaca a passagem de citação daquele autor:

¹⁹ Viver na pobreza pode ser triste, mas "ofender ou causar dor à sociedade" criando "problemas para aqueles que não são pobres" é aparentemente a verdadeira tragédia. É difícil reduzir os seres humanos à categoria de "médios". Tradução do autor

Quando cruzamos os vários países da Europa, ficamos surpresos com uma visão extraordinária e, aparentemente, inexplicável. Os países que parecem ser os mais pobres são aqueles que, na realidade, têm menos indigentes, enquanto, entre os povos mais admirados por sua opulência, parte da população é obrigada a contar com doações de outros para poder viver. Basta cruzar o interior da Inglaterra para pensar que fomos transportados a um Éden da civilização moderna - estradas magnificamente conservadas, casas novas e limpas, gado bem alimentado a pastar em campos ricos, agricultores fortes e saudáveis, com uma quantidade de riqueza mais espantosa do que em qualquer país do mundo - e, para suprir as necessidades mais mundanas, existe um padrão de vida mais refinado e gracioso do que em qualquer outro lugar. Há uma preocupação constante com o bem-estar e com o lazer, urna impressão de prosperidade geral que parece fazer parte do próprio ar que lá respiramos. A cada passo dado em território inglês, encontra-se algo capaz de fazer o coração do turista ficar exultante. Agora, observemos com mais atenção as vilas: examinemos os registros das paróquias, e iremos descobrir, com indescritível espanto, que um sexto dos habitantes deste reino florescente vive às custas da caridade pública. (TOCQUEVILLE, 2003, p. 10).

Ainda sobre a obra de Tocqueville, Penna (2003, p. 12) recorre à transcrição biográfica daquele estudioso, a qual analisa o fenômeno da pobreza:

o fenômeno do pauperismo está amplamente descrito dentro da estrutura do desenvolvimento da civilização, e está ligado ao fato de que os homens não são iguais. "Se observarmos com atenção o que aconteceu com o mundo desde o começo das sociedades, é fácil perceber que a igualdade existe apenas nos pólos históricos da civilização. Selvagens são iguais porque são igualmente fracos e ignorantes. Homens muito civilizados podem todos tornar-se iguais porque todos têm a seu dispor meios similares de obter conforto e felicidade. Entre estes dois extremos, encontra-se uma desigualdade de condições, riquezas e conhecimento - de um lado, o poder de alguns poucos, e, do outro, a pobreza, a ignorância e a debilidade de todo o resto." Foi no momento em que os homens deixaram a selva para lidar com a agricultura, em que os homens começaram a possuir a terra, que a desigualdade e as batalhas pela posse de terras apareceram - e Tocqueville viu um exemplo disto na conquista do Império Romano pelos bárbaros, conquista esta que criou a sociedade feudal, a qual legalizou a desigualdade.

Até aqui se percebe que as desigualdades humanas têm sua gênese na luta pelo poder, seja pela riqueza em função da propriedade seja pela diferença do conhecimento, que em muito distancia as classes sociais. A partir desse desequilíbrio travam-se os confrontos nas diversas visões – interna, quando se avalia a nação e externa, entre as nações, na visão mundial. Desses confrontos, o processo de crescimento econômico, aliado ao fenômeno da industrialização, em todas as suas fases e formas, ao capitalismo, e à globalização contribuíram fortemente para a pobreza e para as desigualdades humanas. Abaixo, outra passagem do texto de Tocqueville que demonstra essa assertiva, ainda no início do século XIX.

Mas a proliferação e diversificação de necessidades, ligadas à tendência humana de buscar a perfeição, criou indústrias de modo a satisfazê-las. Estas indústrias eram mais instáveis que a agricultura, que tinha como meta

única prover pelas necessidades básicas da vida. Quanto mais industrializada e mais esplêndida a sociedade, mais abrangente se tornava seu pauperismo, com o número de indigentes sendo, por exemplo, mais alto na Inglaterra do que na Península Ibérica. Além disso, em uma sociedade mais industrializada, e que apresentava um contraste maior entre a opulência e a miséria, a consciência coletiva sensibilizava-se mais com a necessidade de mitigar a miséria. (TOCQUEVILLE, 2003, p. 12).

O processo de mecanização, o aumento da população, a estrutura histórica e geográfica do país/região, aliados à conjuntura política de cada momento histórico contribuem de forma decisiva para situação de pobreza e desigualdades. As graves consequências deixadas pelas guerras mundiais fizeram com que os países se reunissem para elaborar o documento de consolidação da proteção universal dos direitos humanos, de forma que todos os cidadãos tivessem as mesmas oportunidades.

Com efeito, nasce a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, por meio da qual nos trinta artigos estão estabelecidas as regras, princípios e diretrizes mínimas que nortearão os Estados na elaboração de leis e políticas de governo de modo que todos os cidadãos possam ter uma vida digna em todos os sentidos, como defesa da dignidade humana. Esse documento é base das lutas contra as opressões e discriminações, para qual se busca a igualdade e dignidade de todas as pessoas. Destaca-se, dentre outros, o art. XXV que institui o direito a um padrão de vida digna capaz de assegurar saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. Todos esses direitos são extensivos à família de cada cidadão, “o que torna odiosa a situação de pobreza que submete grande parcela da humanidade a condições degradantes, portanto violadoras das normas internacionais que tutelam os direitos humanos. (MOTTA, 2019, p. 57).

Após a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os estudos sobre a pobreza, em particular, trouxeram diversas abordagens, inclusive questionando o argumento tradicional de que a pobreza estaria vinculada à escassez de renda, somente. Sabe-se que a pobreza, na prática, está relacionada com a condição degradante do cidadão, devido à vulnerabilidade social, provocada pela desigualdade, de renda, inclusive.

Na doutrina, encontra-se diversos conceitos e significados para a pobreza. No entanto, as abordagens envolta dos critérios da pobreza absoluta e relativa são as

mais discutidas no campo científico. Neste sentido, J.J. Nogueira de Almeida, abordando Sen em sua obra *Pobreza e Fome - Um ensaio sobre direitos e privações*, traz a análise feita por Sen, relativamente o conceito de pobreza (ALMEIDA, 1999, p. 463):

Seguidamente A. SEN, analisa o conceito de pobreza, fazendo notar a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de uma definição completa e inequívoca. A abordagem biológica do conceito de pobreza é claramente insuficiente, necessitando de ser complementado pelo conceito de privação relativa (ser pobre numa sociedade desenvolvida não é o mesmo que ser pobre numa sociedade atrasada), associada à desigualdade de rendimentos. De facto (sic), é importante ter na definição do conceito de pobreza a especificação das necessidades básicas, entendidas num sentido histórico e sociológico, e da conseqüente impossibilidade da sua satisfação. Contudo, não se pode fazer da privação relativa a única base dessa especificação, uma vez que existe um núcleo irreduzível de despojamento absoluto no conceito de pobreza.

Para isto, torna-se imprescindível a identificação dessa população (quem seria pobre?). Neste mesmo ensaio, o autor, analisando as questões trazidas por Sen (1999, p. 463), continua:

Na identificação dos pobres por um dado conjunto de necessidades básicas, podemos utilizar quer o método directo (sic) quer o método do rendimento. O primeiro, verificam-se simplesmente o conjunto da pessoa, cujo cabazes de consumo real deixam algumas necessidades por satisfazer. No segundo, o método do rendimento, calcula-se em primeiro lugar, o rendimento mínimo a que são satisfeitas as necessidades básicas especificadas, para de seguida identificar aqueles cujos rendimentos reais estão abaixo desse limiar de pobreza.

Do mesmo modo, Estenssoro (2003, p. 81) resume:

A pobreza relativa (desigualdade) diz respeito a unidades de análise que são pobres em relação a outras unidades mais ricas. Já a pobreza absoluta caracteriza exclusivamente a situação da unidade analisada, sem haver comparações. Assim, a pobreza absoluta existe quando a vida dos envolvidos se vê afetada por carências físicas ou sócio-culturais. Quando há ameaça à subsistência física – expressa em termos de alimentação, vestimenta e habitação – falamos em pobreza absoluta primária (indigência). Já quando nos referimos à pobreza absoluta secundária, estamos falando de uma situação de marginalização na vida social normal, isto é, quando não se alcança um mínimo existencial que responda às convenções sociais e culturais, aceção esta que se apóia no conceito de “necessidades básicas”, conceito utilizado pela CEPAL. Pobres são então aqueles que não podem satisfazer suas necessidades materiais ou sócio-culturais mínimas ou fundamentais.

No que se refere à concepções e medidas para identificação da população afeta à pobreza, Sen, nas suas análises, finaliza com as considerações a seguir, em que dispõe os diferentes enfoques do conceito de pobreza que se encontram na literatura, estes avaliados e criticados sob o ponto de vista daquele autor (SEN, 1992).

La pobreza es, por supuesto, un asunto de privación. El reciente cambio de enfoque — especialmente en la literatura sociológica — de la privación absoluta a la relativa ofrece un provechoso marco de análisis. Pero la privación relativa resulta esencialmente incompleta como concepción de la pobreza y complementa (aunque no sustituye) la perspectiva anterior de la desposesión absoluta. El tan criticado enfoque biológico, que requiere una reformulación sustancial, mas no el rechazo se relaciona con este núcleo irreducible de privación absoluta, manteniendo los problemas de la muerte por inanición y el hambre en el centro del concepto de pobreza.

La visión frecuentemente recomendadas, de la pobreza como un problema de desigualdad, no hace justicia a ninguno de los dos conceptos. La pobreza y la desigualdad se relacionan estrechamente pero son conceptos que se diferencian con claridad y ninguno se subsume en el otro.

Hay buenas razones para concebir la medición de la pobreza no como un ejercicio ético, como se postula con frecuencia, sino como uno descriptivo. Más aún, es posible afirmar que la “definición de política” de la pobreza, que tanto se utiliza, está equivocada en lo fundamental. Describir las dificultades y padecimientos de los pobres en términos de los estándares predominantes de “necesidades” involucra, por supuesto, las ambigüedades inherentes al concepto de pobreza; pero una descripción ambigua no es lo mismo que una prescripción. En cambio, la ineludible arbitrariedad que resulta de elegir entre procedimientos permisibles y entre posibles interpretaciones de los estándares prevalecientes, requiere tomarla en cuenta y darle

un tratamiento apropiado.²⁰

Para a ONU, no Sumário executivo de junho/2017, na avaliação de resultados dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Erradicação da Pobreza (ODS1), preceitua

Qualquer tentativa de mensuração da pobreza de uma população depende, inicialmente, de uma definição de pobreza que permita a identificação de quem é pobre – e quão pobre essa pessoa é – e de uma regra de agregação que permita contabilizar o nível de pobreza nessa população. (ONU, 2017).

