

Júlio César dos Reis

**Desempenho Macroeconômico, Políticas  
Públicas e Taxa de Pobreza Estadual no Brasil:  
1981-2006**

Belo Horizonte, MG  
UFMG/CEDEPLAR  
2008

Júlio César dos Reis

**Desempenho Macroeconômico, Políticas  
Públicas e Taxa de Pobreza Estadual no Brasil:  
1981-2006**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Gonzaga Jayme Jr.

Co-orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira

Belo Horizonte, MG  
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional  
Faculdade de Ciências Econômicas – UFMG  
2008

## **Folha de Aprovação**

*Dedico este trabalho à minha Mamãe Marice, ao meu Papai Roberto e ao meu Amor Diana.*

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho é resultado de um esforço conjunto. Assim, desejo compartilhar a alegria e a satisfação pelo término de mais uma etapa nessa longa jornada acadêmica com todos aqueles que me ajudaram ao longo desse caminho.

A meus pais, minha eterna gratidão por tudo que sempre fizeram e fazem por mim. Não encontro palavras para descrever meu amor e minha insignificância diante de vocês. Cheguei até aqui porque sempre fui carregado por vocês. Também agradeço à minha Irmã Poliana, obrigado pelo amor e pela ajuda sempre oportuna. Agradeço também aos demais familiares por dividirem e vivenciarem comigo esse sonho.

Ao meu Bichinho Diana. Obrigado por estar sempre ao meu lado. Obrigado pelo amor, pela dedicação, pela compreensão e por fazer dos meus sonhos, nossos sonhos. Agradeço também a toda sua família pelo incentivo e apoio. Obrigado por me acolherem de forma tão carinhosa.

À instituição pelas oportunidades e pela condição de trabalho oferecida. No CEDEPLAR encontrei uma extensão de minha casa, um ambiente fantástico que além de conhecimento técnico de vanguarda, nos proporciona condições de nos transformar em cidadãos conscientes da responsabilidade que temos pela frente na construção de nosso país. Aos funcionários pelo suporte oferecido e também agradeço à CAPES pelo apoio financeiro.

Aos professores do CEDEPLAR que direta ou indiretamente contribuíram para minha formação, muito obrigado pela dedicação e pelo compromisso. Em especial ao Professor Frederico Gonzaga e à Professora Ana Maria Hermeto. Vocês foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Obrigado pela paciência, pelo compromisso, pela amizade e pela confiança no nosso trabalho. Agradeço por me mostrarem o caminho a ser seguido. Mas, ainda assim, e apesar de todo meu esforço, peço desculpas por minhas limitações.

Aos meus Amigos que sempre estiveram comigo. Desculpem pela insistência em solicitar ajuda, muitas vezes atrapalhando e sendo chato, mas é porque sei bem que posso contar com vocês para tudo e que, principalmente, vocês sabem tudo. Pedro, Harley, Anderson, Carlos, Lucas, Vicente, Wanderson, Raimisson, Geovana, muito, muito obrigado.

Um agradecimento especial à Cláudia e ao Marlon pela ajuda fundamental com a base de dados.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. RELAÇÕES ENTRE DESEMPENHO MACROECONÔMICO E POBREZA .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA .....</b>	<b>5</b>
2.1.1. A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA: PERSPECTIVA TEÓRICA.....	6
<b>2.2. CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA: O CRESCIMENTO É BENÉFICO A     TODOS?.....</b>	<b>9</b>
<b>2.3. CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA NO BRASIL: OS EFEITOS DA     DESIGUALDADE DE RENDA .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4. OUTRAS CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DA RELAÇÃO ENTRE A DINÂMICA     ECONÔMICA E A POBREZA .....</b>	<b>14</b>
2.4.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	14
2.4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	16
2.4.3. ESPECIFICIDADES DO MERCADO DE TRABALHO.....	19
<b>2.5. CICLOS ECONÔMICOS E POBREZA.....</b>	<b>24</b>
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA COMBATER A POBREZA .....</b>	<b>29</b>
<b>3.1. POLÍTICA FISCAL .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2. POLÍTICA MONETÁRIA .....</b>	<b>38</b>
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1. MODELO ECONOMÉTRICO.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2. FONTES DE DADOS .....</b>	<b>50</b>
<b>4.3. ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS.....</b>	<b>51</b>
4.3.1. VARIÁVEL DEPENDENTE.....	52
4.3.2. VARIÁVEIS INDEPENDENTES: VARIÁVEIS DE INTERESSE E VARIÁVEIS DE CONTROLE.....	53
<b>4.4. PROCEDIMENTOS ECONOMÉTRICOS.....</b>	<b>59</b>
4.4.1. MODELOS DE DADOS DE PAINEL .....	59
4.4.2. MODELOS DE EFEITOS FIXOS (FE) E MODELOS DE EFEITOS ALEATÓRIOS (RE)....	61
4.4.3. EFEITOS FIXOS - FE.....	62
4.4.4. EFEITOS ALEATÓRIOS - RE.....	63
4.4.5. TESTES DE AJUSTAMENTO DOS MODELOS.....	65
<b>5. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>68</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>84</b>

## RESUMO

As discussões sobre a pobreza sempre estiveram presente no âmbito da teoria econômica. Contudo, são relativamente escassos, ainda mais na literatura brasileira, trabalhos que relacionam a pobreza ao desempenho macroeconômico mesmo sendo senso comum a relevância da atividade econômica para a determinação da condição de pobreza. Ainda, observamos que para a formulação e implementação de políticas macroeconômicas, principalmente as implementadas nos países subdesenvolvidos caracterizadas por excessiva preocupação em conter a inflação e gerar superávits primários, o combate a pobreza é visto mais como uma consequência do sucesso da política econômica do que um objetivo real e concreto a ser perseguido. Assim sendo, o presente trabalho tentará inserir a discussão do combate à pobreza no âmbito da formulação e da implementação da política macroeconômica considerando as relações entre o desempenho macroeconômico e a taxa de pobreza. Para tanto, consideraremos o combate à pobreza um dos objetivos centrais a serem perseguidos pelos governantes. Para investigar essas relações, utilizaremos um painel de dados formados por informações referentes aos estados brasileiros no período de 1981 a 2006. O desempenho macroeconômico será captado por variáveis que expressam o comportamento da economia como a taxa de atividade e a taxa de desemprego e as políticas macroeconômicas serão aqui sintetizadas pelas políticas monetárias e fiscais.

---

**Palavras-chave:** Desempenho Macroeconômico, Políticas Macroeconômicas e Taxa de Pobreza.

## **ABSTRACT**

Poverty has been an issue in the economic theory for a long time. Even though, there are few researches, even Brazilian, about the relation between poverty and macroeconomic performance, despite of the obviousness of that relation. Moreover, it is observed that, formulation as well as implementation of macroeconomic policies, mainly in underdeveloped countries, have the low inflation and primary surpluses as the goals of the policies rather than the poverty, understanding the latter as a secondary consequence of the success of a well planned macroeconomic policy. The present work pretends to fill this space in the policy debate, through the study of the relation between macroeconomic performance and poverty rate, assuming the fight against poverty as a governmental goal. To study this issue, a panel data structure shall be used with state level data from Brazil between 1981 and 2006. The activity rate as well as unemployment rate will be used as indicators of macroeconomic performance and monetary as well as fiscal policies are the macroeconomic policies studied.

---

**Keywords:** Macroeconomic Performance, Macroeconomic Policy, Poverty Rate.



## **1. INTRODUÇÃO**

A natureza das políticas macroeconômicas é caracterizada pela busca de crescimento econômico estável, sustentado e elevado com o intuito de elevar o padrão de vida das pessoas. Sem dúvida, uma trajetória de alto crescimento econômico é um fator importante para aumentar o bem estar social. Ainda, em um ambiente econômico favorável, é mais propícia a construção e consolidação de relações sociais, políticas e econômicas que têm como resultado o aprofundamento do processo de crescimento, tornando-o consistente e sustentado. Nesse sentido, baixas taxas de crescimento econômico, assim como períodos de instabilidade macroeconômica, além de dificultar o surgimento dessas condições favoráveis, implicam em um afloramento de conflitos sociais dado à limitação da economia em atender as demandas sociais.

Contudo, devido a fatores estruturais relacionados principalmente com o perfil distributivo da renda, mesmo em períodos favoráveis, conflitos sociais se fazem presentes. A questão da distribuição da renda e os aspectos políticos, econômicos e sociais advindos dela são fundamentais para se entender a constituição e a dinâmica de uma economia. Dessa forma, a outra face do processo de crescimento econômico é sua relativa incapacidade de promover o aumento do padrão de vida da população como um todo, ou seja, é a manutenção de parte da sociedade na condição de pobreza.

