

# A relação entre população e desenvolvimento 15 anos após a Conferência do Cairo

Eduardo L. G. Rios-Neto



Quinze anos após a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD) realizada no Cairo, em 1994, cabe analisar as teorias econômicas que lidam com a relação entre população e economia, bem como a evolução do conceito de desenvolvimento econômico. Esta análise permite o entendimento das mudanças de paradigmas sobre a questão populacional, colocando o “controlismo” ou “neo-malthusianismo” numa perspectiva histórica, fato que mostrará o anacronismo da visão daqueles que insistem em rotular como “neo-malthusianos” os pesquisadores que tratam objetivamente a relação entre população e desenvolvimento econômico, mostrando eventuais benefícios da redução na taxa de crescimento populacional. Embora a revisão tenha um caráter eminentemente teórico, sua relevância decorre da grande aversão que demógrafos brasileiros e não economistas possuem acerca da temática.

Ligada à evolução da relação entre população e desenvolvimento, há também a discussão sobre a limitação do conceito de renda *per capita*, que é uma medida estritamente econômica de bem-estar da população. Ainda no campo estritamente econômico, existem avanços, com a incorporação da mensuração

da pobreza absoluta (população abaixo da linha de pobreza) e da desigualdade de renda. A mudança do conceito estritamente econômico para um outro multidimensional e mais amplo de bem-estar da população traz implicações importantes para a análise das consequências da CIPD em Cairo, além de outras conferências internacionais, culminando com o estabelecimento das metas do milênio.

O objetivo desse texto é analisar a gênese e a evolução dos modelos econômicos que estudam a relação entre população e economia, com o desdobramento para a temática do desenvolvimento econômico, culminando com a discussão da definição de bem-estar da população, que tem implicações no estabelecimento das chamadas metas do milênio. À guisa de conclusão, é colocado em perspectiva o desenvolvimento econômico *stricto sensu*, relacionado com as políticas públicas sociais e os objetivos de bem-estar da sociedade. O desafio que se coloca para o futuro é integrar a perspectiva econômica com as modernas concepções multidimensionais de bem-estar da população.

Iniciamos este trabalho com uma análise da relação entre população e economia, num contexto que antecede o desenvolvimento econômico – no modelo malthusiano –, incorporando sua moderna contextualização dentro de um arcabouço unificado das teorias econômicas do crescimento econômico. A aplicação deste arcabouço unificado, para explicar a revolução industrial nos países desenvolvidos e a posterior grande divergência de renda entre os países, é fundamental para o entendimento da modelagem econômica que incorpora o componente populacional. Esse arcabouço pode também ser considerado uma visão do desenvolvimento econômico. O campo de desenvolvimento econômico é brevemente revisado e colocado em perspectiva. Alguns dos modelos analisados apresentam um “pessimismo” inerente no que tange o papel do crescimento populacional, garantindo a *rationale* para o que demógrafos não economistas chamavam de neo-malthusianismo.

A análise da evolução dos modelos, tanto na perspectiva do arcabouço unificado dos modelos de crescimento econômico como no passeio sobre as formulações de desenvolvimento econômico, pretenderá mostrar que o determinismo pessimista do crescimento populacional deixa de existir, muito embora haja ainda a possibilidade de que o impacto econômico do crescimento populacional seja negativo. Neste contexto, deixa de existir a possibilidade de se rotular uma abordagem como sendo controlista, pura e simplesmente por ela mostrar

que a redução no crescimento populacional pode ser favorável ao desenvolvimento, pois esta relação negativa entre crescimento populacional e econômico deixa de ser determinista.

Uma breve revisão do debate no âmbito da demografia econômica mostrará que a relação entre população e economia passou de pessimista do pós-guerra ao final dos anos 1970 para quase neutra na década de 1980, voltando a ser relevante no final dos anos 1990, no contexto do bônus demográfico e das transferências intergeracionais. Finalmente, revisamos a análise mais ampla e menos economicista dos objetivos de bem-estar, que viabiliza o surgimento de novas concepções de desenvolvimento e de uma contextualização dos objetivos do milênio. A conclusão procura estabelecer uma ligação entre a visão mais econômica e a perspectiva mais ampla do desenvolvimento humano.

Pareceria que uma crítica ao foco do trabalho, que é centrado na relação entre crescimento populacional e econômico, seria bem fundamentada, particularmente levando-se em conta o conhecido efeito da transição demográfica sobre a estrutura etária. Dois fatos justificam esta opção pelo foco no crescimento populacional e da renda *per capita*: em primeiro lugar, o desafio dos efeitos da estrutura etária sobre o crescimento econômico (tema que abordamos em outro trabalho); e em segundo, o fato de o debate sobre a relação central entre crescimento populacional e econômico estar longe de ser superado, sendo crucial para o entendimento da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

## **A era e o modelo malthusiano**

O modelo malthusiano é tradicionalmente conhecido pelos demógrafos por sua utilidade na análise da economia pré-industrial, no contexto da demografia histórica. Neste sentido, sua aplicação era historicamente delimitada. Trata-se um modelo pessimista, uma vez que prevê um impacto negativo do crescimento populacional sobre a renda (salário real) da população, não pode ser chamado, *stricto sensu*, de “controlista”, pois o controle populacional no período pré-industrial era social e decorria da operação dos xeques preventivos (natalidade via nupcialidade) e positivos (mortalidade). Um dos corolários mais importantes do modelo malthusiano é a “lei de ferro dos salários”, que resulta numa “armadilha malthusiana” da pobreza, na medida em que todo e qualquer

progresso técnico exógeno alteraria o nível de vida da população apenas temporariamente, no curto prazo, já que no longo prazo a população crescerá e reduzirá os salários ao nível de subsistência previamente existente e o tamanho populacional será maior devido a uma maior capacidade de carga da sociedade, mas o nível de bem-estar da sociedade será o mesmo. O maior teste da superioridade tecnológica de uma sociedade durante a era malthusiana dava-se pela superioridade populacional desta sociedade, uma vez que o tamanho populacional era sustentado por seu nível tecnológico. Terra e trabalho constituíam os dois fatores de produção predominantes na tecnologia desta era.

Até pouco tempo atrás, o modelo malthusiano servia de ilustração clássica para a “armadilha da pobreza”. Uma economia malthusiana estava sempre fadada a flutuar secularmente em torno de um salário de subsistência constante. O desenvolvimento econômico, como no caso pioneiro da revolução industrial, tinha de ser explicado por uma espécie de choque exógeno (*big push*), levando à superação do modelo com o crescimento da renda média e da produtividade. Recentemente, uma nova linha de historiografia econômica (CLARK, 2007) radicaliza o modelo malthusiano e tenta explicar a revolução industrial a partir das contradições internas da economia malthusiana. Aliás, economistas partidários da formulação de um arcabouço unificado para o modelo de crescimento econômico também buscam explicações para a revolução industrial.

Na versão de Clark (2007), a armadilha malthusiana é superada internamente por um processo de seletividade observado na Inglaterra. A evidência da demografia histórica mostra que os mais ricos (a base de origem da classe média inglesa) apresentam maior fecundidade e menor mortalidade, sendo que a reprodução secular desta dinâmica malthusiana gera um processo de mobilidade descendente na sociedade inglesa. O sucesso reprodutivo e a massificação desta classe média via mobilidade descendente provocam um aumento da escolaridade (elevação na taxa de alfabetização) e uma queda na violência inglesa. Estas pequenas mudanças que se acumularam por cerca de 200 anos, conjuntamente à mudança de valores e preferência para a poupança, ajudam a explicar o crescimento econômico contínuo superior ao crescimento populacional, fato característico da revolução industrial observada na Inglaterra no final do século XVIII.

Na definição de um arcabouço econômico unificado para a teoria de crescimento econômico, Galor e Weil (1999) e Galor (2005) definem três períodos: a época malthusiana; o regime de crescimento pós-malthusiano; e o regime mo-

derno de crescimento econômico sustentado. A época malthusiana teria dominado praticamente todas as sociedades até a revolução industrial, marco que delimita a transição para o regime de crescimento pós-malthusiano. Uma das explicações sobre esta transição é dada por Gregory Clark, conforme mencionado anteriormente; outras explicações alternativas são discutidas a seguir, assim como as explicações para transição do regime pós-malthusiano para o regime moderno de crescimento.

## **O regime de crescimento pós-malthusiano**

A marca registrada do regime pós-malthusiano é a combinação do crescimento econômico com o crescimento populacional. A conjunção destes dois fenômenos por um longo período de tempo era uma impossibilidade na época malthusiana, pois a armadilha da pobreza ou lei de ferro dos salários traria os salários de volta ao nível de subsistência. Algo de novo estava acontecendo neste período da experiência europeia ocidental do século XIX, principalmente na Inglaterra. Ronald Lee (1980) já havia modelado este período a partir de uma espécie de modelo malthusiano “dinamizado”, em que o conceito chave não era mais o salário de subsistência coerente com o crescimento populacional nulo, mas sim o crescimento populacional que manteria o salário constante a partir de uma estimada taxa de absorção, determinada pelo ritmo anual de progresso técnico. O crescimento populacional ainda era afetado positivamente pela renda neste período, mas o aumento da renda era maior do que o crescimento populacional, conseqüentemente, elevando a renda *per capita*.

Como visto anteriormente, Clark (2007) justificaria a conjunção do crescimento populacional com o aumento da renda, característicos deste regime, pelas contradições internas engendradas dentro do próprio modelo malthusiano. Outras explicações são avançadas no contexto do arcabouço unificado da teoria do crescimento.

Na visão unificada de Galor e Weil (1999 e 2000), a interação entre progresso tecnológico e tamanho populacional foi fundamental, sendo que o aumento da densidade populacional no período imediatamente anterior à revolução industrial teria favorecido uma aceleração e posterior continuidade do crescimento no ritmo de progresso tecnológico. O capital humano não teria jogado papel essencial nesta revolução industrial. Outros modelos também buscam explicar esta superação da época malthusiana.

A abordagem tecnológica de Hansen e Prescott (2002) sugere uma transição de Malthus a Solow. A economia possuiria um bem e duas tecnologias – uma malthusiana (com terra e trabalho) e outra solowniana (com capital e trabalho). O progresso tecnológico determina uma mudança na direção da economia solowniana, em que a renda *per capita* aumenta proporcionalmente ao crescimento da relação capital/trabalho. Um dos problemas desta visão é a falta de explicação para a origem do progresso tecnológico, que afinal é o grande causador das mudanças sugeridas pelo modelo.

Boucekkine, de la Croix e Peeters (2008) tentam explicitar o papel do progresso tecnológico, do declínio da mortalidade e da densidade populacional sobre a escolaridade e o crescimento econômico observado na Inglaterra durante o período da revolução industrial. O modelo sugere que uma maior densidade populacional favorece um aumento no nível de escolaridade da população, o que promove a transição de um setor tradicional da economia para um setor moderno. Já o declínio da mortalidade foi menos importante do que os dois outros fatores, pelo menos no caso inglês. Sem querer ser exaustivo na revisão da literatura sobre a revolução industrial, mencionamos esses autores para mostrar que há uma preocupação em compatibilizar a teoria econômica com as mudanças históricas observadas.

## **O regime moderno de crescimento econômico sustentado**

Galor e Weil (1999 e 2000) também buscam uma explicação unificada para a transição entre este regime pós-malthusiano e o regime moderno de crescimento econômico. O progresso tecnológico apresentava um viés de qualificação que justificava uma demanda por capital humano. Já o aumento na renda *per capita* durante este período induzia uma crescente demanda por qualidade em detrimento da quantidade dos filhos, o que justificaria uma queda na fecundidade. Esta seria a dinâmica interna da transição demográfica, sendo a base da transição para o regime moderno de crescimento sustentado, que se caracteriza por altas taxas de progresso técnico, elevado crescimento na acumulação de capital humano e queda no crescimento populacional como decorrência da transição demográfica. Os autores descartam a hipótese de declínio na taxa de mortalidade infanto-juvenil e aumento na renda *per capita* como principais determinantes da transição demográfica. Para eles, o fator essencial nesta transição

demográfica seria o aumento na demanda por capital humano, o que é reforçado por alguns mecanismos: redução do trabalho infantil; aumento exógeno da esperança de vida ao nascer; e mudanças na instituição do casamento. Os autores discutem pelo menos duas hipóteses alternativas para explicar o início da transição demográfica: a de redução no hiato salarial por gênero; e a de segurança na velhice. A redução no hiato salarial é tida pelos autores como compatível e complementar ao aumento da demanda por capital humano.

Uma linha interessante para explicar a transição demográfica gerada pela acumulação de capital humano é desenvolvida por Rodrigo Soares (2005). O aumento exógeno na expectativa de vida ao nascer induz uma elevação na escolaridade, decorrente do investimento em capital humano, que é suficiente para gerar uma queda na fecundidade compatível com a transição demográfica. Estas mudanças exógenas na saúde, que caracterizam um deslocamento da chamada “curva de Preston”, servem para explicar as transições demográficas que viabilizam a mudança na direção do crescimento econômico sustentado.

Da mesma forma que acidentes históricos, a geografia ou a cultura explicariam a diferença temporal para a saída do regime malthusiano na direção do crescimento pós-malthusiano; uma série de fatores também explicaria o retardamento na conclusão da transição demográfica de alguns países, adiando a transição definitiva para a fase de moderno crescimento sustentado.

### **Lições a partir do arcabouço unificado do crescimento econômico**

A história do crescimento econômico mundial é surpreendente, uma vez que até meados do século XVIII a desigualdade entre a renda *per capita* mundial dos países era bastante baixa. O advento da ruptura da época malthusiana viabilizou um crescimento contínuo na renda *per capita*, intensificado mais ainda com a era do moderno crescimento sustentado. A consequência deste processo é um substancial aumento na desigualdade e dispersão da renda *per capita* entre os países. Esta grande divergência contradiz as expectativas teóricas acerca de uma convergência absoluta de renda, fato que sugeriria uma aproximação da renda *per capita* da economia de todas as nações no longo prazo.

A vantagem do arcabouço unificado é colocar o crescimento econômico de forma integrada com a perspectiva histórica, assumindo uma teoria econômica convencional e procurando fundamentos racionais microeconômicos

para as transformações. Não pretendemos defender este arcabouço, incluímos seu resumo neste trabalho apenas para colocar em perspectiva alguns problemas clássicos do desenvolvimento econômico, que acabam explicando algumas abordagens que serão chamadas de “controlistas” (ou perspectiva “neo-malthusiana”).