A complexidade que envolve tal identificação e mensuração tem sido objeto de estudos e discussões internacional, com vistas à elaboração de políticas públicas no

²⁰ A pobreza é, obviamente, uma questão de privação. A recente mudança de foco - especialmente na literatura sociológica - de privação absoluta para relativa oferece uma estrutura útil para análise. Mas a privação relativa é essencialmente incompleta como uma concepção de pobreza e complementa (mas não substitui) a perspectiva anterior de desapropriação absoluta. A abordagem biológica muito criticada, que exige uma reformulação substancial, mas não a rejeição, está relacionada a esse núcleo irreduzível de privação absoluta, mantendo os problemas de fome e fome no centro do conceito de pobreza.

A visão freqüentemente recomendada da pobreza como um problema de desigualdade não faz justiça a nenhum dos dois conceitos. Pobreza e desigualdade estão intimamente relacionadas, mas são conceitos que diferem claramente e nenhum é incluído no outro.

Existem boas razões para conceber a medição da pobreza não como um exercício ético, como frequentemente postulado, mas como descriptivo. Além disso, é possível afirmar que a "definição de política" da pobreza, tão amplamente usada, está fundamentalmente errada. Descrever as dificuldades e sofrimentos dos pobres em termos dos padrões prevalecentes de “necessidades” envolve, é claro, as ambigüedades inerentes ao conceito de pobreza; mas uma descrição ambígua não é o mesmo que uma prescrição. [29] Por outro lado, a arbitrariedade inevitável que resulta da escolha entre procedimentos admissíveis e entre possíveis interpretações dos padrões vigentes, exige levar em conta e dar-lhe um tratamento apropriado. Tradução do autor.

combate à pobreza e à desigualdade. Neste sentido, os organismos internacionais sob o comando da ONU, tem visto o fenômeno da pobreza como preocupação e posto na pauta das ações prioritárias, desde o trágico e devastador evento da segunda grande guerra mundial que provocou sérias consequências para as nações.

Numa abordagem meramente econômica e estatística, muito embora insuficiente e criticada, para que se tenha ou se possibilite o monitoramento da pobreza, utiliza-se a métrica de identificação de pessoas que vivem na pobreza extrema:

O padrão comumente usado de US\$1 por dia por pessoa, medido em preços internacionais de 1985 e ajustado à moeda local usando Poder de Paridade de Compra¹ (PPC), foi escolhido pelo Banco Mundial em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 porque este valor era típico nas linhas de pobreza dos países de baixa renda na época. À medida que as diferenças no custo de vida em todo o mundo evoluem, a linha internacional de pobreza tem de ser periodicamente atualizada usando novos dados de preços PPC para refletir essas mudanças. A última mudança ocorreu em outubro de 2015, quando o Banco Mundial adotou US\$1,90 como linha de pobreza internacional usando o PPC de 2011. Antes disso, a atualização de 2008 definiu a linha de pobreza internacional em US\$1,25 usando o PPC de 2005. (ONU, 2017)

Muito embora a definição e padrão utilizado pela ONU, na perspectiva da Pobreza como privação de capacidades, Sen (2016) entende e defende que o critério utilizado do baixo nível de renda não deve ser estabelecido isoladamente para se definir a pobreza, mas vinculado à inadequação de capacidade, visto que a renda é um meio importante de se obter capacidades. E conclui:

E, como maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidade conduziria a um maior poder de auferir renda, e não o inverso.

No Brasil, para se medir a pobreza no país, advém do Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016, que define critérios de renda para transferência de benefícios sociais, como o Programa Bolsa Família, além de definir que a extrema pobreza é “aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais)”. (BRASIL, 2016).

Já para o IBGE, a pobreza é avaliada sob a ótica monetária, “a partir de um valor que serve como linha de corte para diferenciar pobres e não pobres” (IBGE, 2019), e utiliza como padrão o conceito de pobreza absoluta, a partir da qual se estabelece um valor, padrão internacional, conforme acima já destacado. No entanto, o Banco Mundial, conforme aponta o IBGE

Adicionou, a partir de 2017, outras duas opções às suas publicações, US\$ 3,20 PPC (Paridade do Poder de Compra)²¹ e US\$ 5,50 PPC, construídas para dar conta das diferenças em níveis de desenvolvimento em países com rendimento médio-baixo e médio-alto, respectivamente. (IBGE, 2019).

O Brasil fora classificado como país com rendimento médio-alto, portanto, utiliza esta medida para analisar a situação interna. Com isto, aquele órgão, publicou a tabela abaixo, com a seguinte síntese de análise:

A linha de US\$ 1,90 PPC por dia mostra que durante o período de 2012 a 2014 houve redução de 1,3 ponto percentual na proporção de pessoas com rendimento inferior a US\$ 1,90 PPC, quando ela chegou a 4,5%. A queda, no entanto, foi seguida de aumento de 2,0 pontos percentuais entre 2014 e 2018, resultando em 6,5% da população brasileira com rendimento inferior a US\$ 1,90 PPC no ano de 2018. Este percentual é equivalente a 13,5 milhões de pessoas, contingente superior à população total de países como Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal. Entre 2017 e 2018 houve estabilidade na proporção de pessoas com rendimento abaixo de US\$ 1,90 PPC. (IBGE, 2019)

Tabela 1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE PESSOAS RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES, COM INDICAÇÃO DE VARIAÇÃO, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO REAL DOMICILIAR PER CAPITA E AS GRANDES REGIÕES - 2012-2018

²¹ A PPC é utilizada para comparar o poder de compra entre diferentes países, ou moedas, e é utilizada como alternativa à taxa de câmbio, que, em geral varia com mudanças nos índices de preços e mesmo a volatilidade do mercado de capitais e especulação. O fator de conversão de PPC é o número de unidades da moeda de um país necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no mercado interno, como dólares comprariam nos Estados Unidos. A taxa de conversão da PPC para consumo privado calculada pelo Programa de Comparação Internacional - PCI (International Comparison Program - ICP) era de R\$ 1,66 para US\$ 1,00 no ano de 2011. Para chegar às linhas utilizadas aqui, os valores em dólar são convertidos em reais, tornados mensais e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA para a média do ano. Da mesma forma, cada rendimento em gráficos e tabelas é deflacionado para reais médios de 2018 e comparado a essa linha atualizada (IBGE, 2019, p. 56).

Grandes Regiões	Distribuição percentual de pessoas residentes em domicílios particulares (%)							Diferença (p. p.)			
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012/2014 (%)	2014/2018 (%)	2017-2018 (%)	Situação 2017-2018 (2)
Menos de US\$ 1,9 PPC 2011 (1)											
Brasil	5,8	5,1	4,5	4,9	5,8	6,4	6,5	(-) 1,3	2,0	0,1	↔
Norte	9,7	8,3	7,5	9,0	9,7	10,1	11,0	(-) 2,1	3,5	0,9	↔
Nordeste	12,4	11,1	9,4	10,3	12,0	13,5	13,6	(-) 3,0	4,1	0,0	↔
Sudeste	2,6	2,4	2,2	2,2	3,0	3,2	3,2	(-) 0,4	1,0	0,0	↔
Sul	1,8	1,4	1,4	1,5	1,9	2,2	2,1	(-) 0,4	0,7	(-) 0,1	↔
Centro-Oeste	1,9	1,8	1,8	2,0	2,6	2,9	2,9	(-) 0,2	1,1	0,0	↔
Menos de US\$ 5,5 PPC 2011 (1)											
Brasil	26,5	24,9	22,8	23,7	25,5	26,0	25,3	(-) 3,7	2,5	(-) 0,7	↓
Norte	42,5	41,4	38,3	40,5	43,7	42,4	41,3	(-) 4,2	3,0	(-) 1,2	↔
Nordeste	46,4	43,7	40,5	41,3	43,7	44,3	43,6	(-) 5,9	3,1	(-) 0,7	↔
Sudeste	16,3	15,5	13,8	14,7	16,1	17,2	16,3	(-) 2,5	2,5	(-) 0,9	↓
Sul	13,1	11,6	10,3	11,0	12,1	12,0	12,1	(-) 2,8	1,8	0,1	↔
Centro-Oeste	17,8	15,3	15,1	15,6	17,2	16,8	16,4	(-) 2,7	1,3	(-) 0,4	↔

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2018.

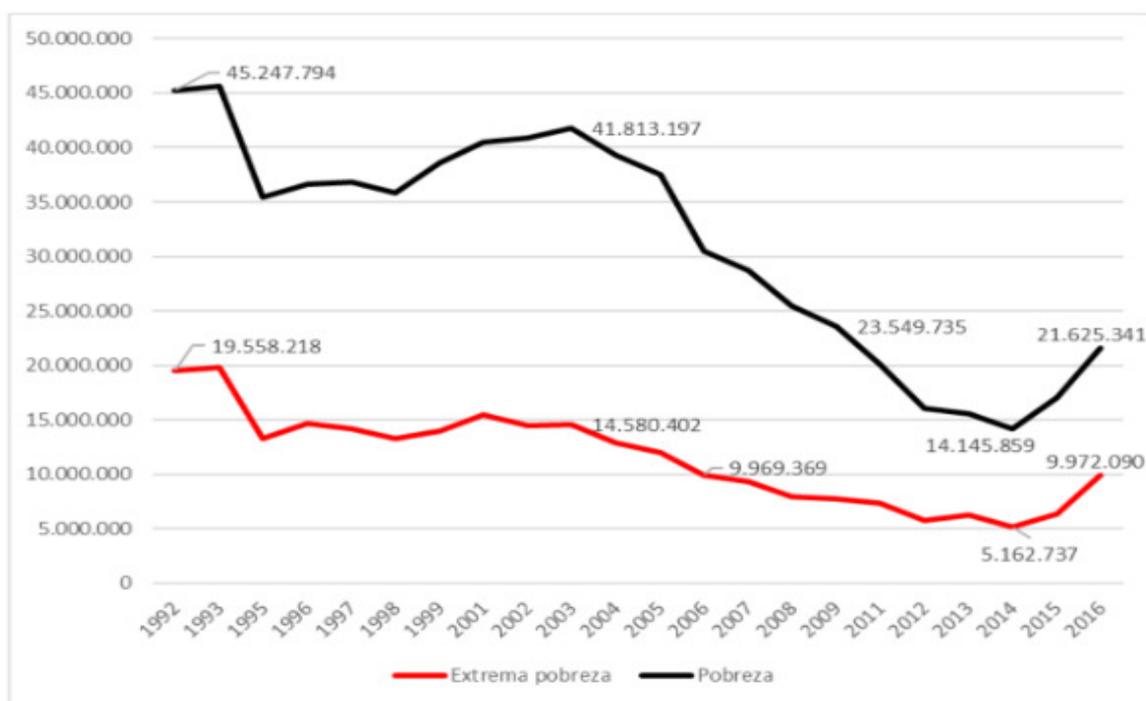
A tabela 1 acima, segundo informações do IBGE, sinaliza a existência de 6,5% da população brasileira vivendo com menos de US\$ 1,90 PPC no ano de 2018, equivalendo a 13,5 milhões de brasileiros à margem de uma vida digna. Segundo aquele Instituto, “Este percentual é equivalente a 13,5 milhões de pessoas, contingente superior à população total de países como Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal”. (IBGE, 2019)

Ademais, as estatísticas históricas de indicadores sociais revelam que o Brasil é um país com grandes distorções sociais, seja pelos indicadores da renda familiar, ou pela ausência parcial ou total do acesso dessa população a bens e serviços básicos, como moradia, saneamento, educação, serviços de saúde, entre outros meios de mensurar a pobreza e desigualdade. Com isto, temos que a desigualdade traz um grave problema para a população em sua totalidade, seja pelas disparidades de renda, de educação, de saúde e, conseqüentemente, de expectativa de vida.