Dessa forma, a discussão sobre a pobreza é recorrente no âmbito da teoria econômica. Entretanto, quase que invariavelmente, essa discussão tem estado relacionada aos aspectos estruturais que determinam a condição da pobreza como: características do domicílio, a distribuição dos ativos e bens entre as famílias e os preços desses bens. Mesmo parecendo ser uma percepção geral - que o comportamento da economia se relaciona com o padrão de vida da população - as relações entre o desempenho macroeconômico e a evolução do padrão de vida da população foram pouco exploradas.

Assim sendo, este trabalho tentará se inserir nessa discussão justamente focando as relações entre o desempenho macroeconômico e o padrão de vida da população. Mais especificamente, teremos como objetivos centrais: investigar as relações entre o desempenho econômico, as políticas macroeconômicas que o determinam, aqui sintetizadas pelas políticas fiscais e monetárias implementadas pelo governo federal e o padrão de vida da população nos estados brasileiros no período de 1981 a 2006. De outra forma, analisaremos em que medida o desempenho macroeconômico, as políticas macroeconômicas - fiscal e monetária - que o condiciona e determina, afetam o padrão de vida da população dos estados brasileiros.

Para tratar dessas relações utilizaremos um modelo para dados em painel tendo como fonte principal de informações a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD). Ainda, na construção, organização e desenvolvimento desse trabalho dividiremos a análise em duas partes: a primeira se concentrará na relação entre o desempenho macroeconômico e a taxa de pobreza estadual. Já a segunda tratará das relações entre as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal e a taxa de pobreza estadual. Como indicadores de desempenho macroeconômico utilizaremos a taxa de atividade estadual, a taxa de desemprego estadual e a massa da renda familiar real. Com relação às variáveis que expressam as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal, utilizaremos a Carga Tributária Bruta (CTB) e a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) no conceito operacional, representando medidas de política fiscal. Para a política monetária utilizaremos a taxa de inflação, medida pelo IPCA, e a taxa de juros over/Selic.

Considerando o objetivo central do trabalho, um conjunto de variáveis de controle será introduzido nas estimações. Esse conjunto será formado por variáveis que representam características demográficas e variáveis que representam características socioeconômicas importantes na determinação da condição de pobreza.

Aqui, faz-se necessário delimitar a proposta de análise do trabalho em virtude da amplitude do assunto. A determinação do padrão de vida da população é uma tarefa complicada, pois envolve aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, biológicos que, em muitos casos, são difíceis de mensurar e de ponderar para a construção de uma ordenação que nos permita fazer algum tipo de comparação. Assim, como forma de lidar com esses problemas, tanto de mensuração quanto de comparação, adotaremos como medida para o padrão de vida da população a taxa de pobreza. Isso porque entendemos ser esse o conceito que nos fornece informações capazes de captar as relações aqui propostas já que indica como a população se apropria dos benefícios da atividade econômica.

Contudo, o conceito de pobreza também é amplo. De forma não simplificada, o tema apresenta um aspecto multidimensional, ou seja, o conceito de pobreza pode compreender fatores variados relacionados a uma imensa quantidade de privações, sejam monetárias ou relacionadas à capacidade de acesso a bens, serviços e direitos. Assim, para lidar com essas dificuldades conceituais, mas, também, para facilitar a mensuração e nos propiciar um instrumento de análise, adotaremos uma medida unidimensional da pobreza, sintetizada na insuficiência de renda. Em que pese à limitação da análise ao âmbito monetário, esse aspecto da pobreza nos permite estabelecer importantes relações no tocante aos efeitos da atividade

econômica sobre o padrão de vida da população.

O Brasil, nas últimas três décadas, apresentou um desempenho macroeconômico marcado por grande instabilidade, principalmente se comparado com a década de 1970: crises da dívida pública, tanto interna quanto externa, crises financeiras, altas taxas de inflação, drástica inflexão no crescimento econômico, elevação na taxa de desemprego, crises cambiais e uma sucessão de planos de estabilização mal sucedidos. E apesar da percepção de que os indicadores macroeconômicos estariam relacionados aos níveis de pobreza, existe pouca evidência empírica sobre esta relação para o Brasil.

A experiência brasileira nos anos 1980, 1990 e 2000 é particularmente adequada para uma análise empírica da relação entre o desempenho macroeconômico e a taxa de pobreza. Há disponibilidade de pesquisas de emprego comparáveis ao longo do tempo, bem como pesquisas domiciliares anuais que cobrem este período, o que assegura uma série temporal sobre pobreza e desigualdade. Ademais, há variações na taxa de inflação, crescimento e desemprego que permitem uma melhor identificação dos efeitos das variáveis macroeconômicas sobre a pobreza e, por conseguinte, a obtenção de estimativas mais precisas sobre estes efeitos.

Assim, o presente trabalho se divide da seguinte forma: além dessa introdução o capítulo 2 tratará das relações entre o desempenho macroeconômico e a taxa de pobreza. Para tanto, abordará não só os aspectos benéficos que caracterizam a relação entre o alto crescimento econômico com a elevação do padrão de vida da população e conseqüente queda da pobreza, mas considerará importantes aspectos estruturais que determinam e condicionam essas relações implicando em importantes questões a serem consideradas dentro de uma perspectiva de estratégia de política macroeconômica voltada para a redução da pobreza.

No capítulo 3 discutiremos a importância da consideração do aspecto da pobreza na formulação e implementação das políticas macroeconômicas caracterizadas, aqui, pela política fiscal e monetária, para que resultados consistentes sejam alcançados. Ressaltaremos a importância da inserção da redução da pobreza como um dos objetivos centrais a serem alcançados pelas políticas públicas implementadas, principalmente pelos países subdesenvolvidos que apresentam uma grande quantidade de pessoas pobres e poucos instrumentos eficientes para lidar com a limitada capacidade do crescimento econômico em minimizar a condição de pobreza de grande parte da população.

No capítulo 4 apresentaremos um modelo econométrico que nos auxiliará na análise das relações entre o desempenho macroeconômico, as políticas macroeconômicas e a taxa de

pobreza. Além do modelo econométrico, apresentaremos uma descrição das variáveis utilizadas. Sendo essas, escolhidas em função da caracterização das relações entre o desempenho macroeconômico e a taxa de pobreza feita nos capítulos anteriores. O capítulo 5 é um desdobramento do capítulo anterior e consistirá na análise dos resultados do modelo econométrico.

Por fim, um último capítulo é destinado às considerações finais.

## **2. RELAÇÕES ENTRE DESEMPENHO MACROECONÔMICO E POBREZA**

O desempenho macroeconômico é importante para a determinação e definição do padrão de vida de uma população. O aspecto econômico, tanto quanto o social ou o político, é central para a organização social assim como para sua estabilidade e desenvolvimento.

Como a história nos mostra, momentos de instabilidade macroeconômica são responsáveis por importantes transformações na estrutura social, com rupturas que, em alguns casos, demoram muitos anos para serem reestabelecidas. Outras vezes, essas mudanças se tornam permanentes, ao passo que momentos bons são também responsáveis por transformações, mas estas, em geral, são ligadas a desenvolvimento econômico e melhora nas condições de vida.

Vários são os determinantes e condicionantes dessa relação entre o desempenho econômico e as condições de vida de um país, como também vários são os canais através dos quais essa relação se processa. A literatura econômica, apesar de muito se esforçar nesse sentido, ainda está distante de dar conta de todas elas, mas os muitos resultados que dispomos atualmente nos possibilitam importantes resultados.

Nesse sentido, neste capítulo analisaremos a relação entre a performance macroeconômica e as condições de vida da população, tendo como medida para a determinação das condições de vida da população a condição de pobreza.

### **2.1. CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA**

O crescimento econômico contínuo ao longo do tempo é um importante instrumento de desenvolvimento social de um país. Os países europeus atingidos pelas guerras mundiais, assim como o Japão e os Estados Unidos que experimentaram altas taxas de crescimento econômico por longos períodos de tempo apresentaram grandes transformações na qualidade de vida de suas populações.