Três pontos do arcabouço unificado são fundamentais para esclarecer o debate histórico, tanto no que tange o “neo-malthusianismo” quanto no caso de debates datados sobre desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, o papel da população é bastante distinto nas duas transições para as três etapas. Na superação da era malthusiana, o papel do crescimento populacional é positivo, sendo aspecto-chave para induzir o progresso tecnológico. Na transição da era pós-malthusiana para o moderno crescimento sustentado, é preciso que haja uma queda no crescimento populacional, mas esta queda advém principalmente de uma transição demográfica endógena ao modelo, com ênfase na demanda por formação de capital humano. Isto é completamente diferente de se propor o “controle populacional” como instrumento de indução da transição para o crescimento econômico sustentado. A teoria não garante esta transição por uma mera manipulação exógena do crescimento populacional. Em segundo lugar, o modelo de Solow é chave para o arcabouço integrado, mas é apresentado numa versão completamente dinamizada, em que o progresso técnico joga papel crucial. No modelo tradicional de Solow, a poupança e o investimento eram as únicas alternativas possíveis para se aumentar a relação capital/trabalho, sendo a redução do crescimento populacional uma prescrição tradicional “controlista” para o aumento desta relação, prescrição que foi muito popular entre os economistas tradicionais dos anos 1950 até a década de 1970. Em terceiro lugar, o arcabouço unificado representa uma crítica à teoria de convergência absoluta de renda, derivada do modelo de Solow tradicional, em que a existência de uma tecnologia única sugere que os países apresentarão crescimento nulo da renda *per capita* quando estiverem em equilíbrio de longo prazo (*steady state*). Assim, o crescimento econômico será tanto maior quanto menos desenvolvidas forem a economia e a sua renda média. Esta crítica à convergência absoluta viabiliza a formulação de uma convergência condicional, que pode ser condicional e formada por países vinculados aos três regimes econômicos revisados pelo arcabouço. Uma convergência condicional é compatível com uma divergência global para o conjunto de países.



## O modelo tradicional de Solow, a perspectiva “neo-malthusiana” e o desenvolvimento

O modelo de Harrod-Domar serve de base para os modelos de crescimento que influenciam a cultura de desenvolvimento do pós-guerra, no século passado, mas foi o modelo de Solow que tornou esta base definitiva. A base do modelo de Solow é influente até no arcabouço unificado discutido anteriormente, mas, na sua versão original, as possibilidades de crescimento econômico vinham exclusivamente da acumulação dos fatores de produção (capital e trabalho). Nesse sentido, o aumento na propensão média a poupar da sociedade e a redução na taxa de crescimento populacional eram as duas únicas alternativas para se gerar um crescimento na renda *per capita*.

Esta é a base para o “controlismo” ou “neo-malthusianismo”, pois a manipulação exógena da taxa de crescimento populacional viria precisamente pelo controle populacional, por intermédio do planejamento familiar. Um modelo clássico da demografia econômica, o modelo Coale-Hoover (1958), simulou cenários demo-econômicos para os casos do México e da Índia, tendo por base uma versão do modelo de Harrod-Domar. A simulação mostrou que o “controle” da fecundidade nos dois países causaria uma trajetória de renda *per capita* bem mais favorável no cenário de fecundidade baixa do que no de fecundidade alta. Justiça seja feita ao modelo de Coale-Hoover, a despeito de sua prescrição temporal, este foi o primeiro modelo demo-econômico macro do pós-guerra, incorporando explicitamente a interação entre estrutura etária e macroeconomia.

O contraste do modelo de Solow com o arcabouço unificado não ocorre apenas porque, neste último, o crescimento populacional pode afetar o aumento da renda em diferentes direções. Os dois modelos coincidem quando o foco é a transição para o crescimento moderno sustentado, em que, para o arcabouço unificado, é fundamental a queda na taxa de fecundidade decorrente da transição demográfica. A diferença está principalmente no fato de que, no arcabouço unificado, a transição demográfica resulta da dinâmica econômica, havendo, neste caso, pouco espaço para o exercício de políticas “controlistas” *ad hoc* de manipulação exógena da taxa de crescimento populacional.

O modelo de Solow e outros da época estão centrados na acumulação de fatores para gerar o crescimento econômico. Tanto o controle populacional quanto o investimento (poupança) são cruciais para determinar o crescimento

econômico. É neste contexto que os modelos de crescimento econômico fundamentam estratégias de desenvolvimento econômico para viabilizar a acumulação de capital.

A teoria dos estágios do crescimento econômico de Rostow (1960) é uma das primeiras teorias convencionais de desenvolvimento econômico, com foco no “*take off*” a partir da poupança e do investimento. Um hiato financeiro poderia ocorrer como resultado do enorme esforço de investimento necessário para viabilizar o desenvolvimento, em vez da estabilização em um estágio inferior do crescimento econômico. Numa linha mais estruturalista, o modelo dual de Lewis (1954) baseia-se em dois setores, sendo que a oferta ilimitada de mão de obra no setor tradicional viabiliza a acumulação de capital necessária para o desenvolvimento econômico. Os salários na indústria são constantes e o investimento do lucro auferido nas indústrias é responsável pela acumulação de capital. O modelo de Lewis não é “controlista”, mas, de acordo com a cultura da época, também privilegia o investimento como mecanismo de alavanca do desenvolvimento econômico.

Este é o período de ouro das formulações sobre desenvolvimento econômico, com o surgimento do estruturalismo cepalino justificando um esforço do Estado para viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações. Teorias de dependência internacional e de desenvolvimento desigual e combinado também foram formuladas no período. Um ponto central da maioria das formulações mais estruturalistas do desenvolvimento econômico é o foco na industrialização e acumulação de capital, sem a menor sinalização para o fato de que o crescimento populacional seria um eventual fator negativo ao processo. A questão populacional entrava mais como um fator ligado ao excesso estrutural de mão de obra, eventualmente com a migração rural/urbana alimentando o debate sobre marginalidade urbana. De qualquer forma, cabe lembrar que este era um debate que via a heterogeneidade estrutural como algo muito mais funcional à acumulação de capital do que algo como uma barreira ao desenvolvimento econômico. Portanto, nesta época, um economista estruturalista não era compatível com um economista “controlista”, seus modelos de desenvolvimento econômico eram completamente distintos.

Em seus comentários sobre esse trabalho, Paulo Paiva lamentou a pouca ênfase na distinção entre crescimento econômico e mudança econômica, sendo a última mais associada ao conceito clássico de desenvolvimento econômico. A

crítica faz sentido no contexto histórico do campo de desenvolvimento econômico, mas, neste trabalho, o foco em crescimento econômico visa privilegiar o conceito de renda *per capita* e seu crescimento, no contexto do debate de longo prazo. Além disso, as teorias de desenvolvimento que se baseiam no paradigma das mudanças (setoriais, regionais, de regimes de comércio exterior, estruturais, etc.) são mais datadas historicamente entre o pós-guerra e os anos 1970, um período em que o conceito de excedente estrutural de mão de obra levava a um certo desprezo pelo papel do crescimento populacional. Mais recentemente, a nova geografia econômica retoma o papel das mudanças estruturais, mas mesmo aí o crescimento populacional não é central.

De fato, a experiência das três primeiras décadas do pós-guerra no Brasil, México e em alguns outros países latino-americanos mostra que houve uma combinação duradoura entre crescimento populacional e industrialização, urbanização e aumento da renda *per capita*. O contraste entre o modelo de Solow e os modelos estruturalistas de desenvolvimento econômico mostrava que ambos concordavam com o papel central do investimento para gerar o desenvolvimento econômico. Por outro lado, uma visão favorecia o “controlismo”, enquanto a outra via o crescimento populacional como algo potencialmente funcional à acumulação de capital, mesmo aumentando a marginalidade urbana.

A redução do crescimento populacional era vista como uma estratégia reformista que visava inviabilizar uma mobilização social transformadora nestas sociedades, mobilização esta que era desejada pelos estruturalistas. Neste contexto, fica perfeitamente compreensível a tenaz resistência dos demógrafos não economistas aos modelos “neo-malthusianos”. População e desenvolvimento significavam coisas totalmente diferentes para estas duas linhas: “controlismo”, para a linha econômica mais tradicional; e industrialização por substituição de importações, na formulação estruturalista. A questão da pobreza e desigualdade era ignorada pelo modelo de Solow, enquanto na abordagem estruturalista era estudada, mas vista como funcional num quadro de heterogeneidade estrutural com excesso de mão de obra. Na visão estruturalista estes problemas seriam resolvidos com o crescimento sustentado e duradouro, pois a integração dos mercados de trabalho anteriormente segmentados acabaria ocorrendo.

Este embate teórico coincide com a realização, em Bucareste, da Conferência Mundial de População de 1974. O *slogan* “desenvolvimento é o melhor contraceptivo” reflete bem as disputas de população e desenvolvimento da épo-

ca. Os anos 1980 refletem mudanças tanto no campo das teorias sobre desenvolvimento econômico como na avaliação da relação entre população e economia.<sup>1</sup>

### **Questionamentos nos campos do desenvolvimento econômico e da relação entre população e economia**

Os anos 1980 demarcaram grandes transformações tanto no campo do desenvolvimento econômico como na análise da relação entre população e economia. Este é o período que antecede imediatamente o surgimento do chamado “Consenso de Washington de 1988”<sup>2</sup> e perdura por mais de uma década.

No desenvolvimento econômico, o fracasso das experiências estruturalistas latino-americanas e o sucesso dos chamados “tigres asiáticos” favorecem uma crítica à intervenção do Estado na economia e ao modelo de industrialização por substituição de importações e um incentivo à economia aberta às exportações. A estabilidade macroeconômica, a disciplina fiscal, a privatização e a abertura comercial são as marcas registradas do “Consenso de Washington”.

A experiência bem-sucedida dos “tigres asiáticos” também proporcionou uma ênfase crescente no papel do capital humano para estimular o desenvolvimento econômico das sociedades. Reformulações do modelo de Solow buscam incorporar a educação como um fator de produção indicativo da qualidade do trabalho. A despeito do inegável papel positivo da educação, sua incorporação no arcabouço de Solow não é capaz de explicar a grande dispersão de renda *per capita* entre os países, deixando claro que a educação não pode ser considerada uma panaceia para o desenvolvimento econômico. A experiência africana do pós-guerra mostra que um substancial aumento na escolaridade da população não foi acompanhado pelo crescimento na renda *per capita* dos países deste continente.

Os estudos que tratam especificamente da relação entre população e economia assumem uma postura cética no período. Nancy Birdsall (1988) con-

---

<sup>1</sup> As várias Conferências Mundiais de População são analisadas neste trabalho tendo em vista a evolução do debate acadêmico. Paiva e Wajzman (2005) elaboraram em detalhe o papel do contexto econômico na ênfase dos temas das várias Conferências de População.

<sup>2</sup> Paulo Paiva lamentou o conteúdo excessivamente ideológico conferido pela literatura crítica ao “Consenso de Washington”. Para ele, o “Consenso de Washington” era apenas uma agenda de ajustes macro, fiscal, monetário, e de livre comércio para a América Latina, sendo injustamente qualificado como o vilão neoliberal. Embora o ponto tenha o seu mérito, o fato é que a literatura social equaciona o “Consenso de Washington” como um marcador temporal para uma era conservadora.

trasta três visões: pessimista, otimista e “revisionista”. A postura “revisionista” é retratada parcialmente no *Relatório do Banco Mundial* de 1984 e, principalmente, no relatório do *National Research Council da National Academy of Sciences*, publicado em 1986. A linha mestra destes relatórios afirmava que o crescimento populacional tendia a ter impactos negativos na sociedade, mas isso não podia ser generalizado, ocorrendo geralmente por deficiências de mercado ou de mecanismos institucionais. A temática também começou a mudar, com uma avaliação das implicações do crescimento populacional não só sobre a renda *per capita*, mas também sobre a exaustão dos recursos renováveis e não-renováveis, meio ambiente, saúde, educação, distribuição de renda, força de trabalho, urbanização, entre outros aspectos. Esta avaliação dos impactos do crescimento numa perspectiva multidimensional era uma novidade que se tornou cada vez mais importante a partir dos anos 1990.

A crítica maior ao “controlismo” era simplesmente de base empírica. A evidência econométrica mostrava que a relação entre o aumento da renda *per capita* e o crescimento populacional era simplesmente nula. Os dados baseavam-se na evidência dos países nos anos 1970 e início da década de 1980. Esta “crítica empírica” ao “controlismo” foi devastadora para os defensores de uma intervenção na taxa de crescimento populacional. Este momento histórico se conjuga com a era conservadora de Reagan e Thatcher, de tal forma que a Conferência Mundial de População realizada em 1984, na Cidade do México, foi pouco “controlista”, embora isso tenha ocorrido por razões totalmente conservadoras e de cunho fundamentalista religioso, que se aliava a uma visão “neoliberal” de liberdade do mercado.

### **O crescimento da renda *per capita*: mais uma revisão de Solow**

Uma linha de pesquisa também empírica foi desenvolvida a partir das estimativas do crescimento da renda *per capita* entre os países, por meio da mensuração dos fatores de produção. Um primeiro avanço nesta linha foi reconhecer que o capital humano deveria ser considerado um fator de produção, aspecto cada vez mais enfatizado pela literatura. A ênfase na educação como instrumento de desenvolvimento econômico foi exaltada mesmo no contexto de modelos que não tratavam especificamente da análise da acumulação de fatores. O importante é que, no contexto da literatura da contabilidade de fatores, mesmo

com a incorporação do capital humano em interação com o capital físico e o trabalho, ainda restava um substancial componente residual associado ao crescimento da renda monetária. Este componente residual passou a ser identificado com a produtividade, sendo causado pelo progresso técnico e/ou pelo diferente nível de eficiência no uso dos insumos entre as sociedades.

Os estudos empíricos mostram uma correlação positiva entre o papel do crescimento dos fatores de produção e o papel do aumento da produtividade. A partir deste período e de forma crescente, as modernas teorias de desenvolvimento econômico (ou teorias econômicas do crescimento) têm focado seus estudos na análise dos determinantes do crescimento da produtividade. Esta literatura é menos diretamente relacionada à questão populacional, mas cabe ressaltar um aspecto: a relevância do componente de produtividade total dos fatores serve para minorar o papel do crescimento populacional como gerador de um impacto negativo sobre a renda, conforme previsto no arcabouço de Solow.

Na realidade, tanto a acumulação dos fatores (população e capital) de produção quanto a produtividade total são determinantes próximos da renda *per capita* e, por isso mesmo, eles tendem a ser endógenos. A literatura moderna de desenvolvimento econômico enfatiza o papel de fatores exógenos, como a geografia e as flutuações climáticas, e de fatores intermediários, como abertura comercial, qualidade das instituições (duração de um Estado-nação, duração do regime democrático, nível de violência, etc.), cultura, entre outros fatores.