Pelo gráfico 1, podemos ver que a quantidade de pessoas em situação de extrema pobreza aumentou nos últimos anos, depois de uma trajetória decrescente. Vale destacar a variação positiva nos últimos anos (2014-2016), com destaque

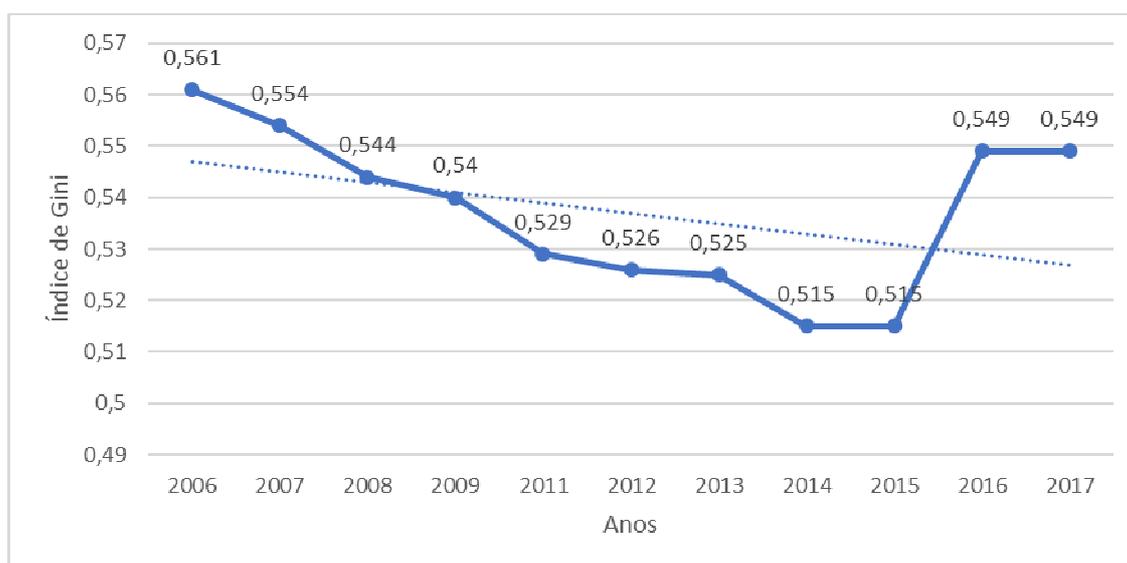
(negativo) para a região Centro-Oeste, que mais do que dobrou o nível de indivíduos em situação de extrema pobreza, aproximadamente 205%.

GRÁFICO 1 – PESSOAS EM POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL (1992 A 2016)



Fonte: Martino (2019)

GRÁFICO 2 – ÍNDICE DE GINI DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL - 2006 A 2017 (EXCETO 2010)



Fonte: PNAD. Elaborada pelo autor.

Pelo Gráfico 2, vemos a evolução da desigualdade de renda domiciliar *per capita* média do Brasil, para o período de 2006 a 2017, mensurado pelo índice de Gini. Observa-se, inicialmente, que no ano de 2006 o Brasil (0,561) apresentava um alto nível de desigualdade, e que foi reduzindo ao longo do tempo (exceto para os últimos anos da análise), que pode ser observado também pela reta de tendência (linha tracejada). Vale destacar a estagnação do índice de Gini no ano de 2017, em que se verifica a gravidade da disparidade de renda brasileira, na qual 1% da população com maiores rendimentos recebiam, em média, R\$ 27.213, tal valor era o equivalente a 36,1 vezes maior que o rendimento dos 50% da população com os menores rendimentos, inserindo o Brasil no ranking dos países mais desiguais.

Essa situação ainda perdura, face às crises econômicas, políticas e sociais pelas quais o Brasil vem passando nos últimos anos. Pelo menos até a conclusão deste trabalho, as perspectivas e cenários de crescimento do país são de médio a longo prazos, conforme sinalizam as mídias técnicas.

4.2 O Pronaf como redutor da pobreza e da desigualdade

As políticas de crédito no Brasil eram voltadas aos grandes grupos de fundiários, quer pelo interesse dos bancos quer pelo próprio governo, uma vez que esses grupos contribuía diretamente para o crescimento econômico do país, ficando à margem uma parcela significativa de pessoas residentes no meio rural, cuja sobrevivência dependia da agricultura de subsistência, aumentando, sobremaneira a desigualdade produtiva no Brasil.

Somente na década de 1990, com os movimentos sociais voltados para as mudanças das políticas de interesse, é que foi instituído, em 1996, a primeira versão do Pronaf, por meio do Decreto nº 1.946 de 1996, “Trata-se de um programa não apenas destinado à oferta de crédito, mas também focado no planejamento territorial, objetivando o avanço do desenvolvimento das áreas rurais” (ARAÚJO; FILHO, 2018, p. 14). No item pertinente serão abordadas as questões de ordem operacionais do programa, com vista à compreensão deste.

Considerando que a legislação do crédito rural estabelece os grupos para o Programa Pronaf²², cujas especificações são apresentadas no quadro abaixo, este trabalho direciona as análises para o grupo B, que é voltado para agricultores com renda bruta familiar abaixo da linha de pobreza, legalmente instituída e utilizada nas políticas de combate à pobreza e redução das desigualdades, instituídas pelas Nações Unidas, tendo o Brasil como membro.

No que concerne as análises de políticas, uma maneira de averiguar o impacto do programa Pronaf é confrontar o desempenho dos agricultores em dois cenários distintos: o primeiro, chamado grupo controle, estariam os agricultores na situação em que ainda não tinha recebido o crédito. O segundo, grupo de tratamento, estariam esses agricultores depois do recebimento do crédito. Assim, temos uma forma de medir o impacto do programa sobre os agricultores. No entanto, em face das dificuldades para se obter as informações, que se encontram “desordenadas” em vários bancos de dados, bem como em alguns estudos realizados por especialistas de organismos que atuam em análise de impacto, a exemplo do IPEA, buscou as informações já produzidas por estudiosos na matéria.

Nesse sentido, Magalhães *et al.* (2006) utilizou informações sobre aproximadamente 4.500 pequenos agricultores, sendo dois terços da amostra constituída por beneficiários do Pronaf e a restante formada por não-beneficiários, mas com perfil socioeconômico semelhante aos primeiros e residindo na mesma região dos beneficiários. Esse segundo grupo foi utilizado como grupo de controle e serviu de base para comparações com os beneficiários. Os resultados sugerem que o impacto do Pronaf para a renda e a produtividade dos seus beneficiários foi bastante reduzido e mesmo negativo em alguns casos, considerando o período de análise.

²² Os beneficiários do Pronaf podem ser enquadrados em grupos especiais deste programa, mediante apresentação de DAP ativa, conforme as seguintes condições: a) Grupo “A”: assentados pelo PNRA, beneficiários do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF de que trata o MCR 10-17, itens 2 e 6; b) Grupo “B”: beneficiários cuja renda bruta familiar anual, de que trata a alínea “f” do item 1, não seja superior a R\$23.000,00 (vinte e três mil reais), e que não contratem trabalho assalariado permanente; (Res 4.675 art. 3º); c) Grupo “A/C”: assentados pelo PNRA, beneficiários do PCRF ou beneficiários do PNCF, que: I - tenham contratado a primeira operação no Grupo “A”; (Res 4.107); II - não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”. (Res 4.107).

Nessa perspectiva, infere-se que o programa não foi eficaz quanto aos seus efeitos sobre o valor da produção no período analisado, obtendo um impacto muito reduzido ou até mesmo negativo. Tal resultado sugere que o programa tem incentivado uma ocupação extensiva da propriedade sem ter uma elevação no ritmo da produção de pelo menos mesma magnitude, o que ocasionou uma perda de eficiência, ou seja, redução na produtividade.

Com efeito, o resultado encontrado para o Estado de Pernambuco é condizente com outros encontrados para outros estados, exceto os trabalhos que analisavam a região Sul do Brasil. O autor argumenta que os seus resultados dúbios podem sugerir um conflito enfrentado por um programa voltado para agricultores familiares que têm ou podem vir a ter participação nos mercados, mas que também objetiva políticas sociais sobre todo o grupo de agricultores familiares.

Como meio de analisar o impacto dos gastos com o Pronaf sobre a pobreza rural (renda e a desigualdade), Batista e Neder (2014) utilizaram a base de dados do Bacen e os microdados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, para os anos de 2001 a 2009, e estimaram o Método de Momentos Generalizados (GMM). Como conclusão, é encontrado que um aumento da renda *per capita*, assim como um decréscimo da desigualdade de renda (medida através do Índice de Gini) tem impacto negativo sobre a pobreza (reduzindo-a). Assim, esse estudo corrobora com outros estudos, que mostram que em regiões mais pobres as políticas mais significativas são as voltadas para a elevação da renda, enquanto em regiões mais ricas, as políticas voltadas para a redução da desigualdade social tendem a ter efeitos mais expressivos.

Em Castro (2014), foi avaliado o impacto regional do Pronaf no período de 2000 a 2010 nas cinco regiões brasileiras a nível municipal, microrregional e mesorregional. Por intermédio de um modelo de dados em painel com efeitos fixos, que controla as variáveis omitidas fixas ao longo do tempo, foram encontrados impactos estatisticamente significativos sobre a taxa de crescimento do PIB *per capita* e do PIB Agropecuário em todas as escalas para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul (maior magnitude para esta região), e não houve efeitos significantes para as regiões Norte e Centro-Oeste.

Em Marioni (2016), baseado no objetivo de estimular e impulsionar a produção familiar como alternativa ao problema da escassez de crédito, avalia-se o impacto do Pronaf sobre o PIB da economia brasileira e no PIB de serviços, agropecuário e industrial. Em meio às disparidades entre os PIB's municipais brasileiros, faz-se o uso da técnica de regressão quantílica para dados em painel, em que se considera a heterogeneidade não observada e a inclusão de efeitos fixos que controlem covariáveis, visando à robustez da regressão. Para tal objetivo, foram utilizados 5.534 municípios brasileiros no período de 12 anos (2000 a 2012). Ao analisar os dados coletados, eles observam um comportamento crescente, médio, dos recursos do Pronaf no período analisado, tendo destaque o ano de 2006.