Alguns estudos atestam à eficácia do crescimento econômico para a elevação do padrão de vida<sup>1</sup>. Segundo Freeman (2001), nos Estados Unidos, em 2000, os salários reais eram quase cinco vezes maiores do que em 1900. Considerando que pessoas que vivem em uma sociedade mais rica possuem acesso a uma gama de bens e serviços que as possibilitam uma melhor qualidade de vida, esse crescimento real dos salários ajuda a explicar o alto padrão de vida da sociedade americana. Contudo, não se pode deixar de ressaltar que parte

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, ver: Agenor (2002), Aghion e Bolton (1997), Barros e Mendonça (1997), Blank e Card (1993), Bourguignon (2004), Cutler e Katz (1993), Dollar e Kraay (2002), Ravallion e Chen (1996).

desta população ainda enfrenta dificuldades materiais, financeiras, entre muitas outras.

Barros e Mendonça (1997) demonstram, a partir de simulações tendo como base a distribuição de renda de 1993, que, para o Brasil, existe uma relação quase linear entre crescimento econômico e redução no grau de pobreza. Estimativas feitas pelos autores neste trabalho revelam que, mantendo o grau de desigualdade constante, uma taxa de crescimento de 2% a.a. durante uma década representaria uma queda na pobreza de 5 pontos percentuais. Já uma taxa de crescimento de 3% a.a. reduziria o grau de pobreza em 8 pontos e um crescimento de 5% a.a. significaria uma redução de 13 pontos percentuais na pobreza.

Dollar e Kraay (2002), ao analisarem a relação entre a renda dos 20 % mais pobres e a renda *per capita* total, para uma amostra de 80 países por um período de 40 anos, encontraram uma relação direta entre crescimento econômico e crescimento da renda dos mais pobres. Para um aumento observado na renda *per capita* total, a renda média dos mais pobres aumenta na mesma taxa. De outra forma, na média, a renda dos mais pobres aumenta na mesma taxa que a renda agregada. Assim, consideram o crescimento econômico um importante instrumento, embora não suficiente, para melhorar as condições de vida dos mais pobres.

Ainda neste sentido, Ravallion e Chen (1996), trabalhando com uma amostra de 67 países, formada por economias em desenvolvimento e em processo de transição para sistemas capitalistas, no período 1981-1994, mostraram que a pobreza tende a cair com o crescimento econômico e, conseqüentemente, com o aumento do padrão de vida médio. Por outro lado, esta tende a aumentar nos períodos de recessão.

### **2.1.1. A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA: PERSPECTIVA TEÓRICA**

A maioria dos trabalhos que tratam desse tema dentro de uma perspectiva macroeconômica tem como fundamento teórico, para evidenciar a relação crescimento-pobreza, a perspectiva conhecida na literatura como “trickle-down effect”, isto é, o crescimento econômico tende a aumentar a taxa de emprego e aumentar o nível de salários, o que implica em aumento da renda e, conseqüentemente, queda na pobreza (Aghion e Bolton, 1997).

Assim, dotar o sistema econômico de instrumentos, sejam políticos, econômicos ou sociais, que facilitem a propagação dos efeitos do crescimento econômico é uma importante estratégia para combater a pobreza. Além disso, considerar os determinantes do crescimento econômico e, por conseqüência, suas relações com a pobreza é um ponto básico. Dentro deste arcabouço teórico, três aspectos são freqüentemente considerados como principais

determinantes do crescimento econômico: investimento, expansão do comércio externo, via abertura comercial, e desenvolvimento do sistema financeiro, via liberalização financeira.

Em relação ao papel desempenhado pelo investimento, é uma questão consolidada na literatura que altos níveis de investimento tendem a levar a altas taxas de crescimento econômico mesmo considerando que existem fatores institucionais, políticos e sociais que influenciam nessa causalidade. Assim, na ausência de fatores que impedem e/ou limitam a transferência dos benefícios do crescimento para os mais pobres, altas taxas de investimento levam a altas taxas de crescimento econômico, o que representa aumento de emprego e de salário o que, por fim, tende a reduzir a pobreza.

A expansão do comércio externo via liberalização comercial e sua relação com o crescimento econômico e com a redução na pobreza é mais controversa. O principal ponto de discussão é se realmente a abertura comercial promove o crescimento econômico. Os defensores da liberalização acreditam que a abertura pode criar novas oportunidades de negócios, proporcionando acesso a novos mercados tanto para produtores como para consumidores; proporcionar aumentos de produtividade via especialização tanto da mão de obra como da capacidade instalada, via economias de escala e através do acesso a novas tecnologias e formas organizacionais; e ainda, ao aumentar a competitividade, pode aumentar a capacidade de crescimento da economia uma vez que as empresas menos competitivas são naturalmente expulsas do mercado, ficando somente aquelas com maior produtividade, conseqüentemente, com maior capacidade de crescimento.

Um ponto que é enfatizado pelos defensores da liberalização do comércio externo ao tratar da relação desta medida com a redução da pobreza é que o crescimento econômico oriundo da abertura deve ser baseado em uma estratégia de crescimento intensiva em trabalho, ou seja, as novas atividades surgidas com a abertura comercial devem priorizar o uso da mão de obra como fator produtivo<sup>2</sup>.

Por outro lado, há os que não consideram a liberalização fundamental, pois entendem que a abertura comercial pode gerar efeitos negativos sobre o perfil distributivo e, conseqüentemente, sobre a capacidade do crescimento econômico reduzir a pobreza<sup>3</sup>. Ademais, entendem que a liberalização comercial produz uma reestruturação do sistema

---

<sup>2</sup> Esta estratégia, embora socialmente desejável, esbarra em um impedimento técnico uma vez que as novas tecnologias, em geral são poupadoras de mão de obra.

<sup>3</sup> Para uma ampla discussão sobre os efeitos da liberalização sobre um vasto conjunto de economias latino-americanas, ver: Stallings e Peres (2002) e também: OCAMPO, J. A., TAYLOR, L. (1998) "Trade liberalization in developing economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution", Working Paper n. 8, CEPA, New School, Nova York.. Para uma análise do caso brasileiro, ver: Baumann (2000).

produtivo, tendendo a aumentar a concentração de mercado ao invés de garantir maior concorrência (Arestis, 2004). Ainda, a abertura comercial pode dificultar o equilíbrio externo implicando em déficits comerciais sucessivos o que, em última instância, representa uma restrição externa ao processo de crescimento econômico (Thirlwall, 2005). Nesse sentido, as principais conseqüências negativas relacionadas às modificações na organização produtiva são o aumento do número de desempregados, principalmente os que possuem menores níveis de escolaridade e produtividade, em geral os mais pobres, e uma falência das empresas que não suportam a competição internacional.<sup>4</sup>

There can be no simple generalisable conclusion about the relationship between trade liberalisation and poverty, so that the picture is much less negative than is often suggested in popular debate. In the long run and on average, trade liberalisation is highly likely to be poverty alleviating, and there is no convincing evidence that it will generally increase overall poverty or vulnerability. But trade reform also involves important adjustments, and there is evidence that the poor may be less well placed in the short run to protect themselves against adverse effects and take advantage of favourable opportunities (Winters, Mculloch e McKay , 2002, pág. i.)

Por fim, no que concerne ao desenvolvimento do sistema financeiro e sua relação com o crescimento econômico, de acordo com a visão tradicional, a liberalização financeira tende a aumentar a taxa de poupança através do aumento real da taxa de juros e alocá-la de maneira mais eficiente, aproveitando as oportunidades mais produtivas e, assim, proporcionando maior crescimento econômico. Além disso, a liberalização da conta de capitais tende a favorecer a eficiência na alocação de recursos nos mercados financeiros mundiais, proporcionando maiores possibilidades de crescimento econômico.

Conforme esta perspectiva, a integração financeira de um país considerado pobre em relação ao resto do mundo pode representar ganhos em diversos aspectos: um aumento no nível de investimentos externos pode ocorrer caso o país ofereça oportunidades com altos retornos; com o aumento da possibilidade de diversificar os riscos, investimentos anteriormente considerados arriscados podem ser, agora, considerados economicamente viáveis; a integração financeira pode aumentar a eficiência do sistema financeiro, seja através de organização, legislação ou melhora na qualidade dos serviços em virtude da competitividade.

Por outro lado, os críticos dessa perspectiva enfatizam que os possíveis resultados

---

<sup>4</sup> O cenário apresentado pelos países latino-americanos, e em especial o Brasil na década de 1990, condiz muito com esta realidade.



positivos da liberalização financeira são altamente dependentes das suposições feitas para a defesa deste argumento. Neste sentido, dois pontos importantes são: a excessiva crença na eficiência dos mercados e a suposição de que a taxa de poupança tende a aumentar com a liberalização financeira. Considerando a perspectiva dos países mais pobres que implementaram a estratégia de liberar o sistema financeiro podemos observar que essas críticas são bastante pertinentes.