O questionamento sobre em que medida a geografia delimita o destino das regiões é discutido neste contexto. A releitura das consequências econômicas da colonização europeia no mundo é importante para este debate. Há aqueles que associam as condições geográficas adversas com a prevalência de doenças tropicais que levam à alta mortalidade e a uma baixa performance econômica (GALLUP; SACHS, 1998). Bloom e Sachs (1998) sugerem que o combate às doenças tropicais visando o aumento na expectativa de vida ao nascer é uma política voltada para o crescimento econômico de longo prazo destas nações.

Um dos trabalhos fundamentais na nova formulação de desenvolvimento econômico é o de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001). Os autores associam as condições climáticas ao tipo de colonização, mas alertam que este componente exógeno só afeta a performance econômica por meio da sua mediação com a qualidade das instituições desenvolvidas no país. As condições climáticas tropicais e temperadas afetam a mortalidade, sendo que o diferencial de mortalidade

seria fundamental para determinar as diferenças entre as colônias de exploração e as de povoamento. Por outro lado, o tipo de colonização afetava a qualidade das instituições e estas o crescimento econômico. Nesse modelo, o foco principal deve ser a qualidade das instituições, fator mais importante do que o combate às doenças tropicais. Este tipo de debate é importante para a discussão sobre as metas do milênio, que faremos mais adiante no trabalho.

Na perspectiva mais ampla do desenvolvimento econômico, o debate teórico sobre o papel de instituições apresenta mais casos, além deste sobre geografia e instituições, conforme alertado anteriormente, tais como: o papel do direito de propriedade na inovação tecnológica; o papel das restrições de crédito e assimetrias de informação no financiamento do desenvolvimento; entre outros. Estes são chamados fatores intermediários e uma análise deles foge aos objetivos deste trabalho.<sup>3</sup>

### **A armadilha da pobreza: indo além da armadilha da pobreza malthusiana**

No arcabouço unificado dos três regimes de crescimento há uma explicação para a convergência condicional de renda *per capita* observada entre os países, em vez da convergência de renda prevista pelo modelo de Solow. A armadilha malthusiana é a armadilha da pobreza no nível de subsistência, explicando uma convergência de cunho tradicional entre os países com economia malthusiana. Além da armadilha malthusiana, que depende da operação do mecanismo demográfico de crescimento (mortalidade e fecundidade), outras teorias sobre o “círculo vicioso da pobreza” também proliferaram na literatura moderna do desenvolvimento econômico. A pobreza seria a causa da própria pobreza, gerando um mecanismo de “autoperpetuação”. A ideia básica é considerar a condição de pobreza como uma condição de equilíbrio, num contexto de modelos de multiequilíbrio. Tal condição impedia uma convergência global e demandava um “choque exógeno” para que estes países escapassem da condição de pobreza em que eles se encontravam presos.

---

<sup>3</sup> Paulo Paiva também sentiu falta de uma melhor discussão sobre o papel institucional do mercado de trabalho. O ponto é justo, mas há duas explicações para esta omissão. Em primeiro lugar, a teoria que enfatiza o papel do mercado de trabalho é a teoria estrutural, neste caso a segmentação pode decorrer parcialmente do crescimento populacional e da urbanização, mas estes aspectos são tomados como dados nos estudos. Um segundo contexto em que o mercado de trabalho é central está ligado aos efeitos da estrutura etária sobre os rendimentos, mas o papel da estrutura etária não é enfatizado neste trabalho.

Um caso clássico de armadilha da pobreza ocorre quando os custos iniciais de instalação para uma nova atividade econômica ou para geração de condições mínimas de infraestrutura são muito elevados. Se houver alguma indivisibilidade de capital, fazendo com que o produto só seja positivo quando o estoque de capital for maior do que um valor mínimo, então haverá mais de um equilíbrio, um deles com nível de produção muito baixo.

Outro caso refere-se a duas possibilidades: baixos níveis de poupança ou de produtividade em países que possuem baixo nível de renda. No modelo teórico, seria necessário um impulso externo (um choque) para tirar os países desta armadilha. Kraay e Raddatz (2005) discutem simulações sobre estas duas possibilidades e concluem que elas são pouco plausíveis.

O tema armadilha da pobreza pode ser aplicado a várias áreas da economia. Uma política protecionista para indústrias nascentes pode servir de “quebra exógena” para aquelas indústrias que não são capazes de vingar por falta de experiência. Um exemplo disso é o caso de limites de tamanho do mercado e tamanho da divisão do trabalho que são positivamente correlacionados e favorecem uma armadilha. A restrição de crédito por causa da ausência de um bom “colateral” afeta tanto empresas para o investimento em capital físico quanto famílias para o investimento em capital humano, sendo outra fonte potencial de armadilha. Neste caso, uma reforma que distribua ativos para a população pobre (titulação urbana, reforma agrária), ou de microcrédito, pode ser considerada uma reforma que viabiliza a saída desta armadilha. Kraay e Raddatz (2005) são críticos à armadilha da pobreza, no contexto das teorias de crescimento econômico, mas ressaltam que há uma tendência de desenvolvimento de modelos micro de armadilha da pobreza. Embora estes modelos micro sejam consistentes, para eles a sua integração micro/macro não é trivial.

Sachs (2005) é responsável por um dos mais influentes trabalhos recentes sobre a armadilha da pobreza; influente por causa de suas implicações para as políticas. O autor lista oito categorias de problemas que fazem com que uma economia seja estagnada. O primeiro é a pobreza extrema em si mesma, causando uma armadilha do tipo das mencionadas anteriormente, de alto custo de iniciação de uma atividade, de baixa poupança, entre outras. Um segundo problema é a geografia física do país, ausência de portos, terras férteis, condições climáticas favoráveis, etc. Também entram nesta categoria as condições negativas de saúde devido às doenças tropicais, como malária, dengue, entre outras. O



autor sugere que os problemas colocados pela geografia física dos países podem ser enfrentados com um alto nível de investimento físico e gestão de conservação dos recursos naturais. A armadilha fiscal é um terceiro problema: o governo pode não ter os recursos necessários para pagamento da infraestrutura demandada para geração do crescimento econômico.

A falta de recursos fiscais pode vir de uma pequena base tributária, do nível de corrupção do governo, ou da dívida acumulada pelo governo. A falta de uma boa “governança” é um quarto problema que pode levar à estagnação. “Governança” é entendida como a capacidade dos governos em conduzir um ambiente favorável aos investimentos, excluindo a possibilidade de propinas ou corrupção, mantendo o sistema judicial em funcionamento e definindo corretamente o sistema de propriedades. Um quinto problema decorre da operação de barreiras culturais. O papel limitado da mulher na sociedade ou a discriminação a grupos minoritários étnicos ou religiosos são exemplos de práticas que reforçam a pobreza. Cumpre destacar que, no caso das mulheres, Sachs já sugere uma armadilha da pobreza do tipo de alta fecundidade. Um sexto problema refere-se às barreiras tarifárias impostas por países estrangeiros poderosos, que também podem levar à estagnação. Um sétimo problema levantado por Sachs é a ausência de inovação e de difusão de tecnologia, fato importante no contexto da literatura sobre crescimento econômico, mas que foge aos objetivos deste trabalho.

Finalmente, o oitavo problema que pode levar à estagnação do crescimento é o que Sachs chama de “armadilha demográfica” da pobreza. O autor começa mencionando a transição demográfica e o fato de que a fecundidade diminuiu em um grande número de países, citando inclusive a recente espetacular queda da fecundidade no Irã. Segundo ele, a armadilha demográfica ocorre quando as famílias pobres decidem ter muitos filhos, o que acaba afetando negativamente a decisão de investimentos em saúde, nutrição e educação de cada uma destas crianças. Este problema é agravado quando há uma discriminação de gênero, contra as meninas e em favor dos meninos.

O modelo (BMT) de Becker, Murphy e Tamura (1990) mostra como uma economia subdesenvolvida pode cair num círculo vicioso de alta fecundidade e baixo investimento em capital humano. Seguindo esta linha, Hemmi (2003) deriva um modelo de multiequilíbrio, em que o primeiro equilíbrio é uma armadilha de alta fecundidade e baixo investimento em capital humano, refletido no modelo pela baixa qualidade das escolas. No modelo BMT esta

armadilha da pobreza demográfica é um caso especial que pode ser visto como uma armadilha malthusiana, discutida no início do trabalho, porque a relação entre renda e fecundidade é positiva na ausência de investimentos em capital humano. Como a alta fecundidade é entendida como algo deletério na análise deste ponto de equilíbrio, o demógrafo não economista poderia considerar que esta abordagem é “controlista”, mas, no caso, a alta fecundidade é o resultado de uma alta demanda por filhos. O ponto principal da ruptura do mecanismo não é um simples controle da fecundidade exógeno, como seria proposto por um “controlista”, mas algo que estimule a formação de capital humano nesta família presa na armadilha malthusiana.

Basu e Van (1998) e Basu (1999) discutem o chamado *luxure axiom*, que liga o trabalho infantil à pobreza. O efeito renda puro faz com que o trabalho infantil seja utilizado no caso das famílias pobres, fato que limita a acumulação de capital humano entre estas crianças, reforçando uma armadilha de baixo investimento em capital humano. No caso do trabalho infantil, há uma literatura que questiona a evidência negativa entre renda e trabalho infantil, mostrando que alguns choques positivos de renda podem aumentar o trabalho infantil. Basu, Das e Dutta (2007) discutem esta hipótese do U- invertido na relação entre trabalho infantil e renda, sugerindo que o aparente paradoxo de questionamento da relação entre renda e trabalho infantil decorre das imperfeições do mercado de trabalho e da não incorporação deste componente na análise empírica. Kruger, Soares e Berthelon (2007) também mostram, no caso brasileiro, com uma combinação de bases de dados que permitem a identificação econométrica do modelo teórico, que o paradoxo da relação entre trabalho infantil e renda não existe. Ele só é encontrado pela literatura porque não há uma identificação precisa do efeito renda puro e do custo de oportunidade do trabalho.

Se as preocupações do *trade off* entre quantidade e qualidade da “armadilha demográfica” discutida anteriormente e o *luxury axiom* são legítimas e se há evidências de que estes mecanismos operam em condições de extrema pobreza, então parece que a questão-chave em ambos os casos é estimular a acumulação de capital humano entre as crianças de famílias pobres, via educação, mas também via saúde e nutrição. Os mecanismos de intervenção podem ser vários, sendo as políticas de transferência de renda condicionada, como o caso do Programa Bolsa Família no Brasil, apenas uma possibilidade. Seria complicado considerar uma política desta natureza simplesmente como algo “controlista”.

Segundo Galiani (2007), as famílias pobres podem estar presas em uma armadilha de baixo nível de ativos ou de capacidades, excluindo-as da participação econômica e social. Assim, os esforços de redução de pobreza no longo prazo deveriam fornecer incentivos para aquisição destes ativos e capacidades.

Se, por um lado, as implicações e os mecanismos de uma possível armadilha da pobreza demográfica e de capital humano são identificados no nível micro, tanto a alta fecundidade quanto para o trabalho infantil, por outro, a noção macro de uma armadilha da pobreza para os países pobres, que é defendida por Sachs, é criticada por Easterly (2002). Sendo um dos maiores críticos do modelo *big push* de ajuda externa, Easterly (2005) mostra que este modelo depende da existência de uma armadilha da pobreza em países de renda baixa, assim como da observação de um *take off* – processo de crescimento duradouro na renda *per capita*, a partir de uma situação inicial de crescimento nulo. Este *take off* seria causado por algum tipo de ajuda externa.

O teste empírico da armadilha da pobreza dever ser realizado entre os países mais pobres e a sua existência implica um crescimento mais baixo destes países, além do crescimento nulo da renda *per capita*. Uma análise empírica do autor mostrou que o crescimento dos países mais pobres foi, de fato, mais baixo, mas não em todos os períodos, enquanto a hipótese do crescimento estacionário da renda *per capita* entre os países mais pobres foi rejeitada. Além de rejeitar que os países pobres estejam em uma armadilha “macro” da pobreza, Easterly critica a ênfase exagerada na ajuda externa financeira, para o preenchimento do “hiato financeiro” do desenvolvimento econômico. Para ele o problema da pobreza é menos da busca de uma solução técnica e mais da qualidade das instituições existentes. Além disso, o autor argumenta que não há evidência empírica a respeito do impacto positivo da ajuda financeira externa sobre o crescimento econômico.

O debate “macro” sobre a existência de uma armadilha da pobreza e o papel da ajuda econômica externa parece não levar a uma conclusão definitiva. É certo que a visão de que a ajuda externa pode ser um *big push* para a saída da pobreza ajudou o contexto econômico para a formulação das chamadas “metas do milênio”. Por outro lado, é certo também que estas grandes metas podem ser criticadas por favorecerem a desatenção a aspectos centrais do desenvolvimento, como o papel das instituições, e de modificações tópicas e setoriais, como as campanhas de vacinação, os investimentos de saúde, os programas de transferência condicionada de renda, entre outros aspectos enfatizados por Easterly.

## Da renda *per capita* e seu crescimento à pobreza e desigualdade

A literatura sobre crescimento econômico com seus desdobramentos no desenvolvimento econômico utiliza a renda *per capita* como principal variável dependente. A abstração das medidas de pobreza e desigualdade nestes modelos sempre suscitou uma crítica daqueles especialistas em desenvolvimento que são mais preocupados com questões estruturais. O modelo mais tradicional relacionando crescimento econômico com desigualdade era o modelo de “U invertido” da curva de desigualdade durante o processo de desenvolvimento econômico, a famosa curva de Kuznets. A desigualdade aumentaria na fase inicial do *take off* do desenvolvimento, em que o segmento poupador seria o mais rico, mas voltaria a cair posteriormente. Quando o modelo de industrialização por substituição de importações começou a ser questionado, a experiência do leste asiático mostrava que a igualdade de ativos, por exemplo, a reforma agrária, podia ser uma condição favorável para o desenvolvimento, principalmente quando o capital humano passa a ser entendido como elemento-chave neste processo de desenvolvimento. Nesse caso, a redução na desigualdade de renda seria quase uma condição necessária para o desenvolvimento. Como no debate sobre a relação entre crescimento populacional e renda *per capita*, a experiência mais recente desapareceu com a correlação entre crescimento e desigualdade, em alguns casos até fez com que a relação tivesse o formato em U, ao invés de U invertido. Como é o caso nestes estudos macro, a questão da causalidade é sempre mais difícil de ser respondida.