Em acordo com outros estudos, destaca-se a concentração de recursos para a região Sul do país. Os resultados da estimativa mostram evidências de que o Pronaf tem impacto positivo e significativo, e mais intensamente nos municípios de menor PIB agropecuário. Sobre a região Nordeste, destaca-se que, tendo em vista que parte significativa dos recursos são destinados a culturas de subsistência, o efeito agregado, se comparado a outras regiões, tende a ser menor, além da heterogeneidade na distribuição de recursos, cujos Estados do Maranhão, Piauí e Sergipe tiveram uma maior participação. Vale destacar que, devido ao espaço geográfico do Brasil, apresenta-se muita heterogeneidade no processo agrícola, atrelado a distintos processos de produção, o que acarreta em diferentes níveis de produtividade, diferentes financiamentos e, por fim, diferentes respostas à concessão do Pronaf.

Como se observa, o programa pode se tornar ainda mais eficiente a depender de maior efetividade de ações voltadas a cada público, a considerar revisão do atual quadro de distribuição de recurso, readequando as distorções percebidas, promovendo políticas direcionadas, mas ainda se defende a elaboração de política pública com metodologia que possibilite maior efetividade, com o devido acompanhamento pelos órgãos competentes e com avaliações qualitativas.

4.3 O Pronaf como linha de crédito

O advento do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído originalmente pelo Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, representou um marco na política de crescimento econômico, permitindo a inserção,

com equidade, na economia nacional, de milhões de famílias no campo que estavam à margem da dinâmica econômica e dos indicadores de bem-estar social, sobretudo, na região do nordeste brasileiro, com o oferecimento de crédito, diferenciando-se dos modelos de financiamento das demais classes produtoras.

Para uma melhor compreensão do Pronaf, faz-se necessário descrever algumas peculiaridades desse programa, a iniciar pelo custeio dos recursos que é feito pelo sistema de Crédito Rural, que financia ações que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, tendo o Banco Central como órgão responsável por gerir o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em conjunto com as instituições financeiras que concedem os financiamentos rurais. Esse Sistema se destina a beneficiar produtores rurais, cooperativas de produtores rurais, pesquisas e serviços agropecuários e de escoamento de produção. (BANCO CENTRAL, 2019, on-line).

Importante destacar que os recursos para financiar o SNCR provém de fontes fiscais do BNDES e fundos constitucionais, da poupança rural que destina 60% do volume ao crédito rural; das Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), que destina 35% do seu volume e dos depósitos à vista existentes em todos os bancos do País que se obrigam a reservar e destinar 30% do total ao crédito rural, sob a fiscalização do Bacen. O SNCR destina crédito para as Finalidades de Crédito para Custeio, na cobertura de despesas dos ciclos produtivos, desde a compra de insumos à fase de colheita; crédito para investimento em bens ou serviços; créditos de comercialização – para viabilizar a comercialização de produtos no mercado; créditos de industrialização – para agregar valor à produção e gerar mais renda aos seus beneficiários (produtores individuais ou cooperativas). Nesse contexto se insere o Pronaf, que é um dos projetos custeados pelo SNCR. A iniciativa financia ações que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. (BANCO CENTRAL, 2019, on-line).

O Pronaf define o empreendedor familiar rural como aquele que pratica atividades no meio rural e atenda simultaneamente aos requisitos de não deter área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades

econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Também são beneficiados os pescadores artesanais que explorem a atividade como autônomos, silvicultores que promovam o manejo sustentável de florestas nativas ou exóticas, quilombolas e indígenas também podem ser tomadores de crédito. (BANCO CENTRAL, 2019, on-line)

Os recursos do Pronaf podem ser disponibilizados de forma individual ou coletiva. As taxas efetivas de juros variam entre 2,5% ao ano e 5,5% ao ano, em função da destinação do crédito. Segundo o Boletim eletrônico de Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais, nos primeiros anos de funcionamento do Pronaf, a maior parte dos recursos foi aplicada na região Sul do Brasil, motivado, dentre outros fatores, pela maior integração já existente do agricultores familiares ao mercado, a estrutura de divulgação e operacionalização decorrente do pronto de engajamento da assistência técnica oficial e pelo movimento sindical, mas, principalmente, pela capilaridade da rede bancária bem mais distribuída pelos municípios em relação à região Nordeste, por exemplo. (NUNES, 2007).

Com efeito, nos anos de 2000 a 2005 foram realizados no Brasil 7.663.748 contratos de Pronaf (MDA/SAF (2006). Na região Sul foram 3.259.353, enquanto que no Nordeste foram realizados apenas 2.664.592, a despeito de sua maior extensão territorial e maior população rural. O Rio Grande do Sul, na safra 2005/2006, concentrou 343 mil contratos do Pronaf, em contraponto à Bahia (155 mil), Maranhão (119 mil) Piauí (103 mil) e Ceará (101 mil) dos Estados com mais de 100 mil contratos aplicados na safra 2000/2006. (NUNES, 2007).

O desafio maior do crédito para o Pronaf passou a ser alcançar o nível de eficiência e eficácia da ação financiadora vis-à-vis às políticas públicas. Segundo o IBGE (Censo Agropecuário 1975/2017), a agricultura familiar no Nordeste brasileiro predomina com 2.322.495 estabelecimentos, abrangendo área de 70.643.038 hectares de terras, com o número de pessoal ocupado da ordem de 6.359.618 homens e mulheres.

Conquanto esses indicadores sejam decrescentes desde o ano de 1975, como revelam as citadas estatísticas do IBGE (Censo Agropecuário 1975/2017), em que a região Nordeste tem, em 2017, 1% menos de estabelecimentos, 10% menos de área

total em ha e 27% menos pessoas no campo no comparativo com o ano de 1975, a realidade ainda revela o desafio gigantesco para a promoção do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, exigindo considerável massa de recursos financeiros e outras iniciativas, para tal.

Os beneficiários do Pronaf, ao longo dos anos, tiveram o campo de abrangência ampliado, sendo que no plano safra de 2007-2008 passou a beneficiar as famílias de agricultores assentados da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescente de comunidades quilombolas e povos indígenas que pratiquem atividades agropecuárias ou não-agropecuárias no meio rural, mediante a apresentação de Declaração de Aptidão (DAP) de agricultura familiar. Essa amplitude de público tem o propósito de alcançar o maior número de famílias agricultoras com o crédito subsidiado e ainda mais contribuir para redução da pobreza rural, bem assim com as desigualdades. (BANCO CENTRAL, 2019, on-line).

Tendo este trabalho como foco o Pronaf B, a eficiência e eficácia do crédito para esse nível de produtor mais carente, mais desinformado e menos assistido, requer ações complementares para o resgate e inclusão, que se espera sejam atingidos a partir do cumprimento de política realmente direcionada para valorização do cidadão rural, com tratamento diferenciado, acompanhamento das ações governamentais de forma descentralizada nos estados e municípios, com o controle realizado pelos ministérios que coordenam as políticas públicas, com publicações das avaliações de resultados qualitativos e quantitativos, de modo que toda a sociedade possa acompanhar, de fato, os resultados dessas políticas, de forma transparente e pública.

O Boletim eletrônico de Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais afirma que

Nos primeiros anos do Pronaf, o financiamento para investimento foi pouco utilizado. A ampliação do número de contratos aconteceu nesses últimos anos, principalmente com a incorporação e ampliação do Pronaf B como uma linha de crédito destinada a investimento. Em virtude de que muitos projetos eram colocados em execução sem um devido planejamento, as organizações sociais passaram a cobrar que o governo dispusesse de assistência técnica aos projetos. A solução encontrada pelo governo foi ampliar o limite de crédito, sem reembolso, com vistas a possibilitar que a iniciativa privada cobrisse essa lacuna. Entretanto, a assistência técnica continua sendo um problema não inteiramente resolvido, já que muitos projetos não são acompanhados. (NUNES, 2007, on-line)

Pelos dados do IBGE (Censo Agropecuário 1975/2017), o programa, a despeito do crédito subsidiado e de subsistência, pode não ter sido suficiente para eliminar o êxodo rural, uma vez que o Censo aponta redução de pessoal ocupado na Região Nordeste de 8.210.809 (1995-1996) para 6.359.618 (2017), correspondendo a redução de 27%. No Estado do Maranhão, por exemplo, no mesmo período, essa redução foi de 54%. A isso se somam as reduções em 0,2% nos números de estabelecimentos e 9,8% na área total em hectares.

Apesar do grande avanço e aperfeiçoamento ao longo desses 22 anos de políticas voltadas para a agricultura familiar, muito se tem a fazer conquanto à distorções de oportunidades, à inclusão ao crédito subsidiado ou mesmo, para aquelas famílias inseridas nas linha de pobreza extrema que sejam implementadas políticas de transferência de rendas, capacitação como forma de proporcionar a essas famílias oportunidade de gerar renda, assegurando uma vida digna e com igualdade de direitos.

4.4 Análise dos resultados do Pronaf

Desde a sua criação, o Crédito Rural tem como principal objetivo o de estimular o incremento marginal dos investimentos rurais e beneficiar o custeio adequado da produção e a comercialização dos produtos agropecuários, potencializando economicamente os produtores de pequeno e médio porte para que venham a ter sua produtividade aumentada. Tal crédito pode ser dividido em Custeio: quando visa às despesas do ciclo produtivo; Investimento: quando visa a inversões em bens e serviços que gerem benefícios por mais de um ciclo de produção, e Comercialização: quando atende às despesas de pós-produção.

Ao analisar a série histórica dos recursos rurais do Brasil (tabela 2), observa-se um aumento de, aproximadamente, 435% nos recursos destinados ao crédito rural, passando de R\$ 38 bilhões, no ano de 1995, para R\$ 165 bilhões, em 2016. Vale destacar a variação negativa de quase 5% entre o ano de 2015 e 2016, o que provavelmente ocorreu devido a uma redução dos gastos públicos decorrentes da crise econômica brasileira. A evolução dos recursos naturais segue a tendência dos anos 90, que foram marcados pela transição da estratégia econômica brasileira para um modelo de maior abertura comercial, tecnológica e de investimentos, visando a uma maior inclusão e interação no cenário econômico internacional. No geral, vê-se

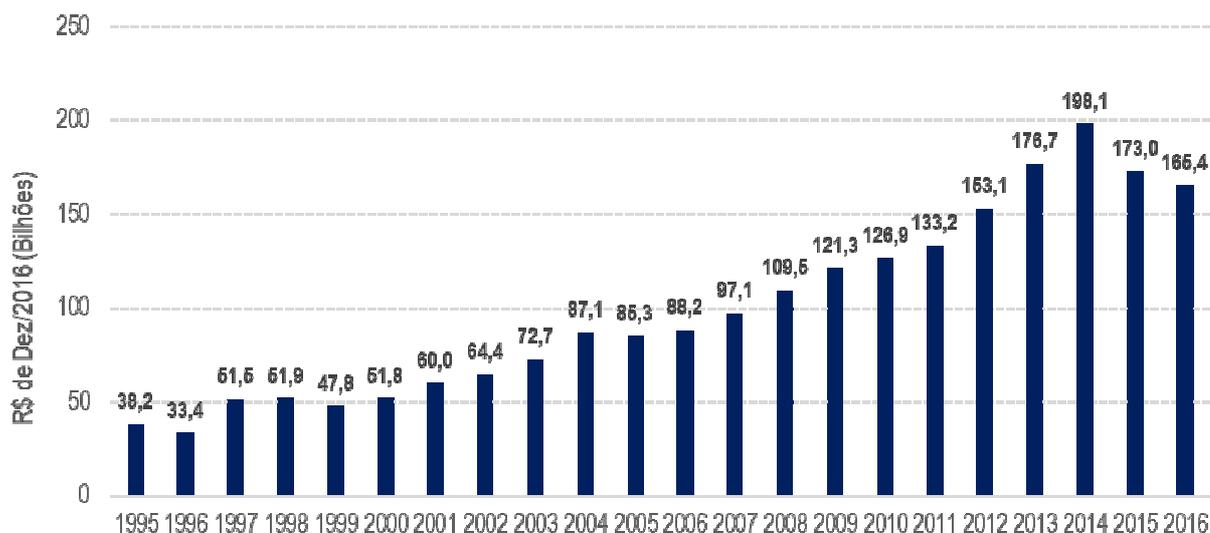
que, em média, a disponibilidade dos recursos rurais tem seguido uma tendência crescente no Brasil, embora de maneira heterogênea dentro das regiões.