Dentro de um arcabouço microeconômico, a existência de informação assimétrica em um cenário de altas taxas de juros pode levar a importantes restrições no mercado de crédito, numa tentativa por parte das instituições financeiras de evitar o fenômeno da seleção adversa. Assim, considerando essa possibilidade de limitação do crédito, a liberalização financeira pode, ao invés de reduzir a pobreza via crescimento, aumentá-la.

De acordo com Arestis (2004) a liberalização financeira, ao promover o desenvolvimento do sistema financeiro, pode melhorar o acesso ao crédito de empresas e pessoas antes marginalizadas nessa atividade. Com o aumento das taxas de juros, há um aumento na taxa de poupança e conseqüentemente um aumento na oferta de crédito. Contudo, a não ser que existam legislações ou instituições reguladoras que imponham ao sistema financeiro metas de empréstimos para classes e atividades específicas, esse aumento de crédito não necessariamente significa aumento do volume de empréstimos para as pequenas e médias empresas como também para os mais pobres.

The main message that we get from reviewing the literature is that there is still no clear understanding of the mechanisms underlying the way moving from financial repression to a liberalized regime influences different segments of the population and, in particular, the poor. A straightforward application of the standard liberalization policies without taking any measures to protect the initially disadvantaged groups of the population from potential losses can worsen the living conditions of these groups. Unless they are equipped with the proper skills to take advantage of the financial services and to manage the debt, the poor may not benefit at all from the new set of prospects. (Arestis, 2004, pág. 2.)

## **2.2. CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA: O CRESCIMENTO É BENÉFICO A TODOS?**

De acordo com o exposto acima, em que pesem as contradições relacionadas aos determinantes do crescimento econômico considerados, principalmente com relação aos efeitos desses sobre a dinâmica do crescimento econômico e, conseqüentemente, sobre a pobreza, há um relativo consenso sobre os efeitos do crescimento econômico em minimizar a pobreza.

Todavia, conforme Cutler e Katz (1993), a concepção de que uma economia em crescimento beneficia a todos, incluindo os pobres, não é corroborada nos Estados Unidos na década de 1980. O desempenho econômico entre a década de 1970 e início da de 1990 levanta dúvidas sobre a capacidade de uma economia em crescimento reduzir a pobreza em um mundo de mudanças técnicas baseadas na qualificação. Verificou-se que, nos anos 1980, o PIB *per capita* cresceu cerca de 20% enquanto a taxa de pobreza para todas as famílias aumentou de 9,2% em 1979 para 10,3% dez anos depois. A recessão do início dos anos 1990 trouxe a taxa de pobreza para 12,3%, a mesma da recessão de 1983 e acima das taxas que prevaleceram entre 1966 e 1983, revelando que o crescimento pode concentrar renda e riqueza.

Reforçando o argumento acima, pode haver, ainda, diferenças entre os períodos de expansão com respeito à relação entre crescimento econômico e pobreza. Isto é, o crescimento econômico pode estar associado a grandes aumentos, ou a aumentos modestos, nos salários reais dos trabalhadores. Nos Estados Unidos, na década de 1960, quando a pobreza diminuiu substancialmente, os rendimentos médios reais por hora dos trabalhadores no setor privado aumentaram 19,3%. Na década de 1970, quando a pobreza praticamente não diminuiu, os rendimentos médios reais por hora aumentaram somente 2,4%. Já nos anos 1980, quando a pobreza aumentou, os salários médios reais por hora diminuíram 6,5%; e nos anos 1990, quando a pobreza diminuiu pouco, o crescimento esteve associado a um aumento dos salários reais em 2,9% (Hines, Hoynes e Krueger, 2001).

Ainda, o declínio dos rendimentos reais dos trabalhadores pior remunerados durante as expansões econômicas leva ao questionamento da capacidade do crescimento econômico em aliviar os problemas econômicos e sociais dos mais pobres, e até do trabalhador mediano.

Estes resultados indicavam que a “visão tradicional” de “*rising tide lifts all boats*” – uma maré alta movimentava todos os barcos – sobre o relacionamento entre o crescimento e a pobreza parecia não se aplicar. Entretanto, o período seguinte, marcado por um grande crescimento econômico, apresentou resultados favoráveis a “visão tradicional”. Com uma taxa de desemprego em torno de 4% em 2000, o salário real dos trabalhadores menos qualificados aumentou acentuadamente e o desemprego dos menos educados e menos qualificados caiu aos níveis dos anos 1960 (Freeman, 2001).

Assim, o desempenho da economia americana no final dos anos 1990 desafia a leitura pessimista sobre a ligação entre o mercado de trabalho e a pobreza baseada na experiência dos anos 1970-1980. Neste sentido, talvez os anos 1980 tenham sido a exceção e não a nova regra

associando pobreza a crescimento.

No entanto, Freeman (2001) argumenta que a continuação dessa situação de baixo desemprego tende a reduzir a pobreza nesta década na economia americana, mas, mesmo assim, a redução não será a necessária para eliminá-la. A principal razão para esta assimetria é que, com uma taxa de pobreza na faixa de 10%, muitos dos pobres residuais têm características que os impedem de entrar no mercado de trabalho ou limitam seus salários e horas trabalhadas, como é o caso dos incapacitados, dos idosos aposentados, dos pouco educados com qualificação muito limitada. A proporção da população adulta que se encaixa nestas categorias impõe um limite mínimo sobre a redução potencial na pobreza. Todavia, se houver uma desaceleração do crescimento ou uma recessão e o desemprego aumentar, a pobreza aumentará muito, uma vez que, além do efeito do mercado de trabalho, a diminuição dos recursos para políticas de bem estar social deixará muitos dos desempregados com um acesso modesto aos programas de transferências.

### **2.3. CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA NO BRASIL: OS EFEITOS DA DESIGUALDADE DE RENDA**

Considerando as limitações do crescimento econômico em minimizar a pobreza, uma característica estrutural chave para entender e explicar essa possível fraqueza nessa relação é a desigualdade de renda. Os impactos do processo de crescimento econômico sobre a pobreza dependem fundamentalmente das mudanças na distribuição de renda que são desencadeadas por esse mesmo crescimento.

Assim, sendo a distribuição de renda brasileira uma das mais desiguais do mundo, a análise da relação entre o crescimento econômico e a pobreza no Brasil deve dar uma atenção especial ao papel desempenhado pela desigualdade de renda, além de considerar o efeito dessa sobre própria dinâmica do sistema econômico brasileiro. Dados da PNAD revelam uma incômoda estabilidade para o Índice de Gini no Brasil no período 1981-2006 em torno de 0,6, embora este tenha caído nos últimos anos apresentando em 2006 o valor de 0,58 o que mantém o Brasil entre os países mais desiguais do mundo<sup>5</sup>.

Embora se saiba que a redução da pobreza absoluta depende tanto do crescimento da renda como da melhoria distributiva, essa última componente assume papel

---

<sup>5</sup> É importante notar que o grau de desigualdade é tão elevado que o coeficiente de Gini acaba sendo pouco afetado mesmo por melhorias significativas do rendimento na base da distribuição, como as que ocorreram logo após o Plano Real (Rocha, 2000).

estratégico no Brasil por duas razões. Primeiramente, pelo nível explosivo de desigualdade de renda já atingido, que gera, inevitavelmente, situações de conflito insustentáveis, especialmente onde os contrastes de renda, riqueza e poder são mais críticos. Em segundo lugar, porque as oportunidades “naturais” de crescimento econômico são predominantemente concentradoras, o que exige ações específicas do poder público no sentido não só de evitar o agravamento, mas de promover a diminuição da desigualdade de renda objetivando especificamente a redução da incidência de pobreza absoluta no país. (Rocha, 2000, pág. 5).

Barros e Mendonça (1997), ao comparar o perfil da distribuição da renda no Brasil com o de alguns países da América Latina, concluíram que reduções na desigualdade de renda no Brasil que coloquem o seu nível semelhante ao dos países vizinhos da América Latina teriam um impacto sobre a pobreza que requereria, ou décadas de crescimento moderado, ou uma década com crescimento acelerado, vale dizer, crescimento da renda *per capita* da ordem de 7% a.a. Assim, consideráveis reduções na pobreza podem ser obtidas com a diminuição da desigualdade de renda. Esta possibilidade é fundamental, principalmente porque o Brasil apresenta desde as décadas de 1980 e 1990 dificuldades em atingir altas taxas de crescimento.