A relação entre pobreza, desigualdade e crescimento econômico é importante, pois se o crescimento for totalmente independente da pobreza e da desigualdade, então seria possível combater a pobreza e a desigualdade independentemente do crescimento econômico. Nesse sentido, devemos mencionar brevemente um debate sobre a relação entre crescimento econômico e pobreza. A questão central seria se o crescimento econômico favorece os pobres, ou, em outras palavras, se o crescimento econômico é pró-pobre. Um trabalho frequentemente citado na literatura é o de Dollar e Kraay (2002), sugerindo que o crescimento econômico é pró-pobre. Os autores estimam o impacto do crescimento da renda *per capita* sobre o crescimento da renda *per capita* do segmento dentro do primeiro quintil de renda em 92 países, com 285 observações em intervalos quinquenais. As estimativas apresentam alta correlação positiva entre as duas

variáveis, sugerindo que o crescimento econômico é favorável aos pobres, no sentido de reduzir a pobreza absoluta. Há um debate sobre a evidência econômica encontrada, principalmente por ser referir a um grande número de países que podem apresentar relações totalmente diferentes.

White e Anderson (2001) utilizam uma medida alternativa de crescimento favorável aos pobres: o incremento da renda dos pobres relativo ao incremento da renda da sociedade, o que define uma redistribuição relativa favorável aos pobres. Segundo os resultados encontrados pelos autores, o crescimento econômico impacta negativamente a parcela de renda do segmento 40% mais pobre dos países.

Bourguignon (2003 e 2004) sustenta que as relações entre pobreza/crescimento e pobreza/desigualdade são aritméticas. A questão central na estratégia de crescimento é conhecer a relação entre crescimento e desigualdade, pois este será o parâmetro importante para fechar o triângulo. As consequências distributivas do crescimento econômico são complexas. A aritmética desta relação decorre do fato de que a incidência de pobreza absoluta depende tanto da mudança na renda média (efeito crescimento), quando a distribuição é constante, como da mudança na distribuição da renda (efeito distributivo), quando a renda média é constante. Formalmente, a mudança na taxa de pobreza é função do crescimento da renda, da distribuição de renda original e da mudança na distribuição de renda. Em suma, para se reduzir a pobreza é importante levar em conta tanto o crescimento econômico quanto a distribuição de renda. A elasticidade de redução da pobreza em função do crescimento econômico depende positivamente do nível de renda do país e negativamente do nível de desigualdade de renda. Assim, países mais pobres e iguais reduzem a pobreza mais rapidamente com o crescimento, enquanto aqueles de renda intermediária e maior desigualdade de renda diminuem a pobreza de forma mais acelerada com mudanças na desigualdade de renda. O autor argumenta que uma política de distribuição de renda no curto prazo gera um duplo dividendo na redução da pobreza, ao diminuir a pobreza contemporânea e a pobreza futura por potencializar o efeito do crescimento econômico.

Se a relação entre distribuição de renda e crescimento pode ser positiva, afetando também a redução futura no nível de pobreza, a prescrição sobre qual seria a política distributiva mais adequada está longe de existir. Nesse sentido, toda a discussão sobre incentivos e qualidade das instituições referidas ante-

riormente, em diferentes contextos, continua extremamente importante para o desenvolvimento. Bourguignon argumenta que uma redistribuição de renda baseada na taxaço de renda poderia gerar uma srie de incentivos adversos e prejudicar o crescimento futuro, sendo totalmente diferente de uma redistribuiço nos ativos (riqueza) da sociedade. A redistribuiço de ativos poderia minimizar o papel negativo das restriço de crdito e, juntamente com a mudanço na distribuço de renda, consolidar o crescimento econmico futuro.

Políticas de investimento em infraestrutura e em melhoria institucional (marco jurdico, respeito às leis, baixa corrupço, etc.) possuem claros efeitos tanto no crescimento quanto na redistribuiço de renda. Outras políticas como a privatizaço de servios pblicos e a reduço na regulaço de mercado de trabalho podem ter efeitos positivos no crescimento e mais controversos na desigualdade de renda. As políticas pblicas voltadas para a criaço de uma rede de proteço social possuem um evidente carter de redistribuiço de renda no curto prazo, e argumenta-se que podem ter um efeito positivo no crescimento da renda no longo prazo. No caso das políticas distributivas de longo prazo, claramente os investimentos em educaço e saude sã cada vez mais mencionados como as alternativas mais saudáveis.

No caso da educaço, a evidncia empírica sugere que esta encontra-se longe de ser uma panacea tanto para viabilizar o crescimento econmico quanto para melhorar a distribuço de renda. Há casos de aumentos da cobertura escolar em paíes africanos, sem a observaço do equivalente *take off* da economia. Também é possvel imaginar uma melhoria educacional com etapa intermediária de piora na distribuço de renda, sobretudo se o prmio à escolaridade no mercado de trabalho apresentar não-linearidades no que tange o nível de escolaridade. É óbvio que a qualidade da educaço é uma dimensã importante a ser considerada na avaliaço do impacto da educaço sobre o crescimento econmico. Do ponto de vista das políticas educacionais, há que se considerar tanto o lado da oferta escolar quanto o da demanda por educaço (o papel das famílias e dos incentivos, programas de transferncia condicionada de renda como o Bolsa Família).

Na saude, a famosa “curva de Preston”, que retratava a relaço entre renda (variável independente) e expectativa de vida ao nascer (variável dependente), era utilizada para mostrar o peso relativo do efeito da renda na melhoria das condiço de saude, no caso do deslocamento na curva, em contraste com o

peso das melhorias exógenas na saúde (vacinação, novos remédios, saúde pública, etc.), no caso do deslocamento da curva. No debate mais recente do desenvolvimento econômico, como mencionado anteriormente numa referência a Soares (2005), a ênfase é precisamente no deslocamento da “curva de Preston”, como uma explicação para a transição demográfica no contexto do arcabouço unificado de crescimento econômico. No caso do desenvolvimento econômico em geral, particularmente com ênfase na África, a “curva de Preston” tem seu eixo invertido, e as políticas de melhoria na expectativa de vida ao nascer são vistas, à luz das novas teorias de desenvolvimento, como instrumentos exógenos indutores da acumulação de capital humano e, conseqüentemente, da distribuição de renda e do crescimento econômico sustentado.

Bloom e Canning (2006) também discutem a curva de Preston mostrando que há grande controvérsia sobre o impacto do nível de renda na saúde. Há vários exemplos históricos de países onde a mortalidade caiu a despeito do baixo nível de renda, bem como evidências para o papel independente do sistema de saúde. Já no caso do impacto da saúde de uma população sobre a sua riqueza, existem pelo menos quatro mecanismos que podem operar. Primeiro, a queda da mortalidade e os ganhos de expectativa de vida afetam a renda por seu papel na educação, de forma que o número maior de anos vividos aumenta o retorno do investimento educacional. Segundo, a melhoria no estado de saúde da população adulta aumenta a produtividade, reduzindo os dias de inatividade devido a doenças. Terceiro, o maior número de anos vividos aumenta a poupança e o investimento, uma vez que há um incentivo de crescimento da poupança para o maior período de vigência da aposentadoria na velhice. Quarto, a queda da mortalidade causa mudanças transitórias e permanentes na estrutura etária dos países, viabilizando o chamado bônus ou dividendo demográfico. Esta queda da mortalidade deve-se a melhorias nas condições sanitárias, introdução de antibióticos e DDT.

A grande ênfase na educação e saúde no nível macro como determinantes do crescimento da renda e o foco cada vez maior na racionalidade micro dos agentes onde as decisões familiares sobre fecundidade, educação, saúde e nutrição são centrais recolocam a demografia no centro do debate moderno sobre população e desenvolvimento. Este debate é economicista e tende a ressaltar o potencial da relação entre quantidade e qualidade dos filhos, mas, na nossa opinião, está longe de representar um retorno ao “neo-malthusianismo” e

“controlismo” do passado. É claro que sempre haverá interpretações ingênuas e maniqueístas que deixarão transparecer algo parecido com o antigo “controlismo”, mas isto está longe de ser o que se deduz da lógica dos modelos discutidos.

### **Além da renda monetária: a multidimensionalidade do bem-estar**

Se os debates a respeito de desenvolvimento econômico e de população e crescimento econômico evoluíram com o tempo, o mesmo ocorreu com a medida do objetivo final do desenvolvimento. A renda monetária *per capita* é a base da maioria dos modelos econômicos anteriormente discutidos, mas desde os anos 1970 outras dimensões começam a ser enfatizadas, com o Banco Mundial e outros organismos internacionais destacando a estratégia da satisfação das necessidades básicas (*basic needs*). Enfatiza-se a provisão pública de necessidades básicas não-monetárias, como educação, saúde, água potável, saneamento básico, eletricidade, entre outros. Já na década de 1980, o trabalho de Amartya Sen amplia a discussão para o conceito de capacidades (*capabilities*). O Índice de Desenvolvimento Humano apresentado pela PNUD, agência da ONU, foi elaborado com base no trabalho de Sen. Nos anos 1990, a multidimensionalidade da mensuração da pobreza radicalizou-se mais ainda, incorporando o papel da sociedade civil e dando forma ao conceito de voz (“*voice*”) formulado por Hirschman em trabalho clássico desenvolvido muito antes.

O conceito de desenvolvimento humano começa a se diferenciar da visão tradicional de desenvolvimento econômico, fazendo com que o objetivo de redução da pobreza monetária seja complementado pela consideração de outros aspectos, como a satisfação das necessidades básicas e a viabilização das capacidades individuais. A pobreza que discutimos no item anterior, que se relaciona com a distribuição e o crescimento, é a pobreza monetária, um conceito preciso mas limitado, segundo esta nova perspectiva. A ampliação das dimensões humanas implica uma maior abrangência aos custos de uma menor precisão e comparabilidade.

Um ponto importante levantado pelos economistas em prol da ortodoxia da renda *per capita* refere-se ao fato que a esta é diretamente associada à teoria do crescimento econômico, conforme discutido anteriormente, além de ser positivamente correlacionada com boa parte das outras dimensões humanas, expectativa de vida ao nascer, educação, entre outras. Cabe destacar que a relação é



positiva, mas normalmente não linear com concavidade voltada para baixo. Assim, a desigualdade de renda entre os países tende a ser menor quando medida em termos de IDH do que quando medida em termos de renda monetária. Em outras palavras, pelo menos no que concerne à divergência de renda, a substituição da renda monetária pelo IDH ou outras medidas multidimensionais reduz a disparidade entre os países. O hiato de renda entre os países é maior do que o hiato de IDH.

Inspirado na linha de Amartya Sen, o conceito de capacidades incorpora tanto a possibilidade de escolha dos ativos necessários ao desenvolvimento quanto a capacidade de desempenho da pessoa (*functioning*). Na linguagem da literatura de equidade, isto decorre da igualdade de oportunidades e da capacidade de gerar resultados diferentes mas meritocráticos, quer dizer, obtidos a partir de critérios de igualdade. Estes são resultados não afetados pela observação de práticas discriminatórias ou geradoras de quase-rendas. A medida de pobreza em termos de capacidade é bastante ampla, enquanto a destituição de determinados bens e serviços é mais específica, sendo medida a partir da ideia de satisfação das necessidades básicas.

McGregor (2006) trabalha com um conceito amplo de bem-estar (*wellbeing* em vez de *welfare*), no contexto de uma pesquisa ampla financiada pelo Conselho Econômico e Social de Pesquisa britânico. O bem-estar reflete os recursos que a pessoa tem a seu dispor, o que pode ser desempenhado e conquistado com estes recursos em termos das necessidades e objetivos individuais, além da satisfação das necessidades subjetivas e aspirações pessoais.

Gough, Ian, McGregor, e Camfield (2006) qualificam este conceito mais amplo de bem-estar, citado aqui apenas para mostrar que, na década atual, a evolução conceitual continua. Três desafios estruturam o arcabouço desenvolvido pelos autores. O primeiro reflete tendências já descritas, com a passagem da pobreza monetária para o desenvolvimento humano, desafio iniciado no final do século passado, mas chegando a um conceito mais amplo ainda em termos de bem-estar, sendo um conceito que abriga tanto o bem-estar objetivo quanto o subjetivo. Seguindo Martha Nussbaum (2000), o conceito incorpora mais aspectos não econômicos ao desenvolvimento humano, como a expressão da imaginação e emoções. O segundo desafio é incorporar os recursos disponíveis e a agência em termos de um arcabouço de vida (parecido com a antiga estratégia de sobrevivência latino-americana dos anos 1970). Os recursos mencionados

pelos autores não são apenas os econômicos, diferentemente da simples posse de ativos enfatizada pelos economistas, mas também recursos sociais, que ajudam a sobrevivência na condição de vulnerabilidade. As relações sociais entre os agentes e o contexto cultural fazem parte deste contexto de recursos, podendo agir como meio e fim. Cinco categorias de recursos são identificadas: material, humano, social, cultural e ambiental. O terceiro desafio é incorporar o conceito de bem-estar subjetivo e de qualidade de vida. Esta tendência já era notada mesmo entre os economistas, com a ampliação dos estudos utilizando os *surveys* sobre felicidade (*happiness*).

O conceito de “necessidades básicas” (*basic needs*) é revisado por Gough et al. (2006), desde o seu lançamento pela OIT no programa de ação em 1978 até a sua implementação como ideia força das ações do Banco Mundial. Já na década de 1980 o conceito começou a perder a sua força, devido não só à onda “neoliberal” que começava a despontar até culminar com o “Consenso de Washington”, mas também porque os movimentos sociais que começavam a se organizar o consideravam autoritário, por ser formulado de cima para baixo. Num ponto bastante interessante para a exegese da relação entre população e desenvolvimento, os autores mostram que os conceitos-chave das necessidades básicas foram ressuscitados, primeiro, pela Conferência de Desenvolvimento Social em Copenhague, 1995, e, depois, pela Declaração do Milênio em setembro de 2000, culminando com o estabelecimento das metas do milênio, que revivem várias necessidades básicas, como sobrevivência (mortalidade infantil), saúde (HIV/Aids e malária), combate à fome e pobreza, educação básica, entre outras. A situação de pobreza observada em vários países, a despeito do crescimento econômico, a situação de pobreza da África, o fim da guerra fria e a influência do trabalho de Sen são mencionados como razão para a retomada desta temática das necessidades básicas.

## **Riscos, direitos e necessidades**

Munro (2007) argumenta que as justificativas para a criação de um estado de bem-estar ou mesmo para a instalação de uma rede de proteção social costumam vir de três fontes: primeiro, a falência do mercado para cobrir todas as formas de risco existentes na vida; segundo, pelos direitos humanos principalmente nos seus aspectos sociais e econômicos; e, terceiro, pelas doutrinas

de necessidades, que enfatizam a importância moral de se eliminar ou aliviar a pobreza. Estas três justificativas costumam correr em paralelo, pois são formuladas com base em matrizes teóricas completamente distintas. As teorias de risco foram importantes para o surgimento de várias políticas no moderno estado de bem-estar e gozam de prestígio entre os economistas. A perspectiva dos direitos é muito importante na esfera das conferências internacionais, principalmente no âmbito das Nações Unidas e particularmente aquelas que tratam do desenvolvimento humano e das barreiras para alcançá-lo. As organizações não-governamentais são agentes importantes na implementação desta perspectiva, particularmente na defesa (*advocacy*) destes direitos. Já a perspectiva das necessidades foi importante na fundamentação das metas do milênio, conforme mencionado anteriormente. Segundo o autor, as pessoas envolvidas com a proteção social e o combate à pobreza devem entender as áreas de suporte mútuo e as áreas de contradição destas três perspectivas, visando a proteção contra ataques conservadores à política social.