Tabela 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS RURAIS

Ano	Valor Nominal (R\$)	Valor Constante em Dez/2016 (R\$)	Variação Anual
1995	6.962.631.500	38.153.719.100	-
1996	6.728.109.224	33.436.766.246	-12.4%
1997	11.148.717.018	51.516.525.963	54.1%
1998	11.605.043.941	51.871.460.828	0.7%
1999	12.117.643.164	47.822.082.505	-7.8%
2000	14.859.570.197	51.816.578.611	8.4%
2001	18.932.167.037	59.979.136.746	15.8%
2002	23.341.792.244	64.409.435.566	7.4%
2003	31.789.054.311	72.712.693.024	12.9%
2004	42.091.743.013	87.120.147.933	19.8%
2005	43.112.372.624	85.336.927.522	-2.0%
2006	45.460.995.377	88.192.073.068	3.3%
2007	52.728.569.911	97.138.806.006	10.1%
2008	66.128.422.438	109.457.203.808	12.7%
2009	74.096.178.017	121.300.590.128	10.8%
2010	82.371.758.565	126.890.179.636	4.6%
2011	93.563.090.746	133.233.796.391	5.0%
2012	114.413.715.641	153.057.558.577	14.9%
2013	139.663.701.834	176.652.341.050	15.4%
2014	164.578.079.612	198.120.632.731	12.2%
2015	154.225.628.356	172.973.358.126	-12.7%
2016	162.340.289.139	165.416.393.007	-4.4%

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop). Para o período de 1995 a 2012: Registro Comum de Operações Rurais (Recor); Período de 2013 em diante: Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor).

Gráfico 3 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS RURAIS



Fonte: elaborado pelo autor

A região Sul do Brasil tem sido destinada a maior parcela dos recursos e assim tem sido até os dados mais recentes analisados nesta pesquisa, apesar de outras regiões, a exemplo da região Nordeste, concentrarem um maior número de estabelecimentos familiares.

Para Cazella, Mattei e Schneider (2004), essa questão é vista como a pressão exercida pelas agroindústrias do Sul do país, concomitante à tradição dos agricultores sulistas em se organizarem e reivindicarem seus direitos. Além disso, enquanto os agricultores do Sul parecem ter como prioridade o crédito destinado a grupos com rendas mais elevadas, como os chamados Grupos C, nos quais encontram-se os agricultores com renda anual bruta no intervalo de R\$ 2 mil a R\$ 14 mil reais, e o Grupo D, com renda bruta anual familiar superior a R\$ 14 mil e inferior a R\$ 40 mil reais. Então, por apresentarem renda mais elevada, os agricultores da região Sul tendem a obter créditos mais robustos. Enquanto isso, o Nordeste concentra uma expressiva parcela de estabelecimentos familiares, na qual o volume de recursos é bem menor, voltado predominantemente para o consumo próprio, assim como o grupo A, que são os créditos voltados para os assentados da reforma agrária, e o grupo B, que é a linha de crédito voltada para combater a pobreza rural (renda anual bruta de até R\$ 2 mil reais).

Contudo, Souza (2006) ressalta que tais constatações devem ser utilizadas para a reestruturação, por meio de políticas públicas, do quadro atual de distribuição

de recursos agropecuários, tendo como objetivo a equidade dos agricultores, na qual os mais necessitados recebam um apoio mais adequado.

Na mesma direção, Silva, Corrêa e Neder (2006), com o objetivo de analisar a abrangência do Pronaf (ano de 2000 e 2004), principalmente sobre os agricultores mais necessitados, encontram evidências de que as famílias da região Nordeste com baixo Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) continuam tendo dificuldades de acesso ao crédito, enquanto as famílias da região Nordeste com maior IDR conseguem uma maior liberação de recursos do Pronaf. Destacam, também, que a região Sul é a principal captadora dos recursos do Pronaf C e direciona um baixo percentual para os novos beneficiários (grupos A e B), cuja prioridade são os agricultores familiares já integrados.

Tabela 3 – CONTRATAÇÕES DE CRÉDITO RURAL POR INSTITUIÇÃO FINANCEIRA EM 2016

Finalidade por tipo de instituição financeira	Contrato	%	Valor ¹	%	Valor médio ²
Bancos públicos	1.744.907	79,51	88.566.180.983,20	56,31	50.757,00
Custeio	595.132	34,11	56.574.836.466,38	63,88	95.062,70
Investimento	1.137.159	65,17	19.188.575.049,60	21,67	16.874,14
Comercialização	12.437	0,71	10.830.516.153,01	12,23	870.830,28
Industrialização	179	0,01	1.972.253.314,21	2,23	110.181,75
Bancos privados	124.965	5,69	46.658.824.255,04	29,67	373.375,0
Custeio	62.532	50,04	20.420.953.596,08	43,77	326.568,0
Investimento	55.315	44,26	12.583.080.151,42	26,97	227.480,4
Comercialização	6.936	5,55	12.137.145.770,98	26,01	1.749.876,8
Industrialização	182	0,15	1.517.644.736,56	3,25	8.338.707,3
Cooperativa de crédito	315.963	14,40	19.557.536.731,64	12,43	61.898,20
Custeio	279.484	88,45	15.999.413.071,56	81,81	57.246,30
Investimento	32.177	10,18	2.348.040.086,58	12,01	72.972,62
Comercialização	4.299	1,36	1.209.595.190,06	6,18	281.366,64
Industrialização	3	0,00	488.383,44	0,00	162.794,48
Banco de desenvolvimento e agência de fomento	8.761	0,40	2.471.614.321,68	1,57	282.116,0
Custeio	2	0,02	364.183,26	0,01	182.092,0
Investimento	8.738	99,74	2.381.509.189,95	96,35	272.546,3
Comercialização	21	0,24	89.740.948,47	3,63	4.273.378,5
Industrialização	0	0,00	0,00	0,00	0,0
Sociedade de crédito, financiamento e investimento	81	0,00	28.532.922,50	0,02	352.258,0
Custeio	0	0,00	0,00	0,00	0,0
Investimento	81	100,00	28.532.922,50	100,00	352.258,3
Comercialização	0	0,00	0,00	0,00	0,0
Industrialização	0	0,00	0,00	0,00	0,0
Resumo do país	2.194.677	100,00	157.282.689.214,06	100,00	71.665,50
Custeio	937.150	42,70	92.995.567.317,28	59,13	99.232,30
Investimento	1.233.470	56,20	36.529.737.400,05	23,23	29.615,42
Comercialização	23.693	1,08	24.266.998.062,52	15,43	1.024.226,50
Industrialização	364	0,02	3.490.386.434,21	2,22	9.588.973,70

Fonte: Jair (2018)

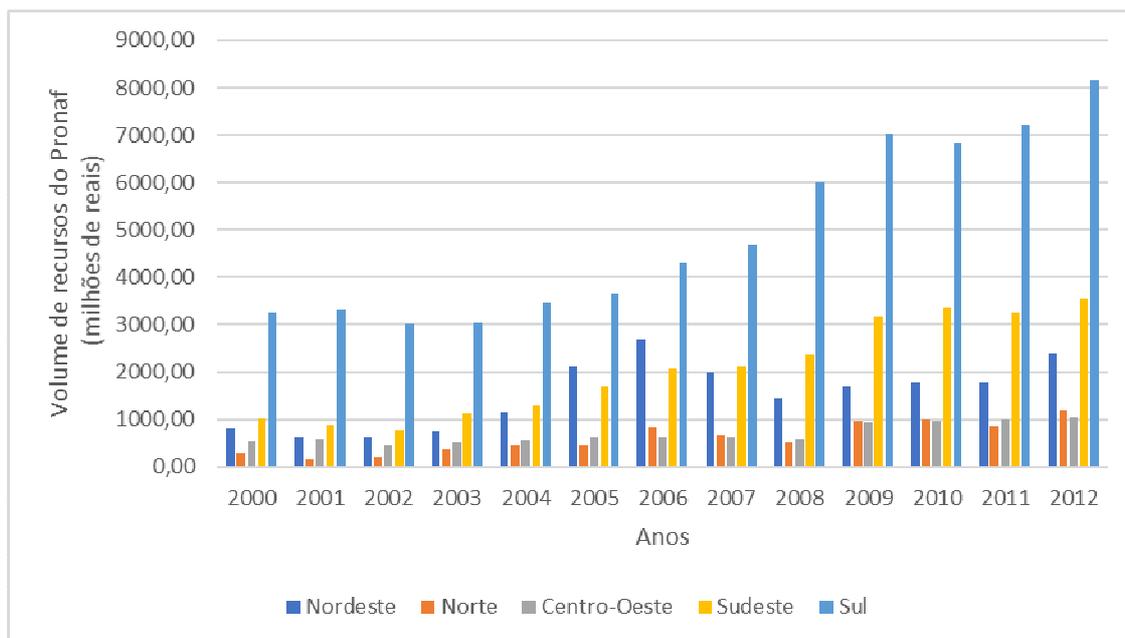
Araújo e Filho (2018) analisam o impacto do Pronaf na agricultura do Brasil, em que por intermédio de dados coletados no Anuário Estatístico do Crédito Rural (tabela 2) é inferido que mesmo na presença de uma concentração de contratos de investimentos, o custeio fica com a maior parcela dos recursos, sendo estes parte do investimento produtivo do agricultor. Ressalta-se, também, que a maioria dos recursos aplicados são dirigidos por bancos públicos (com aproximadamente 80% dos contratos e 56% do valor total de crédito), a maioria dos contratos se dá no investimento (65,17%) e o valor total de crédito disponibilizado são destinados ao custeio.