Os efeitos positivos da redução na desigualdade de renda sobre o nível de pobreza podem ser observados empiricamente nos últimos cinco anos. Com um desempenho fraco em termos de crescimento econômico, média anual de 2,5%, a considerável queda observada no nível de pobreza, cerca de 10%, é diretamente relacionada à queda na desigualdade, mesmo essa queda sendo relativamente pequena - cerca de 4,6% medida pelo Índice de Gini. (IPEA, Nota Técnica N° 9, 2006).

Barros *et. al.* (2007b) apontam que a renda *per capita* dos mais pobres cresceu substancialmente entre 2001 e 2005, apesar da relativa estagnação da renda *per capita* nacional<sup>6</sup>. Houve um crescimento anual de 8% para os 10% mais pobres e de 5,9% para os 20% mais pobres, ao passo que a renda dos 10% mais ricos declinou 0,3% e a dos 20% mais ricos caiu 0,1%. Mais especificamente, a taxa de crescimento da renda dos 10% mais pobres foi 37 pontos percentuais maior que a dos 10% mais ricos e a taxa de crescimento da renda dos 20% mais pobres foi 26 p.p. superior à dos 20% mais ricos<sup>7</sup>.

Além dessa análise agregada dos efeitos da redução na desigualdade sobre a pobreza, é importante levar em consideração os determinantes dessa queda e, principalmente, a relação

---

<sup>6</sup> Importante ressaltar que para esses números, em função da limitação de informações, não é considerada a renda advinda da remuneração de ativos financeiros.

<sup>7</sup> Em geral, o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza é tanto maior quanto menor for a desigualdade na distribuição de renda. Reduções no grau de desigualdade não apenas têm impacto direto sobre a pobreza, como também elevam a capacidade do crescimento econômico beneficiar os mais pobres. É evidente que o inverso também é verdadeiro: o crescimento não apenas tem impacto direto sobre a pobreza, como também eleva a capacidade de futuras reduções no grau de desigualdade reduzirem a pobreza. (Barros *et. al.* 2007b).

desses com a queda na pobreza. Barros *et. al.* (2007a), a partir de uma análise contrafactual, identificaram como principais determinantes da queda da desigualdade nos últimos anos a expansão das transferências governamentais e as mudanças ocorridas no mercado de trabalho. Segundo esse estudo, cerca de 50% do declínio da desigualdade resultou da evolução da renda não derivada do trabalho, principalmente das transferências governamentais, apesar desta representar menos de 1/4 da renda total. Mudanças na distribuição da renda do trabalho explicam cerca de 1/3 da queda observada na desigualdade, embora essa renda represente mais de 3/4 da renda total.

Uma análise da importância dos programas de transferência para combater a pobreza no Brasil na última década foi realizada por Soares *et. al.* (2006) com base nos dados da PNAD de 2004. Este trabalho mostrou que os programas de transferências são bem focalizados: as famílias mais pobres recebem a maior parte dos recursos transferidos por esses programas e é praticamente irrelevante o número de beneficiários entre a população de renda mais alta. Além disso, as transferências reduzem a incidência e a intensidade da pobreza, bem como a desigualdade.

Ainda, neste mesmo estudo, eles também mostram que, como esperado, todas as transferências de renda promovem a redução da pobreza. Contudo, em razão dos valores transferidos, o Benefício de Prestação Continuada - BPC<sup>8</sup> -, as pensões e as aposentadorias do piso de um salário mínimo são capazes de retirar as famílias da indigência e da pobreza, ao passo que os demais programas de transferência de renda melhoram a situação das famílias sem, no entanto, serem suficientes para retirar todas elas da condição de pobreza. Em outras palavras, enquanto o BPC, as aposentadorias e as pensões do piso de um salário mínimo têm impacto claro e direto sobre a incidência e a intensidade da pobreza, as demais transferências têm efeito forte apenas sobre a intensidade da pobreza<sup>9</sup>.

Com relação às mudanças ocorridas no mercado de trabalho, Barros *et. al.* (2007a) revelam que a associação entre a distribuição da porcentagem de adultos na família e a renda por adulto contribuiu muito pouco, apenas 7%, para explicar a queda da desigualdade de

---

<sup>8</sup> O Benefício de Prestação Continuada é uma transferência de renda, sem condicionalidades e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social, para idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente que vivem em famílias com renda familiar *per capita* abaixo de 1/4 do salário mínimo. Previsto na Constituição Federal, o BPC começou a ser implementado a partir de 1996. O valor do benefício é igual a um salário mínimo. No caso de deficientes, médicos peritos avaliam sua condição física e mental para uma vida independente e de trabalho. Os beneficiários – tanto idosos como deficientes – são reavaliados a cada dez anos para examinar se sua situação de extrema pobreza mudou. O benefício pode ser cancelado caso a situação da família não seja mais de extrema pobreza.

<sup>9</sup> Para uma descrição detalhada dos principais programas de transferência de renda executados atualmente pelo governo federal além do BPC, ver descrição em anexo.

renda *per capita* ocorrida entre 2001 e 2005. Assim, praticamente toda a queda da desigualdade de renda nesse período pode ser explicada por mudanças na distribuição da renda por adulto. À parte do discutido acima com relação ao papel das transferências, neste trabalho eles revelam que, apesar da renda do trabalho por adulto ter declinado cerca de 7% no período, a desigualdade em sua distribuição, medida pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, caiu 13%, ou seja, cerca de 2/3 da queda na desigualdade em renda *per capita*, que declinou 24% no mesmo período.

De acordo com as estimativas apresentadas neste trabalho, as mudanças na distribuição da taxa de ocupação foram pouco importantes para explicar a queda da desigualdade de renda *per capita*, tendo esse fator apresentado uma contribuição próxima a 5%. Ao contrário da taxa de ocupação, as transformações na distribuição da renda do trabalho por ocupado tiveram importantes conseqüências sobre a desigualdade de renda, variando de 1/3 a 1/2 dependendo da medida de desigualdade utilizada. Essa expressiva contribuição decorre da importância da renda do trabalho para a renda familiar total e da acentuada queda no seu grau de desigualdade. Medido pela razão entre a média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, o grau de desigualdade em renda do trabalho declinou 11%, enquanto a desigualdade em renda *per capita* caiu 24% (Barros *et. al.* 2007a).

## **2.4. OUTRAS CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DA RELAÇÃO ENTRE A DINÂMICA ECONÔMICA E A POBREZA**

Segundo Freeman (2001) a performance macroeconômica não prediz bem a magnitude da mudança na pobreza, uma vez que outros fatores estruturais interveem entre a performance econômica agregada e a proporção de famílias ou indivíduos que estão abaixo da linha de pobreza. Esses fatores estruturais, que contribuem para explicar os padrões divergentes da relação crescimento e pobreza ao longo dos anos seriam: aspectos demográficos, as políticas do governo e as especificidades do mercado de trabalho.

### **2.4.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS**

Segundo Barros *et. al.* (2000b) os fatores demográficos podem afetar o perfil distributivo da renda e a taxa de pobreza de forma direta e indireta. O efeito direto é representado por alterações no tamanho e na estrutura etária da população resultando em modificações na razão de dependência das famílias, já que o tamanho relativo da força de trabalho e o número de dependentes se alteram e, portanto, seu nível de pobreza.

Com relação aos efeitos indiretos, mudanças na taxa de crescimento da população e em sua estrutura etária podem implicar mudanças na oferta de trabalho e na taxa de poupança, conseqüentemente influenciando, de algum modo, o nível de salários e a taxa de juros. Sendo essas variáveis macroeconômicas importantes para a determinação da renda familiar, o efeito indireto das mudanças demográficas sobre a distribuição da renda e a pobreza ocorre, então, em função da relação entre as alterações demográficas e a oferta de trabalho, a taxa de poupança, o nível de salário e a taxa de juros.

Considerando somente os efeitos diretos das transformações demográficas sobre a pobreza no Brasil, Barros *et. al.* (2000b) mostram que estes efeitos, nos últimos 50 anos, foram equivalentes a um crescimento adicional de 21% na renda *per capita*. De outra forma, para que a evolução na taxa de pobreza fosse a mesma da apresentada nesse período seria necessário um crescimento adicional de 0,4% a.a. na renda *per capita*. De acordo com este estudo a causa deste resultado foi uma considerável redução na razão de dependência das famílias. Observa-se, nesse período, uma considerável queda no número de membros das famílias menores de 21 anos, passando de 6,0 para 2,5 em média; a mesma trajetória é observada para os indivíduos com idade entre 22 e 64 anos, mas a intensidade da queda desse grupo foi bem menor, de 2,5 para 1,9 em média. Já o número de idosos na família, por seu turno, aumentou muito pouco nesse período, passando em média de 0,01 para 0,03.