Nicholas Barr (1992 e 1998, apud MUNRO, 2007) destaca que a lista tradicional de falhas que costumam justificar a intervenção do Estado (bens públicos, externalidades, mercados incompletos, informação imperfeita, concorrência imperfeita, etc.) é pouco útil para explicar o surgimento do moderno estado de bem-estar. A principal razão para a provisão pública de serviços como saúde, educação e seguridade social possui objetivos de eficiência, principalmente associados à falha de informação (e assimetria), que poderiam deixar a população sem proteção a certos riscos não segurados pelo mercado. Muitos dos riscos não cobertos decorrem do problema de agente-principal tratado pela economia. A falta de colateral e assimetria na informação explica, por exemplo, a ausência do mercado de crédito para educação fora do setor público. Os programas de crédito educativo geralmente operam com fundos governamentais. Munro comenta que quase não há referências a direitos na literatura, embora estes sejam aceitos como julgamento de valor. Há uma aceitação do combate à pobreza como objetivo, uma pobreza medida em termos de renda monetária.

Os direitos sociais e econômicos tomam forma com a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU, em 1948. A partir daí, a obrigação do Estado de prover proteção social aos seus cidadãos tornou-se uma questão de direitos humanos. Munro sugere três tradições dentro da escola dos direitos humanos: lei natural; leis internacionais de direitos humanos; e uma teoria de

necessidades humanas como base dos direitos humanos. A lei natural refere-se a questões de dignidade humana e remete à tradição judaico-cristã. O direito à vida está presente desde os dez mandamentos, o mesmo ocorrendo com a ideia de que todos os homens foram criados iguais. Os preceitos constitucionais e a lei internacional, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, correspondem à segunda tradição. Direitos se distinguem da caridade, tornando-se obrigações legais. Atualmente, a arena internacional é objeto de disputa nesta esfera, principalmente no que tange a definição e ratificação de novos direitos, especialmente com a resistência de grupos de países, o que ocorre, por exemplo, na esfera de gênero, direitos sexuais e reprodutivos e na migração internacional. Estes aspectos possuem grande implicação na questão contemporânea de população e desenvolvimento.

Já a tradição dos direitos com base nas necessidades humanas difere das duas anteriores, considerando os direitos humanos parte de uma filosofia moral. Há certas necessidades básicas que são direitos, condição necessária para que qualquer pessoa se torne um agente moral, independentemente de haver alguma lei ou fé a este respeito. O direito a abrigo, nutrição, educação básica, tratamento de saúde, entre outros, não deveria depender de uma formalização legal. Um dos pontos mais conflitantes na questão dos direitos refere-se aos custos decorrentes da sua implementação: os direitos são soberanos em relação à economia, mas sua implementação muitas vezes depende da restrição orçamentária do Estado. O debate entre focalização e universalização de algumas políticas sociais pode ser entendido no contexto deste conflito.

A tradição das necessidades básicas, além do seu fundamento para a abordagem dos direitos, também serve para justificar a proteção social. A escola de necessidades básicas, discutida anteriormente, representa a primeira crítica ao conceito de renda econômica monetária como medida de bem-estar. A base filosófica do modelo das necessidades básicas fundamenta-se na psicologia social de Maslow, que fala de uma hierarquia de valores. Dudley Seers (1969, apud Munro, 2007) foi um dos pioneiros na crítica à renda monetária *per capita*, sugerindo a consideração de outras dimensões também importantes. Para Seers, era possível obter crescimento econômico sem nenhuma melhoria e até mesmo com deterioração das coisas mais importantes para a qualidade da vida humana. Segundo Munro, a questão da proteção social deveria ser um objetivo público. A satisfação das necessidades básicas era defendida por argumentos morais (é um

bem em si mesmo), instrumentais (os gastos com saúde, educação, saneamento básico, entre outros, são vistos como investimentos) e políticos (a satisfação das necessidades básicas beneficiaria pobres e ricos numa sociedade). Segundo Munro, a escola das necessidades básicas trata a proteção social como algo residual, o que é uma falha nesta linha, principalmente no que tange o papel das políticas públicas.

### **CIPD em Cairo e as metas do milênio**

A Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD) realizada no Cairo, em 1994, é o ponto de referência básica desta discussão, tendo em vista a implementação contextualizada da relação entre população e desenvolvimento. Entretanto, como discutiremos a seguir, é difícil separar o processo pós-CIPD da formulação das metas do milênio e da interação entre estes dois componentes. Nossa análise mais geral associada às metas do milênio baseia-se primordialmente em dois autores: Loewe (2008) e Hulme (2007), que concordam em classificar o ambiente global no qual a CIPD faz parte, nos anos 1990, como parte de um ciclo de conferências internacionais iniciado com a Conferência Mundial para as Crianças (*World Summit for Children*), realizada em Nova Iorque, em 1990.

Ainda neste contexto, os autores enfatizam a publicação do *Relatório de Desenvolvimento Humano* da agência PNUD das Nações Unidas, também em 1990, que questiona o automatismo do crescimento econômico na geração do desenvolvimento humano, criando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O início da década de 1990 marca o fim da era do “Consenso de Washington” no contexto das agências internacionais. Não só o conceito de renda monetária era questionado, sendo substituído pelo conceito de desenvolvimento humano, conforme discutido anteriormente, mas também questionava-se a ideia de que o crescimento econômico era suficiente para reduzir a pobreza. Este novo contexto marca o início de uma era que vai influenciar a primeira década do século XXI, e que Loewe chama inicialmente de era pós-consenso de Washington.

Neste contexto, Hulme (2007) considera a CIPD fator de extrema importância para o processo de evolução que leva à elaboração das metas do milênio. Há uma clara distinção entre a CIPD e as conferências populacionais anterior-

res, com um descolamento das questões de controle populacional via planejamento familiar para uma agenda focada nos direitos sexuais e reprodutivos, estabelecendo metas para redução da mortalidade infanto-juvenil e materna, assim como garantindo o direito ao acesso a serviços de saúde reprodutiva. Esta foi provavelmente a conferência internacional dos anos 1990 onde ocorreu um debate mais aquecido entre representantes governamentais, técnicos e ativistas sociais. As negociações de bastidores demarcavam um claro embate entre os defensores dos direitos sexuais e reprodutivos e vertentes religiosas tanto no campo islâmico quanto do Vaticano e de grupos cristãos conservadores.

No campo dos princípios, o documento (Plano de Ação – PoA) da CIPD (UNFPA, 2004) reforça os direitos das mulheres como inalienáveis, integrais e parte dos direitos humanos, garantindo a capacidade para controlar sua própria reprodução e a igualdade das mulheres na participação em todas as esferas da vida (civil, cultura, econômica, política e social). Os serviços de saúde em geral e de saúde reprodutiva em particular devem ser de acesso universal e para ambos os sexos. A noção de desenvolvimento sustentável, incluindo a perspectiva da equidade e da sustentabilidade entre gerações, também é explicitada como princípio. O desenvolvimento deve ser sustentado e sustentável, o primeiro conceito sendo explicitamente associado com economia e crescimento, e o segundo incluindo a dimensão ambiental e a disponibilidade de recursos naturais. Ainda são reforçados princípios que garantem o direito universal à educação e a prioridade máxima para o bem-estar das crianças.

No terceiro capítulo do PoA estabelece-se que o componente populacional deve ser integrado às estratégias de desenvolvimento sustentado e sustentável dos países. O objetivo é garantir a qualidade de vida de todas as pessoas e erradicação da pobreza, com particular atenção à melhoria das condições socioeconômicas da mulher pobre. A erradicação da pobreza deve ser integrada à questão ambiental, para que a sustentabilidade do desenvolvimento seja garantida. O quarto capítulo trata da igualdade de gênero e do “empoderamento” das mulheres, garantindo seu completo envolvimento em todas as esferas da vida. O quinto capítulo trata da garantia de que as políticas públicas darão suporte e proteção às famílias, na sua multiplicidade de arranjos, em especial no caso das famílias em condições de vulnerabilidade.

O sexto capítulo é o mais importante para a temática deste trabalho, abordando o crescimento e a estrutura populacional. Mesmo não tendo uma postura

“controlista”, o capítulo estabelece de início que a transição demográfica deveria ser “facilitada”, sempre que houvesse um desequilíbrio entre as taxas demográficas e os objetivos econômicos, sociais e ambientais. A estabilização da população mundial é considerada importante para a viabilização de um desenvolvimento sustentado e sustentável. No campo da estrutura etária, o capítulo menciona explicitamente a prioridade para o segmento de crianças e jovens, notadamente a garantia do direito à educação e a realização completa de suas capacidades, em especial no que tange o casamento precoce e a gravidez na adolescência. Ainda no que se refere à estrutura etária, o capítulo trata da viabilização da qualidade de vida do idoso, do desenvolvimento de um sistema de saúde e de seguridade social para o idoso, incluindo a promoção de suporte informal e familiar para o idoso. O capítulo contempla, também, as populações indígenas e as pessoas portadoras de deficiências.

Os demais capítulos do PoA tratam de temas relevantes para a questão do desenvolvimento,<sup>4</sup> mas foge aos nossos objetivos discuti-los detalhadamente neste trabalho. A temática do capítulo 8, sobre saúde, morbidade e mortalidade, é importante em si mesma, adquirindo, de acordo com a revisão da literatura em desenvolvimento realizada neste trabalho, papel crucial também como variável exógena fomentadora do desenvolvimento econômico, notadamente no caso daqueles países em estágio inicial da transição demográfica. A temática do capítulo 9, sobre urbanização e migração interna, foi revisada no encontro anual da CPD (Comissão de População e Desenvolvimento) das Nações Unidas, realizado em 2008, recolocando a temática urbana de forma provocativa, no sentido de que os aspectos positivos da urbanização são destacados. A temática do capítulo 10, sobre migração internacional, vem adquirindo importante notoriedade por causa tanto do envelhecimento populacional nos países desenvolvidos, quanto do aumento da xenofobia em relação aos migrantes internacionais, bem como pelo crescente papel das remessas internacionais, entre outros fatores. Este tema tem sido objeto de várias reuniões específicas internacionais e justificaria em si um documento detalhado. A questão sobre população, desenvolvimento e edu-

---

<sup>4</sup> Os temas dos demais capítulos são: capítulo 7 – direitos reprodutivos e saúde reprodutiva; capítulo 8 – saúde, morbidade e mortalidade; capítulo 9 – distribuição populacional, urbanização e migração interna; capítulo 10 – migração internacional; capítulo 11 – população, desenvolvimento e educação; capítulo 12 – tecnologia, pesquisa e desenvolvimento; capítulo 13 – ação nacional; capítulo 14 – cooperação internacional; capítulo 15 – parcerias com o setor não-governamental; capítulo 16 – acompanhamento da conferência.

cação, tratada no capítulo 11, também mereceria um estudo específico, assim como a promoção do acesso a uma educação de qualidade para toda a população. Aliás, no contexto de uma agência internacional especializada, no âmbito do PoA, um foco importante é a questão da educação sexual nas escolas e, cada vez mais importante, a temática da transição para a vida adulta, tendo como cenário a trajetória escolar.

A temática dos direitos reprodutivos e da saúde reprodutiva, tratada no capítulo 7, também não será discutida detalhadamente nesse documento, mas merece uma distinção especial. Este foi o tema mais debatido na CIPD, mudando totalmente a perspectiva da relação entre planejamento familiar (visto como controle populacional anteriormente), população e desenvolvimento. A temática dos direitos reprodutivos, da saúde sexual e reprodutiva tornou-se um eixo articulador central no campo populacional, com foco importante nas relações de gênero. A resistência política de setores conservadores, principalmente no campo religioso, além do papel ativo da sociedade civil e organizações não-governamentais, confere ao tema uma complexidade única.

O ciclo de conferências internacionais continuou após a CIPD em 1994, sendo que o ano de 1995 atingiu o ápice, com duas conferências internacionais importantes: a conferência mundial sobre o desenvolvimento social realizada em Copenhague; e a conferência mundial sobre as mulheres realizada em Pequim.

O ápice deste processo dos anos 1990 ocorreu na conferência do milênio, no contexto da 55ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em setembro de 2000 (LOEWE, 2008). Segundo Loewe, esta conferência reflete uma mudança de paradigma que pode ser resumido em seis ideias-força, das quais mencionamos quatro importantes para este trabalho. Primeiro, a criação de um novo consenso de desenvolvimento para se contrapor ao Consenso de Washington. Segundo, a mudança de foco para o desenvolvimento humano sustentável, em vez do foco exclusivo no crescimento econômico. A pobreza não é vista mais com ênfase somente na renda monetária, incluindo as dimensões de capital humano (saúde e educação), direitos políticos (participação, direitos civis, transparência administrativa, sistemas jurídicos, etc.) e administração dos riscos (com foco na proteção social). O adjetivo sustentável anexado ao desenvolvimento humano reflete a importância da preocupação ambiental. Terceiro, há uma orientação voltada para resultados, o que implica o estabelecimento de metas mensuráveis, configurando as chamadas metas do milênio. Quarto, o



papel crescente jogado pela sociedade civil como ator na política de desenvolvimento, inclusive com a crescente participação de organizações não-governamentais nas conferências internacionais.

Já Hulme (2007) vê duas ideias-força guiando o estabelecimento das metas do milênio: o desenvolvimento humano e a administração por resultados. O foco no desenvolvimento humano já foi discutido anteriormente, devendo-se apenas destacar a crítica à ênfase no crescimento da renda monetária *per capita* e a prioridade para a questão da pobreza, principalmente na provisão de serviços que viabilizam as capacidades (segurança alimentar, saúde e educação). O foco na administração por resultados contribui para medição e monitoramento de quão adequadamente os objetivos estão sendo atingidos.

Loewe (2008) também lista problemas com as metas do milênio. Para o autor, o conceito de desenvolvimento expresso nas metas do milênio ficou aquém da base conceitual do desenvolvimento humano, anteriormente revisada de acordo com a influência do conceito de capacidades de Sen, incluindo aspectos não materiais da pobreza. A privação política, social e a vulnerabilidade são dimensões ignoradas nas metas. Além disso, os indicadores desenvolvidos a partir das metas estabelecidas captam o lado quantitativo do desenvolvimento, mas subestimam os aspectos qualitativos. Um ponto crítico extremamente importante levantado pelo autor trata da negligência das causalidades múltiplas. Para ele, um dos aspectos positivos das conferências dos anos 1990 foi mostrar a dependência mútua entre pobreza, educação, saúde, entre outros aspectos. A separação das metas individualmente pode causar uma abordagem mecanicista de intervenção, ignorando a importância do arcabouço integrado.