Tabela 3 - VOLUME DE RECURSOS DO PRONAF (MILHÕES DE REAIS)

	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
2000	806,30	293,16	519,91	1.010,94	3.248,48	5.878,80
2001	598,98	164,67	581,05	874,94	3.318,03	5.537,68
2002	602,46	216,12	456,32	773,90	3.002,29	5.051,09
2003	738,78	370,72	506,84	1.123,00	3.051,41	5.790,75
2004	1.162,73	437,86	561,51	1.280,53	3.466,61	6.909,24
2005	2.109,26	459,59	616,36	1.681,53	3.661,28	8.528,02
2006	2.700,11	817,24	621,01	2.064,58	4.299,48	10.502,42
2007	1.989,44	659,13	609,36	2.134,70	4.684,96	10.077,60
2008	1.455,31	500,84	594,23	2.351,95	6.004,85	10.907,19
2009	1.684,82	970,81	935,86	3.169,59	7.038,55	13.799,62
2010	1.768,01	981,33	973,23	3.366,31	6.833,79	13.922,67
2011	1.785,20	865,66	988,70	3.248,39	7.231,33	14.119,28
2012	2.387,35	1.186,95	1.046,24	3.563,91	8.174,42	16.358,87
Total (2000-2012)	19.788,75	7.924,09	9.010,63	26.644,26	64.015,48	127.383,22

Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 4 – VOLUME DE RECURSOS DO PRONAF, POR REGIÃO.



Fonte: Elaboração do autor

Pelo censo demográfico de 2006, foram identificados 5,175 milhões de estabelecimentos agropecuários no Brasil, sendo 84% classificados como estabelecimentos familiares. A agricultura familiar se mostra forte dentre as regiões individualmente, representando, por exemplo, aproximadamente 90% dos estabelecimentos no Nordeste, e que representa 50% do total do Brasil. Além disso, infere-se que a taxa de pobreza é alta, principalmente em resposta à baixa produtividade dos estabelecimentos analisados. A exemplo da região Nordeste, mais de 80% dos estabelecimentos da agricultura familiar não se sustentam sozinhos, nem mesmo em termos de subsistência, seja por incapacidade de mão de obra ou precariedade de capitais físicos. E quando comparada as outras regiões, o Nordeste se mostra menos eficiente e com menos ativos (SCHNEIDER, 2013).

Tabela 4 – NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS POR REGIÃO

Macrorregião	Agricultura familiar		Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Nordeste	2.187.131	28.315.051,80	266.929	47.759.358,95
Norte	412.666	16.611.276,76	63.112	38.924.487,15
Centro-Oeste	217.022	9.350.556,37	100.476	96.000.530,32
Sudeste	699.755	12.771.298,68	222.342	42.166.474,20
Sul	849.693	13.054.510,69	156.510	28.726.492,31
Brasil	4.366.267	80.102.694,30	809.369	253.577.342,93

Fonte: Censo Agropecuário 2006

Na tabela 5, encontra-se a distribuição dos recursos pelas regiões brasileiras em 2017. Com base nas informações, observa-se a forte concentração dos contratos nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Entretanto, os valores contratados não condizem com a quantidade de contratos entre as regiões, tendo maior expressividade nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Assim, em 2017, essas três regiões, em conjunto, detiveram 87,8% do crédito ofertado no Brasil. A região Sul, isoladamente, ficou com 41% dos contratos e recebeu 37,26% dos recursos (média de R\$ 91.754,83 por contrato), enquanto isso, a região Nordeste, que representou 26% dos contratos, retrata apenas 7,2% dos valores contratados e, conseqüentemente, o menor valor médio por contrato, R\$ 28.543,92. Desse modo, no que se refere ao valor médio, a região Centro-Oeste possui o maior valor, R\$ 273.145,83.

Tabela 5 – QUANTIDADE E VALOR DOS CONTRATOS POR REGIÃO - 2017

Região	Quantidade de Contratos	Valor Contratado (R\$)	Valor Médio por contrato (R\$)
CENTRO-OESTE	151.994	41.516.527.072,18	273.145,83
SUDESTE	297.312	41.883.015.165,69	140.872,27
SUL	669.145	61.397.283.372,87	91.754,83
NORTE	73.488	7.969.384.876,62	108.444,71
NORDESTE	419.695	11.979.738.639,81	28.543,92
TOTAL	1.611.634	164.745.949.127,17	102.222,93

Fonte: Elaboração do autor

Tabela 6 – CENSO AGROPECUÁRIO - NORDESTE

Estados	Censo Agropecuário 2017	
	Estabelecimentos	Área total (ha)
Alagoas	98.534	1.634.862
Bahia	762.620	27.831.883
Ceará	394.317	6.895.413
Maranhão	219.765	12.233.613
Paraíba	163.217	3.426.132
Pernambuco	281.675	4.470.433
Piauí	245.623	9.996.869
Rio Grande do Norte	63.411	2.697.019
Sergipe	93.333	1.456.813

Fonte: IBGE.

É claro perceber que a distribuição dos recursos destinados ao Pronaf deve ser repensada. Primeiro sob a perspectiva de distribuição por enquadramento, destinando tratamento diferenciado ao Pronaf B, em que a grande maioria da população rural, principalmente do Norte e do Nordeste, se enquadra. Isto somente é possível com a realização de avaliação qualitativa, com abordagem de campo visando a verificar se os resultados tabulados realmente estão alcançando o objetivo definido. Isto somente é possível se houver a definição da política pública com abordagem metodológica-científica, com ações bem definidas, monitoradas, acompanhadas e, sobretudo, avaliadas e publicadas com transparência pelos Ministérios que coordenadas as ditas políticas.

Este trabalho foi uma tentativa de demonstrar que o programa Pronaf é um grande feito do governo brasileiro, no entanto, há muitas questões a serem revistas, principalmente no que diz respeito à elaboração da política pública em consonância com a recomendações emanadas pela Casa Civil, seguindo os Guias de Políticas Públicas, de modo que o programa tenha melhor efetividade e seja possível identificar e corrigir distorções, possibilitando o aperfeiçoamento desde a criação. De maneira prioritária, o arcabouço normativo do Pronaf deve ser revisto de modo que as distorções apontadas pelos órgãos que realizam as avaliações desse programa no contexto da pobreza e das desigualdades possam ser mitigadas, notadamente em relação às regiões Norte e Nordeste, nas áreas rurais em que se mostra em níveis críticos.

Deve também ganhar importância as informações relativas ao programa, visto a grande dificuldade de identificar o repositório dos dados brutos, dificultando, sobremaneira, qualquer tentativa de análise. O que se encontra são dados no sistema de Bacen, de forma difícil de compilação, avaliações feitas por organismos como IPEA e IBGE com parâmetros pré-definidos, que muitas vezes não respondem às indagações de cunho social, com rigor mais qualitativo. Neste mister, se nota a falta de atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sob o posto de vista de coordenação e organização dessas informações, como forma de assegurar a transparência de todo o processo da política pública do Pronaf.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção deste trabalho teve como pano de fundo a problemática que envolve as razões em torno da pobreza, notadamente no Brasil, cujos efeitos provocam desequilíbrio na sociedade, causando sérios transtornos sociais.

Nesse intuito, observou-se que os fenômenos políticos, econômicos e sociais ocorridos contribuíram fortemente para as discussões teóricas que visavam a compreender e ao mesmo tempo encontrar as soluções para o desenvolvimento, quer numa visão econômica, quer social, como forma de minimizar as severas distorções que assolam o mundo.

O Estado sempre esteve no centro das discussões, seja atuando de forma corretiva, quer na função interventiva e mandatária, regulando o mercado, ditando as regras e exercendo, por vezes, as atribuições de caráter privado. Todo esse movimento cíclico provocado pelas crises mundiais, faz ressurgir a (falsa) dicotomia Estado versus Mercado, impondo àquele a autonomia (relativa) e sua ação.

Em meio à crise econômica do final dos anos de 1920, com a prevalência do modelo orientado à exportação, iniciou-se na América Latina uma reorientação das funções do Estado, buscando o desenvolvimento interno mediante a estratégia de industrialização por troca de importações. Foram consubstanciadas pela teoria Keynesiana as propostas elaboradas pela Cepal, visando novo modelo de desenvolvimento para aquela região. No entanto, esse modelo atravessou crises de múltiplas dimensões, relativamente o crescimento da dívida pública, de produtividade, com efeitos no Estado e na sociedade, provocado pelas sérias consequências do pós-guerra, que deixaram um legado negativo para o mundo.

Nesse contexto, muitas teorias foram elaboradas e difundidas, umas com abordagens meramente econômicas e outras de cunho humanístico, mas todas buscando implementar ações para o desenvolvimento global. Nessa esteira, desenvolveu-se, na América Latina, a teoria da dependência e a teoria do subdesenvolvimento. Ambas na tentativa de explicar a estagnação dessa região, que impedia o desenvolvimento sem depender dos países desenvolvidos. Essa característica “dependente” foi desencadeada pelo capitalismo industrial, que permitiu a divisão de países centrais e periféricos

Toda essa discussão gravitou em torno do conceito de “heterogeneidade estrutural”, cuja economia se baseava em vários modos de produção, diferentemente dos países com características homogêneas (desenvolvidos), cujos efeitos geravam atrasos no processo de industrialização, impedindo o crescimento, gerando sérios problemas sociais, com graves desigualdades e elevados percentuais de pessoas vivendo na pobreza, principalmente no meio rural.

A lacuna entre as nações ricas e pobres só aumentava após os acontecimentos deixados pelo pós-guerra, levando uma congregação de vontades no mundo voltada a promover uma transformação com apelo à reconstrução política, econômica e social. Com isto, muitos organismos foram criados direcionados à governança global, visando uma nova ordem para o desenvolvimento e paz mundial. A dignidade da pessoa humana passa a configurar como princípio fundamental e atributo da liberdade no plano internacional, positivado na Declaração dos Direitos do Homem da ONU.

Nesse intento, as estratégias instituídas pelos organismos internacionais para combater as desigualdades no mundo e promover o bem-estar coletivo, resultaram em várias medidas de “desenvolvimento internacional”, uma delas são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que visavam a combater a pobreza e a desigualdade, transmitidos em oito objetivos de cunho internacional, cujo horizonte de cumprimento seria 2015 e, como extensão destes, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contendo importantes 17 objetivos com metas até 2030 .

Ganharam destaques nessa luta pelo combate às desigualdades sociais no mundo, as contribuições de Amartya Sen, com a abordagem do desenvolvimento como liberdade em que o cidadão tem o direito de desfrutar de uma vida que ele mesmo valoriza, removendo as principais fontes de privações de liberdade causadas por interferência excessiva do Estado repressivo e negligente, a *contrário sensu*, oferecendo oportunidades econômicas, liberdades políticas, equipamentos sociais, garantias de transparência e segurança protetora, todos interconectados, promovidos pelo Estado e pelo Mercado, tendo esse cidadão como agentes ativos de mudança, ao invés de meros receptores ativos de benefícios.

Essa abordagem ganhou influência no estabelecimento de um novo paradigma no início dos anos 2000, ganhando importância nas concepções e metas no plano internacional. E assim foi criado o IDH com a proposta de medir o desenvolvimento no conceito voltado para os direitos humanos, de forma a mostrar as lacunas existentes entre as nações e, com isto, possibilitar o estabelecimento de metas para mitigar tais distorções, com políticas voltadas para reduzir a pobreza mundial, diminuir as desigualdades sociais e regionais e estabelecer metas de governança.