Contudo, para uma análise sobre a dinâmica da pobreza, principalmente no Brasil, o efeito desse aumento do número de idosos nas famílias, que mesmo pequeno em termos quantitativos representa um aumento no valor da razão de dependência, deve ser ponderado por dois fatores: a) em que pese o fato do aumento absoluto do número de idosos ser uma das principais características da transformação demográfica brasileira dos últimos 50 anos, o número de idosos na família não aumentou na mesma magnitude, ou seja, aumentou-se, consideravelmente, o número de famílias com idosos mas não o número de idosos na família; b) o efeito que a renda desses idosos produz na renda familiar, não somente a aposentadoria, mas também a renda dos idosos advinda do trabalho.

Uma outra importante mudança demográfica ocorrida nos últimos anos, que pode alterar a relação entre a economia e a pobreza, é a crescente proporção de famílias chefiadas por mulheres. Este tipo de família apresenta taxas de pobreza desproporcionalmente altas, dessa forma um aumento na proporção destas famílias tende a aumentar a pobreza independentemente do crescimento econômico e, assim, enfraquecer a associação crescimento-pobreza ao longo do tempo.

The principal demographic change that many have altered the relationship between the economy and poverty is the increased proportion of single-parent female-headed families. Single-parent female-household have disproportionately high rates of poverty – rates 3-4 times those of all families -. The absence of a male breadwinner in families invariably increases poverty in a world where men earn more on average than women, and where many families need two earners to achieve a reasonable level of income. Many of these families received welfare benefits but cash welfare payments have been historically insufficient to move families above the poverty line. (Freeman (2001) pág. 7).

Contudo, alguns autores entendem que os aspectos demográficos não são tão relevantes para se entender as relações entre crescimento e pobreza. Conforme Danziger e Gottshalk (1995), o declínio da pobreza nos Estados Unidos entre 1949 e 1969 deveu-se inteiramente à fatores econômicos, com as mudanças demográficas atuando na direção oposta. Neste sentido, o aumento da pobreza entre 1973 e 1991 ocorreu devido ao enfraquecimento do efeito das mudanças econômicas e não a mudanças na composição demográfica da população. Nas décadas de 1970 e 1980, o pequeno crescimento da renda média ajustada foi apontado como a principal causa do fracasso da economia em reduzir a pobreza.

Nessa mesma linha de argumentação, Mishel, Bernstein e Schmitt (2000) argumentam que alterações na estrutura familiar foram pouco importantes para o padrão divergente da redução da pobreza entre as décadas. Uma razão seria o fato de que a nova composição das famílias não foi a única mudança demográfica no período. O nível educacional dos chefes de família aumentou, o que poderia ter reduzido a pobreza tanto quanto o aumento da proporção de mulheres chefes aumentou a pobreza. A partir destes trabalhos podemos inferir que alterações na renda dentro dos grupos demográficos dominam a mudança na pobreza, enquanto variações na proporção dos grupos na população são menos importante nos padrões observados.

#### **2.4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas afetam as inter-relações econômicas de várias formas. Dentro dessa nossa perspectiva, por exemplo, elas podem afetar as inter-relações entre o crescimento econômico e a pobreza, assim como o impacto do desemprego sobre a pobreza. Considerando que trataremos das políticas fiscal e monetária no próximo capítulo, nos concentraremos aqui nas políticas sociais. Em razão de sua estreita relação com a organização social, focalizaremos o papel das políticas sociais no caso brasileiro.

Para tanto, é importante definir o que trataremos aqui de política social. De acordo



com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) as políticas sociais representam um conjunto de programas destinados a reconhecer e proporcionar à população condições básicas de vida. Para a definição de condições básicas nesse aspecto, além de bens e serviços, leva-se em consideração a condição de cidadania, ou seja, as políticas sociais são medidas tomadas tendo como objetivo proporcionar aos indivíduos condições de serem cidadãos com direitos, e também deveres, de participarem do meio social do qual fazem parte.

De acordo com Draibe (2003), Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) e Castro e Cardoso Jr. (2005) a política social no Brasil pode ser dividida em quatro grandes blocos, os chamados “Eixos Estruturantes das Políticas Sociais”.

Os “Eixos Estruturantes das Políticas Sociais” são um critério de demarcação analítica - de natureza teórica e histórica - destinado a explicar o agrupamento por semelhança das diversas políticas sociais, segundo as motivações específicas que lhes deram origem (natureza teórica), mas também de acordo com o sentido ou fundamento principal que elas vão assumindo ao longo do tempo (natureza histórica). Isto significa dizer que, embora a classificação do Sistema Brasileiro Proteção Social - SBPS - em um momento qualquer expresse necessariamente o retrato de em um dado período e as circunstâncias particulares de composição e status das diversas políticas sociais, ela (a classificar por eixos) possui em si mesma uma pretensão dinâmica. (Castro e Cardoso Jr. (2005), pág. 276).

Os quatro “Eixos Estruturantes das Políticas Sociais” são:

- a) Eixo do Emprego e do Trabalho: formado por políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação no mercado de trabalho formal. Essas políticas de proteção social têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que desde a Constituição de 1988 seja possível identificar o fortalecimento institucional de um outro conjunto de políticas que tem no trabalho não-assalariado um critério de elegibilidade a programas e ações governamentais;
- b) Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza: reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. Em seu formato original, este conjunto de políticas e programas governamentais foi marcado por grande fragmentação e descontinuidade nas ações. É no período de democratização que estes programas começam a ganhar densidade institucional, consolidando-se, na década de 1990, uma política nacional de

assistência social. Contudo, esta ainda se estrutura predominantemente sobre sua característica sempre dominante: o acesso a benefícios pela via da necessidade;

- c) Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social (educação e saúde): identificam-se pela atual desvinculação tanto à regulação do mundo do trabalho quanto à condição de necessidade. Estas políticas, cuja garantia de acesso é incondicional, baseiam-se no reconhecimento de certos direitos sociais mínimos do cidadão, assumem um caráter autônomo ligado exclusivamente ao pertencimento à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. Na saúde, é considerada obrigação do Estado a garantia universal de acesso aos seus serviços. Na educação, a Constituição de 1988 afirmou a universalidade do ensino fundamental. Estas duas políticas distinguem-se ainda pela coresponsabilidade das três esferas de governo;
- d) Eixo de Infra-Estrutura Social: formado por políticas sociais de natureza diversa como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, que encontraram apenas tardiamente seu reconhecimento na Carta Constitucional. Este último grupo reúne políticas reconhecidas por sua relevância social, mas às quais nenhuma garantia legal de acesso foi ainda associada. Muito embora se possa localizar a origem social da área de habitação nos programas residenciais de alguns Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), e da área de saneamento nas primeiras ações estatais no campo da saúde pública, o fato é que ambas apenas se estruturaram institucionalmente durante o regime militar, então marcadas como instrumentos de aceleração do crescimento econômico. Não obstante as tentativas recentes (pós- 1995) para aproximar as políticas federais de habitação e saneamento de objetivos socialmente mais redistributivos, ainda vigoram obstáculos de ordem institucional e financeira que dificultam o reconhecimento dessas políticas no campo das políticas sociais.

### Quadro 1: Eixos Estruturantes da Política Social no Brasil

EIXOS ESTRUTURANTES	Principais políticas sociais, por área de atuação dos Gastos Sociais Federais <sup>1</sup>
1. Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica (RGPS urbano e rural) 2. Previdência e benefícios a servidores da União (militares e estatutários) 3. Políticas de apoio ao trabalhador <sup>2</sup> 4. Organização agrária e política fundiária
2. Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social 6. Alimentação e nutrição 7. Ações de combate à pobreza/transferência de renda
3. Direitos Incondicionais de Cidadania Social <sup>3</sup>	8. Saúde 9. Ensino Fundamental
4. Infra-Estrutura Social	10. Habitação 11. Saneamento

Fonte: Cardoso Jr. e Jaccoud (2005).

Notas:

<sup>1</sup> Ano de Referência: 2002. Segue critério de organização do Gasto Social Federal (GSF), por área de atuação, segundo metodologia desenvolvida e utilizada na Disoc/Ipea,. A respeito, ver Castro et alii (2004).

<sup>2</sup> Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um sistema público de emprego.