Hulme (2007) faz uma interessante análise processual das ações que levaram a transição das conferências internacionais, realizadas nos anos 1990, para o desenvolvimento das metas internacionais de desenvolvimento no âmbito da ONU, até se chegar na preparação do documento *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*, que foi apresentado na Assembleia Geral da ONU em 2000. O foco principal do documento era na erradicação da pobreza humana, mas apresentava conteúdo diferente do documento preparatório interno da ONU (*Shaping the 21st Century*). A análise de conteúdo efetuada por Hulme identifica áreas perdedoras e ganhadoras em termos de mudanças nas metas quando da transição entre os documentos.

As grandes áreas perdedoras foram: igualdade de gênero e “empoderamento” da mulher (os objetivos não estavam incluídos no documento explicitamente, voltando depois nas metas); saúde reprodutiva (foi omitida no documento, a despeito da sua importância na CIPD, devido à pressão exercida pelos grupos derrotados no Cairo); e o setor de saúde em geral (as metas de redução da mortalidade infantil e infanto-juvenil, assim como as de mortalidade materna, haviam desaparecido. O autor destaca que HIV/Aids foi o grande ganhador nessa área, parecendo ser o único problema de saúde). As áreas ganhadoras foram: crescimento econômico (o tema recebeu uma atenção muito maior do que vinha sendo dada nas conferências internacionais); tecnologia (provavelmente por causa da novidade da época, no que tange informática e inclusão digital); as metas para os países desenvolvidos; meio-ambiente (analisado detalhadamente e recomendando a ratificação do protocolo de Kyoto); e ênfase nos problemas africanos (justificável depois de duas décadas perdidas). A comparação dos dois documentos precede o estabelecimento das metas do milênio na *Millennium Declaration*, sendo que Hulme (2007) analisa também a transição até o estabelecimento das metas, que reflete uma coordenação da ONU com outros organismos internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial. As negociações nesta transição foram enormes, com todos os tipos de pressões e interesses.

O processo de negociação é descrito detalhadamente por Hulme (2007). A área que perdeu mais foi a de saúde reprodutiva, apesar de ser um objetivo explícito e central para o desenvolvimento humano. Uma solução de compromisso foi alcançada com o estabelecimento de uma meta para redução da mortalidade materna. A perda em saúde reprodutiva foi balanceada por um ganho na área de igualdade de gênero e “empoderamento” da mulher, que foi mantida como meta e teve o número de indicadores ampliado. Para o autor, a ambivalência da posição dos EUA no processo e o caráter dinâmico que estas negociações possuem fizeram com que países menos poderosos jogassem um papel mais importante, e que interesses religiosos conservadores sobre saúde reprodutiva tivessem poder de veto maior do que na CIPD. Este processo político mostrou que o arcabouço conceitual, discutido anteriormente em termos tanto econômicos como do desenvolvimento humano das capacidades, fica vulnerável a pressões durante o processo, com a retirada e inclusão de componentes fundamentais para o desenvolvimento humano.

Já em outubro de 2007 foi incluída uma meta (a 5b) referente ao acesso universal à saúde reprodutiva até 2015, incluindo dimensões como a prevalência contraceptiva, a taxa de fecundidade na adolescência, pelo menos quatro visitas de pré-natal e a redução da necessidade insatisfeita por contracepção. Em outras palavras, houve um movimento das forças do Cairo suficiente para reverter parcialmente a tendência conservadora anteriormente descrita.

No campo do debate econômico, as metas do milênio são totalmente compatíveis com a visão ambiciosa de combate à pobreza defendida por Sachs (2005) e criticada por Easterly (2002 e 2005). Para Easterly, as metas são muito genéricas e de difícil monitoramento. O autor sugere histórias de sucesso mais localizadas, que deveriam ser mais enfatizadas – por exemplo, o papel da OMS (Organização Mundial da Saúde) na erradicação da varíola, na redução dos vermes e lombrigas e nas campanhas de vacinação que ocorrem em várias regiões. Ele menciona também a experiência de programas de transferência condicionada de renda, como o Progreso do México e o Bolsa Família, entre outros. Segundo o autor, os projetos específicos podem ser monitorados e avaliados, enquanto metas gerais não se adaptam a este propósito.

### **Novos debates pós-Cairo: a volta da economia e o dividendo demográfico**

Conforme revisamos anteriormente, no período da conferência mundial de população do México, em 1984, os estudos econômicos não mostravam um impacto negativo do crescimento populacional sobre o crescimento da renda per capita monetária. Os estudos discutidos em *Population matters* (BIRDSALL; KELLEY; SINDING, 2001) sucedem por mais de cinco anos a CIPD, precedendo em pouco a publicação das metas do milênio. Os estudos micro e macro que são apresentados nos capítulos do livro procuram mostrar que há mais evidências de um impacto positivo da queda da fecundidade sobre as variáveis econômicas, como renda *per capita*, do que o contrário. Nas estimativas constantes no livro existem mais evidências de resultados negativos do crescimento populacional sobre o crescimento da renda *per capita* do que nos resultados da década anterior, o que se deve, pelo menos em parte, a melhores especificações econométricas dos modelos (KELLEY; SCHMIDT, 2001).

A grande novidade nas estimativas econométricas macro é que a decomposição do crescimento populacional nos seus componentes de fecundidade e

mortalidade mostra impactos significativos e sem sinal contrário, o que seria de se esperar caso o impacto do incremento populacional sobre o aumento da renda *per capita* fosse nulo. A relação negativa entre fecundidade e crescimento da renda *per capita* indica o efeito imediato da fecundidade sobre a estrutura etária de período, enquanto o impacto negativo da mortalidade (positivo da expectativa de vida ao nascer) sobre a renda indica um efeito de saúde sobre a produtividade econômica. A razão entre população adulta (em idade ativa) e população total também afeta positivamente o crescimento da renda *per capita*.

Em suma, as estimativas geradas a partir dos anos 1990, portanto, em grande medida, pós-Cairo, representadas aqui pelos capítulos do livro *Population matters*, mostram resultados mais contundentes associados a um impacto negativo do crescimento populacional sobre o aumento da renda. Estes resultados podem decorrer de séries históricas maiores, de melhoria nas especificações do modelo a partir de avanços nos modelos de crescimento econômico, mas também pela inclusão de variáveis de estrutura etária, o que aponta para uma medida do chamado primeiro “dividendo demográfico”, determinado pela queda na razão de dependência da população.

O trabalho de Headey e Hodge (2009) é quase definitivo nesta questão, pois não só revisa a literatura sobre a relação entre aumento populacional e crescimento econômico, mas também faz uma “meta-análise” das estimativas existentes na literatura. Este não é o contexto apropriado para discutirmos a metodologia de “meta-análise” empregada pelos autores, mas os mesmos utilizam 471 regressões originais obtidas na base de dados de pesquisa (ECONLIT), por intermédio do uso das palavras-chave relevantes. Foram entrados os dados do impacto estimado do crescimento populacional sobre o crescimento econômico, o erro padrão de estimativa, a estatística “t” obtida, o tipo de medida demográfica utilizada para medir o impacto, as variáveis de controle, se os dados eram painel ou transversais, os países que entraram na amostra e características da amostra. Os autores testaram uma série de hipóteses, que são enunciadas a seguir, com os respectivos resultados obtidos:

- a primeira hipótese era de que o padrão etário do crescimento populacional afetava o impacto no crescimento econômico. O impacto do crescimento populacional total não foi estatisticamente significativo, mas o impacto do crescimento da população adulta é positivo e significativo, enquanto o da população jovem é negativo e significativo. Os autores sugerem que o efeito da população jovem tende a ser maior;

- a segunda hipótese era de que o crescimento populacional apresentava um efeito mais adverso (mais negativo ou menos positivo), no caso em que a disponibilidade de terras fosse escassa. Os resultados foram ambíguos, sugerindo que o efeito da densidade populacional interagida com o crescimento populacional é heterogêneo.
- a terceira hipótese sugeria que o impacto do crescimento populacional sobre o crescimento econômico seria mais positivo ou menos negativo se a regressão controlasse pela taxa de investimento. O resultado foi de pequena magnitude, mesmo quando capturado;
- a quarta hipótese sugeria que a associação parcial entre o crescimento populacional e o crescimento econômico seria mais positiva, ou menos negativa, se os gastos educacionais entrassem como controle na regressão. O resultado foi contrário, com um decréscimo pequeno no caso do crescimento da população jovem, mas houve um aumento no da população adulta. Este resultado indica que há um retorno defasado nos investimentos educacionais;
- a quinta hipótese sugeria que os efeitos do crescimento populacional sobre o crescimento econômico seriam maiores se variáveis de saúde e educação estivessem excluídas do modelo, pois estas podem afetar a fecundidade e promover o crescimento econômico. Os resultados obtidos neste teste foram ambíguos e pouco informativos para a teoria;
- a sexta hipótese sugeria que a associação parcial entre o crescimento populacional e o crescimento econômico seria mais positiva ou menos negativa se os controles pela qualidade de políticas (governança) e das instituições estivessem incluídos no modelo. Os resultados obtidos neste teste não corroboraram a hipótese;
- a sétima hipótese era de que o efeito do crescimento populacional sobre o crescimento econômico seria mais adverso (negativo) a partir de 1980. Este resultado foi o mais robusto de todo exercício, sugerindo que a adversidade do crescimento populacional sobre o crescimento econômico tem aumentado com o tempo;
- a oitava hipótese era de que o efeito do crescimento populacional sobre o crescimento econômico é mais adverso nos países em desenvolvimento. A hipótese não foi confirmada pelos dados e os resultados foram ambíguos;
- a nona hipótese sugeria que diferenças em métodos econométricos explicam a diversidade dos resultados, mas sem ter uma direção determinada. Os resultados não confirmaram esta hipótese.

A “meta-análise” de Headey e Hodge (2009) e os testes de hipótese descritivos sugerem que os efeitos diretos da transição demográfica sobre o crescimento econômico dependem da temporalidade. O aumento na fecundidade apresenta um efeito adverso no curto prazo e um efeito positivo num intervalo mais longo. Os resultados sugerem que o efeito negativo do crescimento populacional ficou mais forte a partir dos anos 1980. O efeito negativo mais importante decorre da razão de dependência jovem, enquanto o impacto positivo do crescimento da população adulta é menos robusto, dependendo dos controles sobre variáveis como instituições, políticas, educação e saúde.

Se estes resultados podem ser generalizados, eles qualificam o efeito do chamado dividendo demográfico, que, na sua visão mais clássica, está relacionado ao crescimento da população adulta em idade de trabalhar (PIA). Precisamente este é o resultado mais ambíguo da meta-análise de Headey e Hodge (2009). O dividendo demográfico decorrente da mudança na razão de dependência infantil é mais na tradição de Coale e Hoover (1958), quando reflete melhorias educacionais, mas como neste caso o efeito não é direto sobre a renda, talvez o termo janela de oportunidades seja mais apropriado. Já no que se refere ao impacto sobre o crescimento da renda via redução na razão de dependência, o resultado parece seguir mais a tradição de Leff (1969), não mencionado pelos autores, que sugere um efeito direto da razão de dependência infantil sobre o crescimento da renda por intermédio da poupança.

Seja sob a forma dos estudos de impacto do crescimento populacional sobre o crescimento da renda *per capita*, seja pela forma do efeito do dividendo demográfico (direto sobre a renda ou indireto sobre a educação, que é menos preciso), o fato é que os estudos econômicos ganharam força novamente no início do século. Isto não quer dizer que surgiu uma “nova onda controlista”, nem que o tema do desenvolvimento humano foi superado ou abandonado.

### **Novos debates pós-Cairo: população e políticas públicas**

A partir tanto dos objetivos da CIPD quanto da formulação das metas do milênio, além do objetivo mais amplo de desenvolvimento humano, uma série de iniciativas no campo das políticas públicas foi se desenvolvendo. Não vamos tratar deste tema detalhadamente, pois foge aos objetivos do trabalho, mas cabe ressaltar a importância das políticas assistenciais dentro do desenvolvimento de

uma rede de proteção social para os pobres. Nesse sentido, as transferências de renda não-contributivas, voltadas para a população pobre, condicionadas (Progressa, Bolsa Família, etc.) ou não condicionadas (aposentadoria rural e BPC no Brasil, aposentadoria na África do Sul, etc.) assumem um papel cada vez mais importante no combate à pobreza e desigualdade no curto prazo.

A questão de gênero e direitos sexuais e reprodutivos foi tratada neste ensaio no contexto da CIPD, mas o tema não foi abordado explicitamente no sentido de questionar a relação entre equidade de gênero, políticas sociais equitativas de gênero e sua interação com o crescimento populacional e econômico. Esta agenda é premente e a colocamos como pauta para estudos futuros.

Finalmente, as transferências intergeracionais públicas e privadas e seu papel na transição demográfica, inclusive com implicações para o crescimento econômico, também não foram tratados neste trabalho, mas merecem uma atenção mais detalhada em estudos futuros.

### **À guisa de conclusão: a relação entre bem-estar e crescimento econômico**

Os estudos econômicos sobre a relação entre população e economia ganharam força novamente no início do século. Curiosamente, esta tendência ocorreu quando a área de direitos sexuais e reprodutivos sofreu o seu maior ataque. Não parece razoável inferir que o crescimento de uma área se deu às custas do prejuízo de outra. De qualquer forma, não há como ignorar que este fato possa ter sido influenciado pelo papel da interação de grandes interlocutores internacionais, principalmente Banco Mundial, FMI e OCDE, instituições que jogaram um papel fundamental na interação com a ONU, segundo o processo descrito por Hulme (2007). É possível que estas instituições não abram mão de uma análise econômica mais tradicional, com a renda *per capita* como variável-chave, mesmo tendo também o objetivo explícito de combater a pobreza no mundo. Isto pode explicar também o grande número de exercícios recentes sobre crescimento pró-pobre, assim como sobre a relação entre crescimento econômico e redução da pobreza, controlando pela desigualdade de renda, conforme revisamos neste trabalho.

O conceito de desenvolvimento humano, acrescido do adjetivo sustentável, que se desenvolveu no processo das conferências internacionais e foi corroborado pela CIPD, veio para ficar. O ressurgimento da velha temática sobre a

relação entre crescimento econômico e crescimento populacional não deve ser visto nem como um reaparecimento do “controlismo” nem como uma ameaça à utilização da noção de desenvolvimento humano. Estas são esferas de conhecimento relacionadas, mas não competitivas.