É nesse mister que se sustenta a problemática deste trabalho, haja vista ser o Brasil um dos países com maiores distorções sociais. Ainda em 2011, o Relatório de Desenvolvimento Humano sinalizava o Brasil com um valor de IDH de 0,718, na categoria de desenvolvimento humano, implicando numa posição mundial de 84^a dentre os 187 países e territórios. O mesmo relatório revela que no período analisado – 1980 a 2011, o Brasil saiu de um valor de 0,549 para 0,718, expressando um aumento de 31,0%, significando uma melhoria ascendente na redução das desigualdades. No entanto, as avaliações mostraram que mesmo com essa expressiva melhoria, o Brasil ainda está abaixo da média dos países da América Latina e Caribe.

Em 2015, com a implementação de políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza e cumprimento da meta estabelecida pela ONU, o Brasil ocupou o 75^o lugar no ranking mundial; se comparado ao IDH de 2011 houve uma significativa evolução. Nesse particular e buscando compreender o fenômeno da pobreza, este estudo voltou-se à análise de efetividade do Programa Pronaf, no que diz respeito sua contribuição para a redução da pobreza, notadamente no Nordeste brasileiro.

As políticas públicas tem papel fundamental na implementação de ações de governo no sentido de direcionar prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, além de facilitar e garantir uma discussão pública completa. Neste modelo de atuação, encontra-se a forma mais factível de formulação, implementação e acompanhamento pelo Estado, com a participação ativa do cidadão, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

No Brasil muito se tem a avançar nesse segmento, visto a recente inclinação dos estudos voltados para essa matéria, há ainda muitas discussões em relação ao

conceito de política pública, sendo isto, a razão de afirmarmos que o Pronaf, muito embora seja denominado de Política Pública, nada mais é que um programa de governo, com legislação própria e procedimentos específicos. Nos estudos realizados não se encontrou documento que permitisse aferir a construção desse programa em um dos modelos desenvolvidos na doutrina, o que se tem são guias de avaliações de políticas públicas elaboradas pelo governo federal, que ainda não vêm sendo aplicadas na sua totalidade.

No que diz respeito ao Pronaf, a sua concepção originou-se de lutas das classes representativas dos agricultores que se viam à margem das políticas de governo, centradas para mecanismos de financiamento e voltados para beneficiar os grandes produtores rurais, geradores de produções que sustentavam a economia no processo de industrialização, notadamente.

Mesmo com o avanço nas questões sociais, com a promulgação da Constituição de 1988, concebida sob o fundamento da garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, a realidade se mostra distante da concretização desses direitos. As estatísticas históricas de indicadores sociais revelam que o Brasil é um país com grandes distorções sociais, onde a pobreza ganha importância mundial pela quantidade significativa de pessoas vivendo no estado de extrema pobreza, sobretudo.

Até a criação do Pronaf, voltado eminentemente para fortalecer as atividades produtivas realizadas pelo agricultor familiar, como forma de promover a produção, gerando emprego, renda, melhorando a situação econômica e social das famílias, comunidade e promovendo o desenvolvimento local, não havia ações Estatal direcionadas para atendimento desse público e, quando muito, sequer os alcançavam, visto as exigências para o crédito estabelecidas pelas instituições financeiras.

Nas avaliações, verificou-se que a quantidade de pessoas em situação de extrema pobreza aumentou nos últimos anos, depois de uma trajetória decrescente. Na mesma direção, observou-se a curva ascendente da desigualdade de renda domiciliar per capita média do Brasil, para o período de 2006 a 2017, mensurado pelo índice de Gini. No ano de 2006, o Brasil apresentava um alto nível de desigualdade, o qual foi reduzindo ao longo do tempo (exceto para os últimos anos

da análise), em virtude das ações de governo voltadas à erradicação da pobreza. Já em 2017, apresenta-se a estagnação do índice de Gini em que se verifica a gravidade da disparidade de renda brasileira, na qual 1% da população com maiores rendimentos recebiam, em média, R\$ 27.213. Tal valor era o equivalente a 36,1 vezes maior que o rendimento dos 50% da população com os menores rendimentos, inserindo o Brasil no ranking dos países mais desiguais

Considerando que o Programa Pronaf é uma ação do Governo direcionada para contribuir com a redução da pobreza, o desafio maior do crédito para o Pronaf passou a ser alcançar o nível de eficiência e eficácia da ação financiadora vis-à-vis às políticas públicas. 2006, foram identificados 5,175 milhões de estabelecimentos agropecuários no Brasil, sendo 84% classificados como estabelecimentos familiares. A agricultura familiar se mostra forte dentre as regiões individualmente, representando, por exemplo, aproximadamente 90% dos estabelecimentos no Nordeste, e que representa 50% do total do Brasil. Em 2017, o número de estabelecimentos somou 2, 322 milhões somente na região nordeste.

Nos últimos anos, o volume de recursos rurais do Brasil foi aumentado em 435%, com destino ao crédito rural; passando de R\$ 38 bilhões, no ano de 1995, para R\$ 165 bilhões, em 2016. No entanto, quando se avalia o censo agropecuário (1975/2017), vê-se que o Pronaf, a despeito do crédito subsidiado e de subsistência, pode não ter sido suficiente para eliminar o êxodo rural, uma vez que o censo aponta redução de pessoal ocupado na Região Nordeste de 8.210.809 (1995-1996) para 6.359.618 (2017), correspondendo a redução de 27%.

No que tange à distribuição dos recursos entre as regiões, há forte concentração dos contratos nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste. No entanto, quando se trata de volume contratado, a Região Sul se destaca das demais regiões, ficando com 41% dos contratos, com direcionamento de 37,6% do volume de recursos, enquanto a região Nordeste recebeu apenas 7,2% desses mesmos recursos, tendo contratado 26%. Com isto, é perceptível que a distribuição dos recursos do Pronaf deve ser repensada de modo a equalizar essas distorções, sob a perspectiva de distribuição por enquadramento, destinando tratamento diferenciado ao Pronaf B, em que a grande maioria da população rural, principalmente do Norte e do Nordeste, se enquadra.

Este trabalho se propôs demonstrar que o programa Pronaf é um grande feito do Governo Brasileiro, no entanto, há muitas questões a serem revistas, principalmente no que diz respeito à elaboração da política pública, numa visão metodológica com ações bem definidas e executadas, em todas as fases, envolvendo a totalidade dos agentes e instituições interessados, visando a eficácia e eficiência do Pronaf.

Há de se considerar, também, a necessidade de revisão da legislação voltada para o Programa, com importância para a abrangência do conceito de enquadramento dos beneficiários no Pronaf, dando importância para o Pronaf B, voltado para o produtor mais carente e menos assistido, além de ações voltada para a distribuição dos recursos entre as regiões, com gestão descentralizadas nos estados e municípios.

Deve, também, ganhar importância a geração de informações relativas ao programa, visto a grande dificuldade de identificar o repositório dos dados brutos, dificultando, sobremaneira, qualquer tentativa de análise. Ademais, o que se encontra são dados no sistema de Bacen, de difícil compilação para leigos. Muito embora as avaliações feitas por organismos como IPEA e IBGE tragam parâmetros pré-definidos numa visão econométrica, metodologias próprias, não se encontra o padrão de avaliação de políticas públicas definidas pelo governo no sentido de obter um padrão que favoreça à análise e permita a realização de avaliação com maior nível de efetividade, com ações direcionadas a correções de rumos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDELO, Germán Darío Valencia; ÁLVAREZ, Yohan Alexis. La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. **Estudios Políticos**, nº 33, Medellín, jul-dez de 2008, pp. 93-121. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwj8l4X20J3fAhWGEpAKHZ2zCYEQFjAGegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fdigitalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5263710.pdf&usq=AOvVaw3zkBPO5q1zGWEgAJP6zKZj>. Acesso em: 01 dez. 2018.
- ANNAN, Kofi. In Larger Freedom: Decision Time at the UN. **Foreign Affairs**, 2005. Disponível em: http://www.unis.unvienna.org/pdf/freedom_annan.pdf. Acesso em: 28 set. 2018.
- ALMEIDA, J. J. Nogueira de. **[Recensão a] Amartya Sen - Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações**. Vol. XLII, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999. Disponível em: https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/26168/1/BoletimXLII_Artigo7.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 17 jul. 2019.
- ARAÚJO, Jair Andrade; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. **Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. Rio de Janeiro, set./2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34221. Acesso em: 14 out. 2019.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- BANCO CENTRAL. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/09021771806f4fb1.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Informe anual de 2000**. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=785921>. Acesso em: 28 set. 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Sustainable Development in a Dynamic World**. World Development Report 2003. New York: Oxford University Press, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Entering the 21st Century**. World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual do Banco Mundial de 1993**. Washington, 1993. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/968501468339653874/Banco-Mundial-informe-anual-1993>. Acesso em: 01 out. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997: O Estado num Mundo em transformação**. Washington: Oxford University Press, 1997. ISBN 0-8213-3777-7. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta contra a Pobreza**. Panorama Geral. Washington, D.C. Oxford University Press, 2001. ISBN 0-8213-4823-8. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/927161468164645652/pdf/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

BATISTA, Henrique Rogê, NEDER Henrique Dantas. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 52, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600008. Acesso em: 23 out. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em: https://docgo.net/detail-doc.html?utm_source=bercovicci-gilberto-constituicao-economica-e-desenvolvimento-completo-hq-pdf&utm_campaign=download. Acesso em: 10 set. 2019.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PRONAF_20_ANOS_VALTER_BIANCHINI.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

BORJA, Bruno Nogueira Ferreira. **O Sentido da Tecnologia: a teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado**. 2008. Dissertação (Mestrado em ciências econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://celsofurtado.phl-net.com.br/teses/Bruno_Borja.pdf. Acesso em: 23 nov. 2018.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XX?. **Economia e Sociedade, Campinas**, nº 12: 1-20, jun. 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/download>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 01 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 01 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao69.htm. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - Unctad**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/367-certificado-form-37>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: http://midia.pgr.mpf.mp.br/pfdc/hotsites/sistema_protecao_direitos_humanos/index.html. Acesso em: 28 out. 2018

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à Alimentação Adequada**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225425POR.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm. Acesso em 23 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8794.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, vol. 25, n. 1, 2016, p. 71-90. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3710/3012>. Acesso em: 14 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a agricultura familiar**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

Disponível em:

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/30779/legislacao_agricultura_familiar.pdf?sequence=1. Acesso em: 14 ago. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Revista Agenda Política**, Vol.3, n.2, jul/dez, 2015. Disponível em: www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/75/71. Acesso em: 20 dez. 2018.