<sup>3</sup> Considera-se aqui o ensino fundamental como a única política de educação plenamente inserida no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social. Com relação ao ensino médio, superior e profissional, nos quais se concentra a maior parte dos gastos federais em educação, a rigor, estes não atendem aos critérios usados para classificar as políticas neste Eixo da Cidadania Social.

#### 2.4.3. ESPECIFICIDADES DO MERCADO DE TRABALHO

Ponderando os demais aspectos abordados, o fator estrutural mais importante para entender as mudanças da relação entre crescimento econômico e pobreza ao longo do tempo e verificar a validade da analogia com a maré alta é o mercado de trabalho<sup>10</sup>. Cerca de 75% da renda familiar provém da renda do trabalho e, mesmo as famílias mais pobres, para as quais as transferências governamentais são importantes, dependem mais da renda do trabalho do que

<sup>10</sup> Os comportamentos do emprego, dos salários e da renda real ao longo dos ciclos econômicos são os mais estudados na literatura. As evidências apontam para um padrão fortemente pró-cíclico do emprego e das horas trabalhadas. Trabalhadores menos qualificados tendem a encontrar postos de trabalho e a trabalhar jornadas mais longas. Já com relação aos salários reais, esses parecem ser apenas moderadamente pró-cíclicos. Para uma ampla revisão dessa literatura ver: Hines, Hoynes e Krueger (2001); para um trabalho empírico ver: Blank (1989).

de outra fonte (IPEA, Nota Técnica, Nº.9. 2006). Dessa forma, a dinâmica dos salários reais é um dos fatores mais importantes para entender o impacto da dinâmica da economia sobre a pobreza. De outra forma, dada a relevância da renda advinda do trabalho, conhecer a parcela da renda que é apropriada pelos trabalhadores é, então, um ponto-chave, já que ela será fundamental na determinação do padrão vida da população.

Contudo, uma análise agregada da dinâmica dos salários reais impossibilita perceber uma série de fatores que, em conjunto, determinam a desigualdade salarial. Ou seja, a análise em termos agregados pode levar a interpretações equivocadas com relação ao cenário econômico observado pela população. De acordo com Levy e Murnane (1992), a desigualdade salarial é um aspecto fundamental para entender e avaliar os impactos do crescimento econômico sobre o padrão de vida da população. Quando a distribuição de rendimentos é estável e os salários reais aumentam, o crescimento diminui as taxas de pobreza. Em um período de crescente desigualdade salarial, os efeitos do crescimento sobre a pobreza podem ser compensados pelo aumento da desigualdade de renda advinda do trabalho (Rocha (2000); Barros *et. al.* (2000a)).

Nesse sentido, as especificidades de uma economia subdesenvolvida relacionadas à desigualdade de rendimentos são fatores-chave. É preciso ter em conta que as desigualdades de rendimentos do trabalho são produzidas e reproduzidas nessas economias, principalmente, pelas estruturas sociais - fundamentalmente pelas diferenças de oportunidades de capacitação profissional<sup>11</sup> - em conjunto com a forma de inserção dessas na divisão internacional do trabalho. Os resultados apresentados pelo mercado de trabalho são a representação, em termos monetários, da heterogeneidade social que forma um sistema econômico subdesenvolvido (Ramos e Vieira, 2001).

Grosso modo, pode-se dizer então que o mercado de trabalho funciona tanto como gerador quanto como revelador de desigualdades. Remunerações distintas como forma de compensar diferenças não-pecuniárias (como, por exemplo, insalubridade, riscos de acidente, ambiente de trabalho etc.) entre postos de trabalho, ou como decorrência de dotações desiguais de qualificações, servem principalmente para revelar diferenças de qualidade entre postos de trabalho e trabalhadores, respectivamente. Contudo, ao remunerar diferenciadamente indivíduos que possuem, a princípio, um mesmo potencial produtivo e que trabalham em postos de trabalho similares, tanto via segmentação quanto sob a forma de discriminação, o

---

<sup>11</sup> Merecem destaque tanto o efeito da desigualdade educacional, que embora tenha diminuído em termos quantitativos nos últimos anos, continua sendo determinante para a desigualdade de rendimentos quanto o efeito da experiência profissional, que apesar de estar intimamente relacionada ao exercício da profissão, em um sentido mais amplo é também relacionada ao nível educacional (cursos profissionalizantes, treinamentos, cursos de línguas, etc.).

mercado está funcionando como um gerador de desigualdade. (Ramos e Vieira, 2001, pág. 3).

As características estruturais do mercado de trabalho nos países subdesenvolvidos tendem a reforçar a dinâmica da desigualdade de rendimentos. A grande segmentação do mercado de trabalho, à parte a segmentação intrínseca relacionada ao processo produtivo, é reflexo de um sistema produtivo “incompleto” no sentido de não possuir uma cadeia produtiva integrada e relacionada tanto ao padrão tecnológico quanto à qualificação da mão de obra internamente disponível<sup>12</sup>.

As disparidades regionais desempenham, também, um importante papel. Observando o caso brasileiro, de acordo com IPEA (Nota Técnica, N.º. 9, 2006) em 2004 a remuneração dos trabalhadores de São Paulo era 60% maior do que a dos trabalhadores de Pernambuco com idênticas características produtivas e a mesma inserção no mercado de trabalho. Além disso, há ainda disparidades intra-regionais importantes; observamos consideráveis diferenças de rendimento entre trabalhadores localizados nas capitais e outros localizados em municípios médios e pequenos no interior dos estados. Ainda, é importante ter em conta aqui, as disparidades salariais relacionadas às áreas urbana e rural<sup>13</sup>.

Outra fonte de geração de desigualdade de rendimentos é a discriminação, tanto por raça quanto por gênero. Em que pese o fato dessas formas de discriminação não serem peculiaridades do mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos, seguramente é nestes países que o peso dessas segregações na pobreza é maior. No Brasil, conforme IPEA (Nota Técnica, N.º. 9, 2006) em 2004, homens com as mesmas características observáveis que as mulheres recebiam em média salários 70% mais altos. Já com relação à discriminação por raça, que em termos numéricos é inferior à discriminação por gênero, em 2004, em média, um indivíduo branco com características observáveis idênticas à de um indivíduo negro auferia uma remuneração 30% maior.

---

<sup>12</sup> A transnacionalização da produção transformou os países subdesenvolvidos em meros montadores, ficando os países centrais com as atividades de desenvolvimento das novas tecnologias. Assim, a inserção dos países subdesenvolvidos nessa divisão internacional do trabalho os coloca em situação de plena dependência externa, sendo seu sistema produtivo subordinado e controlado pelos sistemas econômico centrais. Esse é um dos pontos centrais para a construção da Teoria do Subdesenvolvimento Cepalina. Para uma ampla discussão dessa questão ver: RODRIGUEZ, Octávio: Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. – Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981.

<sup>13</sup> De acordo com IPEA (Nota Técnica, N.º. 9, 2006) em 2004, a remuneração de trabalhadores nas regiões metropolitanas era quase 20% superior à de trabalhadores com características e ocupações similares nos pequenos municípios do interior. Com relação aos trabalhadores urbanos, estes recebiam uma remuneração quase 10% acima dos trabalhadores rurais com idênticas características observáveis em postos de trabalho similares e com as mesmas características produtivas.

#### **2.4.3.1. MERCADO DE TRABALHO: A INFORMALIDADE**

Outra característica estrutural do mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos intimamente ligada à desigualdade de rendimentos é a informalidade. Embora de difícil definição em termos práticos, devido à complexidade e à diversidade de atividades que integram essa categoria, em geral, é tratada como atividade informal atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional legalmente estabelecido pelo Estado - trabalhadores sem carteira assinada - somadas as atividades não-assalariadas desenvolvidas por trabalhadores autônomos em que não há uma separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim (Cardoso Jr., 1999).

As características da atividade informal relacionadas à ausência de regulamentação concedem uma elevada flexibilidade ao mercado de trabalho, provocando uma alta rotatividade de trabalhadores tendo como conseqüências: postos de trabalho de baixa qualidade, insuficiente volume de investimentos em tecnologia e/ou em capacitação profissional. De acordo com Cardoso Jr. (1999), é característica da atividade informal apresentar trabalhadores que se movem intensamente por ocupações distintas sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial. Um outro ponto chave para entender e evidenciar a relação dessa característica estrutural com a pobreza é a ausência ou precariedade de mecanismos de proteção social para trabalhadores informais.