Uma vantagem da teoria econômica tradicional com relação ao desenvolvimento humano é que ela tem um modelo de crescimento, conforme revisamos aqui, enquanto o desenvolvimento humano sustentável é um objetivo finalístico, que teria de ter um arcabouço teórico de evolução temporal ou crescimento para poder competir definitivamente com a abordagem econômica tradicional. Isto não quer dizer que esta concepção deva ser ignorada, principalmente no que tange a definição de metas relacionadas a questões de igualdade de oportunidades, de justiça e de satisfação das aspirações humanas mais elevadas.

Um campo promissor para a integração das abordagens econômicas com a perspectiva do desenvolvimento humano é a análise de experiências micro, principalmente aquelas associadas com eventuais “armadilhas de pobreza”, muitas referenciadas neste trabalho. A identificação do mecanismo inibidor do investimento humano, ou da ausência de capacidades, assim como o estabelecimento do choque necessário para quebrar esta inibição, pode ser suficiente para viabilizar o aumento da renda e a saída da pobreza. Nesta linha, tanto o caso da política de transferência de renda condicionada quanto o do investimento no desenvolvimento das crianças durante a fase da primeira infância são exemplos ilustrativos de choques que podem romper com estes ciclos viciosos (ver, a este respeito, GALIANI, 2007).

## Referências bibliográficas

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, S. Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. **American Economic Review**, 91(5): 1.369-1.401, 2001.

BARR, N. Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. **Journal of Economic Literature**, 30, p. 741-803, 1992.

\_\_\_\_\_. **The economics of the Welfare State**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998.

BARRO, R. J.; BECKER, G. S. Fertility choice in a model of economic growth. **Econometrica**, 57, p. 481-501, 1989.



BASU, K. Child labor: cause, consequences and cure, with remarks on international labor standards. **Journal of Economic Literature**, 37(3): 1.083-1.119, 1999.

BASU, K.; VAN, P. H. The economics of child labor. **American Economic Review**. 88(3): 412-427, 1998.

BASU, K.; DAS, S.; DUTTA, B. **Child labor and household wealth: theory and empirical evidence of an inverted-U**. BREAD, February 2007 (Working paper,139).

BECKER, G.; MURPHY, K. M.; TAMURA, R. Human capital, fertility and economic growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, part 2, S12-S37, October 1990.

BIRDSALL, N. Economic approaches to population growth. In: HOLLIS, B. C.; SRINIVASAN, T. N. (Eds.). **Handbook of development economics**. Amsterdam: Elsevier, v. 1, 1988.

BIRDSALL, N.; KELLEY, A.; SINDING, S. (Eds.) **Population matters**. New York: Oxford University Press, 2001.

BLOOM, D.; CANNING, D. Cumulative causality, economic growth, and the demographic transition. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A.; SINDING, S. (Eds.). **Population matters**. New York: Oxford University Press, 2001.

BLOOM, D. E.; CANNING, D. **Epidemics and economics**. Harvard School of Public Health, May 2006 (Working paper). Disponível em: <[www.hsph.harvard.edu/pgda/](http://www.hsph.harvard.edu/pgda/)>.

BLOOM, D.; SACHS, J. Geography, demography, and economic growth in Africa. **Brookings Papers on Economic Activity**, 2, 207-295, 1998.

BOUCEKKINE, R.; DE LA CROIX, D.; PEETERS, D. Demographic, economic and institutional factors in the transition to modern growth in England: 1530-1860. In: **Population and Development Review. Supplement in Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth**, p. 126-148, 2008.

BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction; explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T.; TURNOVSKY, S. (Eds.). **Inequality and growth: theory and policy implications**. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

\_\_\_\_\_. The poverty-growth-inequality triangle. trabalho apresentado no Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, fevereiro 2004.

CLARK, G. **A farewell to alms: a brief economic history of the world**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

COALE, A. J.; HOOVER, E. M. **Population growth and economic development in low-income countries**. Princeton: Princeton University Press, 1958.

DOLLAR, D.; KRAAY, A. Growth is good for the poor. **Journal of Economic Growth**, v. 7, p. 195-225, 2002.

EASTERLY, W. **The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics**. Cambridge, MA.: MIT Press., 2002.

\_\_\_\_\_. **Reliving the '50s: the big push, poverty traps, and takeoffs in economic development**. Center for Global Development, August 2005 (Working paper, 65).

GALIANI, S. Reducing poverty in Latin America and the Caribbean. **Report for the Copenhagen Consensus Center and the Inter-American Development Bank**, September 2007.

GALLUP, J. L.; SACHS, J. D.; MELLINGER, A. D. **Geography and economic development**. Harvard Institute for International Development, 1998. Disponível em: <<http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/geoecd.pdf>>.

GALOR, O. From stagnation to growth: unified growth theory. **Handbook of economic growth**, 2005, 171-293.

GALOR, O.; WEIL, D. N. From malthusian stagnation to modern growth. **American Economic Review**, 89, p. 150-154, May 1999.

\_\_\_\_\_. Population, technology and growth: from malthusian stagnation to the demographic transition and beyond. **American Economic Review**, 90, p. 806-828, September 2000.

GOUGH, I.; MCGREGOR, J. A.; CAMFIELD, L. **Wellbeing in developing countries: conceptual foundations of the WeD Programme**. ESRC Research group on Wellbeing in Developing Countries (WeD) at the University of Bath, setembro 2006 (Working paper, 19).

HANSEN, G.; PRESCOTT, E. Malthus to Solow. **American Economic Review**, 92(4): 1.205-1.217, 2002.

HEADEY, D. D.; HODGE, A. The effect of population growth on economic growth: a meta-regression analysis of the macroeconomic literature. **Population and Development Review**, 35 (2): 221-248, June 2009.

HEMMI, N. The poverty trap with high fertility rates. **Economics Bulletin**, v. 9, n. 6, p. 1-4, 2003.

HULME, D. **The making of the millennium development goals: human development meets results based management in an imperfect world**. Brooks World Poverty Institute, December 2007 (Working paper, 16).

KELLEY, A.; SCHMIDT, S. Aggregate population and economic growth correlations: the role of the components of demographic change. **Demography**, 32(4): 543-555, 1995.

\_\_\_\_\_. Economic and demographic change: a synthesis of models, findings, and perspectives. In: BIRDSALL, N.; KELLEY, A.; SINDING, S. (Eds.). **Population matters**. New York: Oxford University Press, 2003.

KRAAY, A.; RADDATZ, C. **Poverty traps, aid, and growth**. World Bank, 2005. Mimeografado.

KRUGER, D.; SOARES, R. R.; BERTHELON, M. **Household choices of child labor and schooling**: a simple model with application to Brazil. Institute for the Study of Labor, May 2007 (Discussion paper series, IZA DP, 2.776).

LEE, R. An historical perspective on economic aspects of the population explosion. In: EASTERLIN, R. (Ed.). **Population and economic change in developing countries**. University of Chicago Press, 1980, p. 517-557.

LEFF, N. D. Dependency rates and savings rates. **American Economic Review**, v. 59, 1969, p. 886-896, 1969.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labor. **Machester School**, 22, p 139-192, May 1954.

LOEWE, M. **The millennium development goals**: chances and risks. Bonn: DIE, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, June 2008 (Discussion paper).

McGREGOR, J. A. **Researching Wellbeing**: from concepts to methodology. ESRC Research group on Wellbeing in Developing Countries (WeD) at the University of Bath, September 2006 (Working paper, 20).

MUNRO, L. T. **Risks, rights, and needs**: compatible or contradictory bases for social protection? International Development Research Centre, October 2007 (Working paper, 7).

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Population growth and economic development**: policy questions. Washington, DC: National Academy Press, 1986.

NUSSBAUM, M. **Women and human development**: the capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PAIVA, P. de T. A.; WAJNMAN, S. Das causas às consequências da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.22, n.2, p. 303-322, 2005.

RIOS-NETO, E. L.G. Questões emergentes na análise demográfica: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.22, n.2, p. 371-408, 2005.

ROSTOW, W. W. **The stages of economic growth**: a non-communist manifesto. Cambridge UK: University Press, 1960.

SACHS, J. D. **The end of poverty**: economic possibilities for our time. The Penguin Press:New York, 2005.

SEERS, D. The meaning of development. **International Development Review**, 11, 1969.

SOARES, R. Mortality reductions, educational attainment, and fertility choice. **American Economic Review**, 95(3): 580-601, June 2005.

UNFPA. **Programme of Action** – Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13, September. United Nations Population Fund, 2004.

WHITE, H.; ANDERSON, E. Growth vs redistribution: does the pattern of growth matter? **Development Policy Review**, 19(3): 167-289, 2001.

WORLD BANK. **World Development Report 1984**. New York: Oxford University Press, 1984.

## Comentários sobre o texto *A relação entre população e desenvolvimento: 15 anos após a Conferência do Cairo*, de Eduardo Rios-Neto

Paulo Paiva

O artigo se propõe a enfrentar dois desafios: rever a literatura sobre as relações entre população e economia, visando a unificação dos modelos “malthusiano” e “neoclássico” de crescimento econômico; e discutir várias questões e conceitos relacionados, de uma maneira ou de outra, ao processo de desenvolvimento, buscando um conceito multidimensional de bem-estar.

Assim, poder-se-ia dividir o trabalho em duas partes. Na primeira, com um escopo mais bem definido e restrito, o autor aborda as relações entre população e economia. Na segunda, a análise percorre temas mais amplos, objetos da literatura que cuida de desenvolvimento e de políticas públicas.

Usando sua criatividade e competência, o autor busca o elo entre a primeira e a segunda parte do artigo. Isso fica claro nas referências ao longo do texto sobre as controvérsias entre “controlistas” e “não-controlistas”.

Os comentários aqui apresentados dividem-se em três blocos de questões: *população e economia*; *desenvolvimento*; e *políticas públicas*.

### **População e economia**

O autor faz uma síntese interessante da teoria econômica do ponto de vista do papel do crescimento demográfico sobre a expansão econômica.

Com base em trabalhos de Galor e Weil, que procuram integrar em um só modelo de crescimento as fases pré-industrial e pós-industrial, Eduardo Rios-Neto traz à luz aspectos específicos de cada uma de três etapas de crescimento e de suas transições, apresentadas por aqueles autores, e dos modelos desenvolvidos para cada uma delas. Há uma tentativa de reconciliar a teoria com a história econômica, construindo um modelo único. Essa é uma tradição na linha do pensamento neoclássico.

A teoria é um instrumento para identificação dos mecanismos de causalidade e dos fatores fundamentais determinantes do processo de crescimento. Nesse contexto, no que se refere à população, a pergunta básica que se procura resposta nos modelos é: qual a influência do crescimento populacional sobre o

crescimento econômico? Ou, posta de outra maneira, o crescimento populacional estimula ou inibe o aumento da renda *per capita*?

A primeira tentativa de resposta pode ser encontrada nos trabalhos de Malthus, cujos mecanismos, em um modelo clássico de crescimento, sugerem que o aumento populacional inibe a expansão econômica. Em uma versão simplificada do modelo, pode-se verificar que a condição de equilíbrio (crescimento econômico zero) é dada pelas taxas nulas de crescimento da população e dos lucros.

Outra tentativa, já no período do pós-Segunda Guerra Mundial, foi a contribuição pioneira de Coale e Hoover introduzindo mudanças na estrutura etária em um modelo keynesiano de crescimento, na versão Harrold-Domar. Essa família de modelos enfatiza as taxas de poupança e investimentos e considera as taxas de retorno do capital decrescentes ao longo do tempo, além de não admitir mudanças tecnológicas, não tratar da contribuição separada do fator trabalho e pressupor economias fechadas.

Os resultados desses modelos foram muito importantes para mostrar o papel das mudanças na estrutura etária sobre a formação da poupança e, em consequência, sobre o crescimento econômico. Pela primeira vez podem-se analisar os efeitos do crescimento populacional e das mudanças na estrutura etária sobre as taxas de poupança e de consumo. Além disso, como crescimento populacional mais rápido resulta em estrutura etária mais jovem, esses modelos sugerem que o crescimento populacional mais acelerado reduziria a poupança e, em consequência, o crescimento da economia.

As hipóteses mais restritivas dos modelos anteriores foram sendo relaxadas ao longo do tempo. As inovações com Solow referem-se à consideração de dois fatores de produção (capital e trabalho) e à incorporação dos impactos das mudanças tecnológicas, ainda que exogenamente. Um aspecto importante surge quando se admite que as taxas de retorno ao trabalho (isto é, à população) são crescentes, enquanto os retornos ao capital continuam decrescentes. Assim, no longo prazo, nos modelos na versão Solow, o aumento populacional tem efeito positivo sobre o crescimento econômico.

Contudo, as mudanças mais profundas ocorreram com as contribuições de Lucas e Romer com os seus modelos de crescimento endógeno, em que conhecimento, tecnologia e capital humano são considerados fatores determinantes do crescimento econômico. São determinantes “quase” intangíveis, não expressos

nas contribuições dos fatores de produção, identificados no que se convencionou a chamar de *total-factor productivity*. Nesses modelos, se, por um lado, capital humano sugere o peso maior em qualidade do que em quantidade de filhos por família, decorrendo daí uma relação inversa entre renda e fecundidade, por outro, crescimento mais rápido da população e/ou população maior podem levar à produção de um “volume” maior de conhecimento e, em consequência, à criação maior de conhecimento, enfim, ao crescimento econômico. Diferentemente das famílias dos modelos anteriores, o equilíbrio desses modelos é de crescimento sustentável da economia. O resultado final líquido da contribuição da população é uma questão empírica.

Creio que com esses modelos há um campo fértil para serem exploradas teoricamente as relações entre população e economia, entre crescimento e mudanças na estrutura etária da população e crescimento e distribuição da renda, além dos efeitos apenas sobre a formação da poupança.

Os esforços de Galor e Weil na busca de um modelo unificado seguem as concepções mais modernas da teoria de crescimento econômico na tradição neoclássica. Eduardo Rios-Neto procura mostrar que é possível conciliar, em um mesmo modelo de crescimento na versão neoclássica, tanto as hipóteses malthusianas quanto as chamadas “neomalthusianas”.