CARDOSO, Fernando H; FALLETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CASTRO, César Nunes; RESENDE, Guilherme Mendes; PIRES, Murilo José de Souza. **Avaliação dos impactos regionais do programa nacional da agricultura familiar (PRONAF)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3139/1/TD_1974.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro; SCHNEIDER, Sérgio. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Porto Alegre, p. 21-50, 2004. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/06O365.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Saraiva, 2003. Disponível em: https://www.academia.edu/10113444/A_afirma%C3%A7%C3%A3o_hist%C3%B3rica_dos_direitos_humanos_-_COMPARATO_Fabio_K?auto=download. Acesso em: 23 set. 2019

CRAIG, David; PORTER, Doug. Poverty Reduction Strategies: A New Convergence. **World Development**, Vol. 31, nº 1, Jan. 2003, pp. 53-69. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X0200147X>. Acesso em: 14 fev. 2019.

DOS SANTOS, Theotônio. **A Teoria da Dependência: Balanço e Perspectiva**. [S. l.: s.n]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2777175/mod_resource/content/1/Theotônio

[%20dos%20Santos%20-%20A%20teoria%20da%20dependência%20-%20Balanços%20e%20perspectivas.pdf](#). Acesso em: 20 nov. 2018.

EVANS, P. Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen's Development as Freedom. **Studies in Comparative International Development**, vol. 37, nº 2, Jun. 2002, pp. 54–60.

ESTENSSORO, Luis. **Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina**. 2003. Tese (doutorado em sociologia) - Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102003-072125/publico/TeseLuisEstenssoro.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2019.

FILHO, Robério Nunes dos Anjos. Direito ao Desenvolvimento. **Carta Forense**. São Paulo, 1 maio 2013. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/direito-ao-desenvolvimento/11064>. Acesso em: 15 nov. 2018.

FMI. **Perspectivas De La Economía Mundial: El desarrollo de las instituciones**. Washington: El Fondo 2005. Disponível em: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO?page=6>. Acesso em: 17 set. 2018.

FRANK, André G. The Development of Underdevelopment. **Imperialism and Underdevelopment**. Nova Iorque: Monthly Review, 1970. p. 4-17.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **Operacionalizando as idéias de Amartya sobre capacidades**. Disponível em: <http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr+2002+Sen.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**. vol. 3 nº 1, 1994, pp. 37-42. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643216>. Acesso em: 24 nov. 2018.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKI, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 239-262. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1614/S33098N962Av1_pt.pdf. Acesso em: 24 nov. 2018.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALTUNG, J. Uma teoria estrutural do imperialismo. *In*: ALVES, M. **Leituras do imperialismo hoje**, Lisboa: Iniciativas Editoriais, pp. 17-87, 1977.

GILBERT, C. L.; VINES, D.; POWELL, A. **The World Bank: Structure and Politics**. Cambridge: Cambridge University, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, 18ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2017.

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2018.

HURRELL, Andrew. Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world. *In*: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (eds.). **Human Rights in Global Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. pp. 277-302.

IBARRA, David. Los acômodos de poder entre el Estado y el mercado. **Revista CEPAL**, nº 42, Dez. 1990, pp. 69-96. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/31329> Acesso em: 01 out. 2018.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2019. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 14 set. 2019

KLIKSBERG, B. Como transformar o Estado? Além dos mitos e dogmas. **Sociedad y política**, México, 1989. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5054027.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LONGWORTH, R. Amartya Sen. **The Chicago Tribune**. 28 mar. 1999. Disponível em: <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-1999-03-28-9903280117-story.html>. Acesso em: 27 set. 2018.

MAGALHÃES, André Matos, *et al.* A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. **Economia aplicada**, vol.10, n.1, Ribeirão Preto, 2006, pp. 57-74. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000100004. Acesso em: 10 nov. 2019.

MARIONI, Larissa da Silva, *et al.* Uma Aplicação de Regressão Quantílica para Dados em Painel do PIB e do Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**.

Vol. 54, n. 2. pp. 221-242, 2016. Disponível em:
<https://www.revistasober.org/journal/resr/article/doi/10.1590/1234.56781806-947900540202>. Acesso em: 14 ago. 2019.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências econômicas Aplicadas) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2002. Disponível em:
https://pt.wikipedia.org/wiki/I_Plano_Nacional_de_Developolvimento. Acesso em: 21 out. 2018.

MATTEI, Lauro. **Pronaf 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006. Disponível em:
http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/pageflip-4204229-74145-It_Pronaf_10_anos_mapa_d-1182991.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

MEADOWS, Dennis *et al.* **Os limites do crescimento**: Relatório do Clube de Roma sobre a situação da humanidade. New York: Universe, 1973. Disponível em:
<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

MESSNER, Dirk. **Del Estado céntrico a la “sociedade de redes”**. Nuevas exigências a la coordinación social. Disponível em:
<http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/Cap%C3%ADtulo%20Messner.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, pp.1-267, 2006. Disponível em:
https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. **A erradicação da pobreza**: o Estado e a implementação dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento**. Disponível em: <https://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>. Acesso em: 20 nov. 2018.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas públicas. *In: Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG*. São Paulo, nov/2006, ANPAD. Disponível em:
<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG276.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2018.

NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco W (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

NUNES, Sidemar Presotto. O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura. **DESER – Departamento de Estudos Sócio-**

Econômicos Rurais. Boletim Eletrônico. Nº 156, fev/2007. Disponível em: <http://www.deser.org.br/documentos/imagem/Pronaf.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

OCAMPO, José A. A new look at the Development Agenda. **CEPAL Review**, nº 74, [s.l.], 2001.

OCAMPO, José A. Beyond the Washington Consensus: an ECLAC Perspective. **Cepal Review**, nº 66, [s.l.], 1998.

ONU. Documentos Temáticos – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS1). 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/2027 (XX)**: Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social. Assembleia Geral 24ª sessão em 1965. Disponível em: [https://undocs.org/es/A/RES/2542\(XXIV\)](https://undocs.org/es/A/RES/2542(XXIV)). Acesso em: 25 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/2027 (XX)**: Medidas para acelerar a promoção do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Assembleia Geral 20ª sessão em 1965. Disponível em: [https://undocs.org/es/A/RES/2027\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2027(XX)). Acesso em: 25 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/48/141**. 20 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r141.htm>. Acesso em: 28 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. 25 de junho de 1993. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declaracao-programa-acao-viena-1993>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PARAMIO, Ludolfo. O final de um ciclo e a crise dos atores: América Latina ante a década de 1990. In: XV Congresso mundial de la IPSA, 1991, **Anais [...]**, Buenos Aires.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. As três Interpretações da Dependência do, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XX?. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.11.tres_interpretacoes_dependencia_perspectivas_26.pdf. Acesso em 20/11/2018. Acesso em: 14 dez. 2018.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coods.). **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PRADO, Ana Celia de Oliveira Prado. Os principais aspectos históricos e econômicos que influenciaram a elaboração da ordem econômica presente nas constituições brasileiras. **Revista Eletrônica Direito e Conhecimento**, n. 2, v. 1, 2017, jul./dez. 2017, Arapiraca. Disponível em: www.revistas.cesmac.edu.br/index.php/dec/article/view/655/550. Acesso em: 02 dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é o RDH**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-rdh.html>. Acesso em: 19 jan. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos. Nota explicativa sobre os índices compostos do IDH, 2011. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/PressReleases/undp-br-IDHBrasilNotaExplicativa-2011.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Comunicado à imprensa**. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/PressReleases/undp-br-1RDHRanking-Portugues-2011.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human Development Indices and Indicators**. Statistical Update. 2018. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

REID-HENRY, S. Amartya Sen: economist, philosopher, human development doyen. **The Guardian**. 22 de novembro de 2012. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/global-development/2012/nov/22/amartya-senhuman-development-doyen>. Acesso em: 28 set. 2018.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento: Antecedentes, Significados e Consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RODRICK, Dani. **After Neoliberalism, What?**. Publicado em Agosto de 2002. Disponível em: <http://cemi.ehess.fr/docannexe/file/2787/rodrick2002.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas. Unidade VI - A concepção do ciclo de Políticas Públicas. **Revista Agenda Política**, Vol.3, n.2, jul/dez, 2015. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_06.pdf. Acesso em: 02 dez. 2018.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Enrique_Saravia/publication/261021848_Introducao_a_teor_da_politica_publica/links/547357880cf24bc8ea1a8143/Introducao-a-teoria-da-politica-publica. Acesso em: 02 dez. 2018.

SELWYN, B. Liberty Limited? A sympathetic re-engagement with Amartya Sen's Development as freedom. **Economic and Political weekly**. XLVI: 37. Set. 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Comercio Exterior**, vol. 42. nº 4, 1992. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

SENGHAAS, Dieter. **Capitalismo Periférico**: análises de dependência e subdesenvolvimento. Frankfurt: [S.n], 1974.

SENGHAAS, Dieter. **Imperialismo e violência estrutural**. Frankfurt: [S.n], 1972.

SENGHAAS, Dieter. **Ordem econômica mundial e política de desenvolvimento**: Apelo por dissociação. Frankfurt: [S.n], 1977.

SILVA, Allyne Andrade e. **Direito, Desenvolvimento e políticas Públicas: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola**. Orientadora: Eunice de Jesus Prudente. 2015. 253f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-18112016-103333/fr.php>. Acesso em: 01 dez. 2018.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Fernanda Faria, CORRÊA, Vanessa Petrelli; NEDER, Henrique Dantas. Estudo comparativo da distribuição de recursos do PRONAF Crédito e Infra-estrutura, nas regiões Sul e Nordeste do Brasil: uma abordagem estatística. In: Encontro Nacional de Economia, 170, Bahia, 2006. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, 2006, pp 123-158.

SILVA, Matheus Fernando de Arruda; MISAILIDIS, Mirta Gladys Lerena Manzo de. Pensamento econômico heterodoxo e a questão do desenvolvimento: contribuições para valorização dos direitos fundamentais. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v.8, n.1, p. 289-312, 2017.. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/427/360>. Acesso em: 01 jan. 2019.

SILVA, Walfrido Vianna Vital da. A Constituição de 1988 e a nova ordem social A efetivação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, Número 200, out./dez. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p297.pdf. Acesso em 23 out. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SMITH Adam. **A riqueza das nações**: Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. 3ª ed. Tradução Norberto de Paula Lima. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017. Kindle.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. [S.l.]: Grandes Ideias, 2013. Kindle.

SMITH, Adam. **Liberalismo**. [S.l.]: LeBooks, 2017.

TETZLAFF, Rainer. **Estado e desenvolvimento**: estudos sobre a relação entre governo e sociedade nos países em desenvolvimento. Frankfurt: [S. n], 1981.

UVIN, P. From the right to development to the rights-based approach: how human rights entered development. In: CORNWALL, Andrea; EADE, Deborah (eds.). **Deconstructing Development Discourse**: Buzzwords and Fuzzwords. Oxford: Practical Action Publishing Ltd, 2010.

VITAGLIANO, Luis Fernando. **A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos “Programas de Ajustes” neoliberais**. Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. 2004. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/ACEPALnofimdomilenio.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

WIKIPÉDIA. Clube de Roma. [S.l.]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Clube_de_Roma. Acesso em: 01 out. 2018.

ZIMMERLING, Ruth. A Doutrina Cepal original. **Revista para América Latina**. [S.l.], Vol. 30, nº 31, 1986.