Chamo atenção desses aspectos por duas razões. Primeiro, porque o recurso às evidências empíricas para se testarem as teorias tem ajudado muito pouco. Nos modelos neoclássicos na versão Solow, mais de 50% do crescimento econômico é explicado por efeitos exógenos. Também as evidências sobre as relações entre aumento da população e crescimento econômico são escassas e não conclusivas. Nos modelos de crescimento endógeno, o sentido da causalidade não está claramente definido, conforme mencionei anteriormente. A segunda razão refere-se ao fato de que, hoje, os aspectos populacionais mais importantes em relação ao crescimento econômico são, e serão ainda mais no futuro, as mudanças na estrutura etária e não tanto o crescimento da população.<sup>1</sup>

Muito embora seja louvável o esforço, na tradição neoclássica, da busca de um modelo universal, atemporal – como na linha dos trabalhos de Galor e Weil, muito bem sumarizados no texto do Eduardo Rios-Neto –, quando se considera

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, International Monetary Fund (2004), especialmente o capítulo III (How will demographic change affect the global economy?).

o processo de transição demográfica, é possível identificar três fases em que as inter-relações entre população e economia podem ter características próprias, não homogêneas e diferentes. Paiva e Wajnmam (2005) chamam a atenção para três fases da transição demográfica, com base na trajetória da razão de dependência, sugerindo relações diferentes com o crescimento econômico para cada fase.

Com base nessa abordagem, tenho uma questão mais de fundo no que se refere às relações entre população e economia. Essas relações podem ter caráter diferente em contextos históricos distintos.

Estudos mais recentes sobre crescimento econômico têm apontado para a importância das instituições nos processos de crescimento e de mudança econômica.

Assim, existe atualmente uma linha de investigação ainda não explorada pelos “economistas-demógrafos” que poderia contribuir para a construção dos elos que Eduardo Rios-Neto busca no seu artigo.<sup>2</sup> Trata-se da análise demográfica no âmbito da mudança econômica, explorando o aparato da nova teoria econômica institucionalista. Aliás, o artigo do Eduardo Rios-Neto, de alguma forma, toca nessa questão ao citar o trabalho de Acemoglu, Johnson e Robinson, embora não o contraponha aos modelos neoclássicos.

A escola institucionalista mantém os pressupostos básicos sobre escassez e concorrência, que são os pilares da abordagem teórica da escolha, que fundamenta a microeconomia, e essenciais para a análise de Eduardo Rios-Neto; mas, por outro lado, abandona o instrumental da “racionalidade econômica” que torna a teoria neoclássica ahistórica e “institucional-free”.

Uma consequência importante dessa abordagem é possibilitar o tratamento das relações entre população e *economic change* e não apenas população e *economic growth*. Isso aproxima mais a análise daquilo que se poderia entender por desenvolvimento (que será abordado mais adiante). Parece-me um caminho muito promissor a ser explorado e poderia ser um instrumento relevante para os propósitos do autor.

Douglass North (2005), em seu mais recente livro, observa que a teoria para entender as mudanças econômicas desde o surgimento do mundo ocidental até o ocaso da União Soviética seria o resultado de mudanças:

---

<sup>2</sup> É interessante notar que o Brasil foi pioneiro na utilização da análise das instituições nos estudos sobre fecundidade, conforme a pesquisa do Cebrap.



- na quantidade e na qualidade dos seres humanos;
- no estoque de conhecimento humano, particularmente como aplicado no comando humano sobre a natureza;
- no arcabouço institucional que define a estrutura de incentivos da sociedade.

Segundo North, uma teoria completa de mudança econômica integraria teorias de mudanças demográficas, no estoque de conhecimento e institucionais.

Por instituição são entendidas as regras do jogo de uma sociedade ou mais formalmente as restrições que estruturam a interação humana (formais, como leis e regulamentos, ou informais, como convenções, normas de comportamento, etc.).

Ainda nesse tópico, quero fazer uma última observação. O relatório da comissão de especialistas (COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, 2008), que fez recentemente uma revisão sobre crescimento econômico e desenvolvimento inclusivo, para o Banco Mundial, identificou 13 casos de sucesso de economias que, desde 1950, cresceram a uma taxa igual ou superior a 7% ao ano durante 25 anos ou mais.

Da análise desses casos, não surgiu nenhuma receita de políticas públicas, como mencionou Solow, um dos membros da comissão que elaborou o relatório.

Cinco características comuns às 13 experiências foram identificadas: estabilidade macroeconômica; abertura para importar conhecimento e explorar a demanda global; liderança, administração competente, compromisso com crescimento e inclusão; mecanismos de alocação de recursos e determinação de preços pelo mercado; e altas taxas de poupança e investimentos.

Examinando o relatório verifica-se que o crescimento populacional não teve nenhum papel relevante no sucesso daquelas economias. Há países com crescimento demográfico mais rápido, como Brasil (1950-1980) e Indonésia (1966-1997), e outros com aumento mais lento, como Japão (1950-1983) e Singapura (1967-2002). Alguns países possuem pequenas populações, como Singapura, Malta e Oman, e outros apresentam grandes populações, como China, Brasil e Indonésia.

## **Desenvolvimento**

Um conceito que precisa de adjetivação (econômico, social, sustentável, humano) não me parece muito preciso e tampouco muito útil.

Muitas vezes, o conceito desenvolvimento econômico é sinônimo de crescimento econômico. Na literatura, usam-se, como sinônimos, ora desenvolvimento, ora desenvolvimento econômico, ora crescimento econômico (Eduardo Rios-Neto não é exceção). Desenvolvimento supõe duas dimensões: *processo e mudança*.

A partir da década de 1950, o conceito desenvolvimento tem sido usado para expressar um processo de transformação pelo qual todas as economias passariam.<sup>3</sup>

O entendimento logo após a Segunda Guerra Mundial era de que a industrialização seria o fator-chave do crescimento econômico, estimulando a migração rural-urbana em razão da maior oferta de empregos nas cidades e do excesso de população e baixa produtividade na zona rural. Nas cidades as pessoas então teriam acesso a emprego, à educação e à saúde. A industrialização seria o processo e a urbanização o fator das mudanças para que ocorresse o desenvolvimento. Assim, desenvolvimento passou a ser qualificado como econômico.

A renda *per capita* resulta, então, no indicador-síntese de desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento e também do crescimento econômico.

Mais tarde, viu-se que esse processo de industrialização com urbanização não foi suficiente para promover as mudanças esperadas. Ao contrário, nas cidades cresceram parcelas da população não absorvidas pelo emprego industrial ou pelo emprego formal. A pobreza não se reduziu.

Para se dar ênfase à dimensão social do desenvolvimento, passou-se a qualificá-lo como social.

Mais tarde, vieram os conceitos de desenvolvimento sustentável, com destaque para o equilíbrio ambiental e a inclusão social, e desenvolvimento humano, com foco maior na cidadania e nas pessoas como agentes de mudanças,<sup>4</sup> como tentativas de qualificar o processo de melhoria do bem-estar da população com dimensões não presentes nas qualificações anteriores ou não incluídas no conceito mais restrito de desenvolvimento econômico.

Eduardo Rios-Neto passa por vários desses conceitos sem perder a perspectiva de que crescimento econômico, contudo, é condição necessária para a melhoria do bem-estar das pessoas.

---

<sup>3</sup> Um conceito evolucionista. Alguém, exceto Celso Furtado, poderia dizer também uma visão determinista.

<sup>4</sup> Ver as contribuições de Amartya Sen (especialmente, 1999).

Por todas essas nuances conceituais, creio que se deva ser mais preciso no uso do conceito de desenvolvimento e suas qualificações.

## **Políticas públicas**

A segunda parte do artigo refere-se à revisão de vários conceitos e indicadores, desde “necessidades básicas” até metas do milênio. Há um esforço de discussão da definição de renda *per capita* e na avaliação de um conceito multi-dimensional de bem-estar.

O trabalho procura também contextualizar politicamente as principais decisões das conferências de população ocorridas desde 1974.

Essas questões mostram, em certa medida, a evolução das políticas públicas voltadas para melhoria do bem-estar da população e redução, quer da pobreza, quer das desigualdades, além de refletirem orientações e estratégias das instituições internacionais voltadas para o fomento e/ou ajuda ao desenvolvimento.

Entendo que, nessa parte do artigo, o autor procura identificar inter-relações entre a dinâmica da população e essas várias dimensões com vistas à avaliação das políticas públicas, principalmente no que se poderia referir a políticas relacionadas com a fecundidade.<sup>5</sup>

Parece-me que a conexão entre as diferentes seções nessa parte do artigo é o conceito de bem-estar da população.

Tenho algumas observações esparsas e gerais a respeito da segunda parte do artigo, que passo a tratar a seguir.

Primeiro, considero importante o esforço em apontar o contexto em que ocorreram as Conferências sobre População e Desenvolvimento (Bucareste, 1974, México, 1984, e Cairo, 1994). Parece-me, contudo, que Paiva e Wajnman (2005) fizeram isso com mais detalhes, quer seja pela identificação das transformações mais relevantes na economia, quer seja pelas mudanças nas políticas dos países industrializados que afetaram a orientação para as Nações Unidas e para as instituições de Bretton Woods.

Particularmente, torna-se essencial observar, como fizeram Paiva e Wajnman, a importância da mudança na economia internacional quando, em 1971, os Estados Unidos abandonaram a paridade cambial. Isso inaugurou uma

---

<sup>5</sup> Relativamente ao sucesso das instituições internacionais no fomento ao desenvolvimento, vale a pena ver dois trabalhos de William Easterly (2002 e 2006).

nova fase de instabilidade e incertezas nas relações comerciais e financeiras entre os países, fazendo prevalecer questões macroeconômicas de curto prazo e, em consequência, relegando para um segundo plano (se tanto) questões de longo prazo, como crescimento econômico e desenvolvimento. Creio que essa mudança na política cambial americana teve efeitos muito importantes sobre a trajetória das economias dos países emergentes e sobre a construção das políticas econômicas desde então, não ainda avaliados corretamente.

As políticas econômicas e sociais dos países emergentes, em grande parte, são influenciadas pelas estratégias das agências multilaterais e pela orientação que os países do G-8 passam para seus representantes nas instâncias decisórias das instituições multilaterais.

Segundo, quero apontar o que me pareceu algumas imprecisões factuais.

Não me parece precisa a observação sobre os “tigres asiáticos”. A par dos avanços na educação, nesses países o papel do Estado foi fundamental, principalmente na implementação de “política industrial”, como, aliás, o foi nos 13 casos de sucesso de crescimento econômico mencionados anteriormente, embora cada um à sua maneira.

Outra observação que aparece em vários momentos no texto refere-se ao chamado “Consenso de Washington”. Atribui-se a essa expressão muito mais do que ela efetivamente representou. Não é uma teoria e tampouco uma “era”. Foi apenas uma agenda construída com elementos importantes para a superação dos desequilíbrios macroeconômicos das economias latino-americanas, visando permitir a adesão ao plano Brady de reestruturação da dívida externa: ajuste fiscal e monetário e reformas econômicas que pudessem superar a hiperinflação e estimular o livre comércio. Não era um programa de crescimento econômico, nem um projeto de desenvolvimento. E o seu caráter neoliberal também é discutível. Por exemplo, no caso da política cambial, tratava-se de encontrar uma “taxa de câmbio competitiva”,<sup>6</sup> o que vale dizer, câmbio com algum controle, longe do que se tem hoje, por exemplo, no Brasil.

O artigo em momento algum tratou da mudança mais importante das economias no pós-guerra: o processo de globalização. Como a globalização poderia ter afetado as relações entre população, economia e políticas públicas? Quero enfatizar a importância da integração financeira e dos fluxos de capitais

---

<sup>6</sup> Ver John Williamson (1990, principalmente os capítulos 2 e 9).

para a realização de investimentos nos países emergentes a partir dos anos 1970. Mais recentemente, não se poderia esquecer também a relevância dos fluxos das migrações internacionais.

Além disso, não foram tratadas as questões relativas a mercado de trabalho. As relações entre população e economia, em geral, ocorrem por meio das oportunidades de acesso a emprego e renda que se dão, vias de regra, no mercado de trabalho.

As relações mais importantes concernentes aos possíveis impactos do envelhecimento da população sobre crescimento, mudanças econômicas e políticas públicas não foram exploradas.<sup>7</sup>

Por um lado os fluxos intertemporais de renda poderão ter impactos sobre poupança e consumo e, por outro, o envelhecimento da população terá efeito sobre a sustentabilidade fiscal e, conseqüentemente, sobre inflação e crescimento econômico. Particularmente, no que se refere ao modelo de previdência social, aos sistemas de pensão, a seguro e políticas de saúde e à poupança, as mudanças na estrutura etária devem exigir uma atenção especial. Parece-me que essas questões serão fundamentais na análise das inter-relações entre população e economia nos próximos anos, quando vários países “em desenvolvimento” entrarem na terceira fase da transição demográfica, devido ao aumento na razão de dependência.

Do ponto de vista das relações entre população e economia, isto é, população e crescimento econômico, o mais importante no futuro próximo será examinar os impactos do envelhecimento da população tanto sobre poupança e investimentos quanto sobre o equilíbrio fiscal.

Do ponto de vista do desenvolvimento, em seu conceito mais amplo de melhoria do bem-estar da população, sem dúvida as questões centrais serão pobreza, inclusão social e aquecimento global.

Nesse contexto, as questões de políticas públicas que possam estar relacionadas com população não se referem unicamente ao crescimento demográfico, mas, sobretudo às mudanças na estrutura etária e no seu indicador-síntese: a razão de dependência.

---

<sup>7</sup> Eduardo Rios-Neto, contudo, não as esqueceu, sugerindo no texto que merecem “uma atenção mais detalhada em estudos futuros”.

Por fim, relativamente às políticas públicas, sua definição e implementação, é relevante levar em consideração a constituição das relações de forças políticas internas ao país, a governança no setor público e o papel das instituições internacionais que, por sua vez, depende das relações de forças políticas que influenciam as decisões de estratégias, políticas e programas dessas instituições.

Se for assim, vale a pena acompanhar no futuro próximo como essas orientações serão, se forem, alteradas com a volta do Partido Democrata ao governo americano e com a tendência de se substituir o G-8 pelo G-20 nas decisões estratégicas dos fóruns internacionais, principalmente no âmbito do FMI e do Banco Mundial.

Chamo a atenção dessas questões de uma maneira geral porque me parece que sua consideração pode ajudar a avaliar as possibilidades da adoção de políticas “controlistas” com metas e/ou objetivos econômicos, o que, há algum tempo, está fora de qualquer agenda internacional, quer por falta de justificativa teórica, quer por falta de evidências empíricas, quer ainda por falta de sustentação política.

## Referências bibliográficas

COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT. **Strategies for sustained growth and inclusive development**. Washington, DC: World Bank, 2008 (The Growth Report).

EASTERLY, W. **The elusive quest for growth**. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **The white man's burden**. New York: The Penguin Press, 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**. Washington, DC, September 2004.

NORTH, D. **Understanding the process of economic change**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

PAIVA, P. T. A.; WAJNMAN, S. Das causas às conseqüências da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Edição Especial, 22(2), p. 303-322, jun./dez. 2005.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American adjustment, how much has happened?** Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.