Como conseqüência mais direta de ambos os aspectos mencionados, potencializam-se, tanto para os assalariados sem carteira como para os trabalhadores por conta própria, maiores chances de terem que conviver com níveis médios de remuneração inferiores e jornadas de trabalho superiores às observadas para postos de trabalho semelhantes, porém pertencentes aos segmentos mais organizados do mercado de trabalho. Estes aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais, aqui chamadas informais, ainda trazem outras conseqüências nefastas sobre a organização do mercado de trabalho. Não desprezível é a insegurança crescente que reina no interior desta parcela significativa de trabalhadores ligados aos segmentos menos estruturados, em que se pode medir níveis inferiores para a produtividade e para o bem-estar geral de suas famílias (Cardoso Jr., 1999, pág. 14).

Conforme Cardoso Jr. (1999), no Brasil, a informalidade se apresenta como um problema muito sério em virtude tanto do aumento absoluto do número de trabalhadores no setor informal nos últimos anos quanto da constatação empírica de que os trabalhadores informais, em geral, ganham menos do que os trabalhadores com carteira assinada e que grande parte desses trabalhadores informais fazem parte dos grupos de renda mais baixa. As modificações observadas na estrutura produtiva, principalmente na década de 1990 com a abertura comercial e a possibilidade de incorporação de tecnologias avançadas poupadoras de

mão-de-obra, aliadas ao desempenho ruim em termos de crescimento econômico, ajudam a explicar esse fenômeno<sup>14</sup>.

#### **2.4.3.2. MERCADO DE TRABALHO: O DESEMPREGO**

Por fim, mas não menos relevante, considerando a importância da renda do trabalho para a relação entre a dinâmica da economia e a pobreza, uma análise sobre o desemprego é fundamental. Basicamente, para nossos objetivos, desemprego significa ausência de renda do trabalho, sendo então um aspecto central para a determinação do bem estar da população.

Dentro dessa perspectiva, devemos considerar que, em momentos de baixo crescimento econômico, e, mais severamente, em momentos de crise, observa-se uma queda na demanda agregada, o que tende a reduzir a demanda por mão-de-obra no mercado de trabalho. Os ajustes no sistema produtivo, em geral, são feitos através de demissões e/ou reduções nas horas trabalhadas, principalmente, dos trabalhadores mais jovens e menos qualificados. Considerando que esses trabalhadores representam grande parte dos que recebem menores salários, esse processo reforça a condição de insuficiência de renda.

O desempenho econômico ruim afeta mais os mais pobres. Os efeitos da queda da atividade não são neutros, mas afetam os pobres de forma mais direta. A evolução observada a partir de 1997 nas metrópoles que concentram cerca de 25% da população brasileira mostra que as perdas em termos de postos de trabalho e de rendimentos recaíram sobre os indivíduos com menor escolaridade, sendo a causa provável de aumento da pobreza absoluta e da desigualdade. (Rocha, (2000), pág. 1).

No Brasil, em linhas gerais, a tendência do desemprego nas duas últimas décadas apresentou dois padrões: descendente nos anos 1980 e ascendente nos anos 1990, com algumas exceções - aumento das taxas entre 1983-84 e diminuição entre 1994-95. Ambas consistentes com o ciclo econômico. A pobreza, também, apresentou uma trajetória consistente com o ciclo econômico, aumentando em períodos de baixo crescimento econômico e diminuindo em períodos de crescimento acelerado (Barros *et. al.*, 2000a). Ainda, segundo Barros *et. al.* (2000a), a relação entre o desemprego e a pobreza ou a desigualdade se torna bem mais tênue no final da década de 1990, o que parece consistente com a queda da

---

<sup>14</sup> Estes eventos recentes sobre o mercado de trabalho brasileiro forçam uma reavaliação acerca da natureza do chamado setor informal da economia, na medida em que as categorias ocupacionais tidas como informais passam a ser não mais a porta de entrada para o mercado de trabalho, ou um refúgio temporário para a mão-de-obra excedente, mas assumem drasticamente o caráter de principal alternativa de inserção para a maioria da população em idade ativa do país (Cardoso Jr., 1999, pág. 22).

pobreza observada a partir de 1995 quando o desemprego assume uma trajetória ascendente<sup>15</sup>.

Além desse “canal de impacto individual” uma outra perspectiva importante é o “impacto social” provocado pelo desemprego. Seguindo Ferreira, Prennushi e Ravallion (2000) o aumento do desemprego pode provocar rupturas na organização social - tensões religiosas e étnicas, aumento da violência e criminalidade, aumento da informalidade e do subemprego, etc. - que podem se transformar em situações de difícil solução, como observamos em muitos países atualmente.

Essas considerações, principalmente as referentes às relações entre crescimento econômico e pobreza no âmbito do mercado de trabalho evidenciam as fragilidades e limitações, principalmente nos países subdesenvolvidos, do crescimento econômico em minorar a dinâmica da pobreza e da desigualdade nesses países. Assim, mais que crescimento econômico contínuo, sustentável e equilibrado, é necessário romper as estruturas que reforçam o aprofundamento das desigualdades. Nesse sentido, as políticas públicas são os principais instrumentos de que dispõem os governantes para tentar elevar o padrão de vida da população.

## **2.5. CICLOS ECONÔMICOS E POBREZA**

Os ciclos econômicos, definidos aqui como oscilações<sup>16</sup> na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB - afetam os indivíduos, as famílias, as firmas e o governo de maneira heterogênea. As oscilações na taxa de crescimento do PIB e, como consequência, as modificações no cenário econômico produzem efeitos diferenciados nos diferentes agentes econômicos, assim como podem produzir efeitos diferentes em agentes de mesma natureza. Por exemplo, uma recessão não necessariamente significa que trabalhadores de todos os setores perderão seus empregos. Assim como, diante desse mesmo cenário de recessão, nem todas as empresas terão seus volumes de vendas diminuídos. O mesmo vale para os períodos de crescimento. Portanto, cabe buscar entender como os efeitos dos ciclos econômicos são sentidos pelos mais ricos, assim como pelos mais pobres.

Muitos países subdesenvolvidos enfrentaram choques econômicos nos anos 1980 e 1990, cujos impactos sobre o bem estar da população dependeu da natureza destes choques,

---

<sup>15</sup> É importante, para definir esse padrão no fim da década de 1990, o impacto das políticas públicas de caráter social, principalmente das transferências diretas de renda.

<sup>16</sup> Importante ressaltar que para essa definição de ciclo econômico não se assume um valor de equilíbrio ou uma taxa de crescimento de equilíbrio para a constatação das flutuações. Apenas considera-se a trajetória temporal da série. Uma vez que essa trajetória é marcada por variações na taxa de crescimento, essas variações, aqui, caracterizam o ciclo econômico.



das condições iniciais ao nível das famílias e dos municípios e estados e, ainda, das respostas políticas a eles. Na década de 1980, particularmente para o caso do Brasil e dos países com elevada dívida externa da América Latina, a crise da dívida gerou um processo de estagnação nesses países com conseqüências danosas sobre renda, produto, emprego e preços. Na década de 1990, uma nova onda de crises, desta vez relacionadas aos efeitos negativos das reformas estruturais de primeira geração<sup>17</sup> - liberalização das importações, liberalização do sistema financeiro doméstico, abertura da Conta de Capitais do Balanço de Pagamentos, privatização e reforma tributária - colocou-se como importante obstáculo frente a estratégia de crescimento dos países subdesenvolvidos. Merecem destaque o caso do México (1995), Sudeste da Ásia (1997/8), Rússia (1998), e Brasil (1999).

A literatura nos mostra que as crises dos anos 1980 e dos anos 1990 foram precedidas por elevados déficits em Conta Corrente, ao passo que – decorrente do excessivo passivo externo – também foram precedidas por déficits fiscais crescentes. Em algum ponto, o receio da desvalorização leva a um estancamento dos fluxos de capitais que financiam estes déficits, conduzindo à crise cambial. Frente à necessidade de ajuste, os países promovem políticas fiscais e monetárias contracionistas, o que agrava a desaceleração econômica ou a recessão<sup>18</sup>.

Os impactos sobre a economia variaram dependendo do grau de exposição do sistema financeiro aos empréstimos em moedas estrangeiras, bem como da rigidez no mercado de trabalho que pode diminuir o fluxo de recursos produtivos entre os setores. As respostas políticas acabam levando à depreciação real da moeda, redução da demanda agregada e declínio dos padrões de vida de muitos grupos de pessoas – quase invariavelmente incluindo os mais pobres – por algum período de tempo.

Nas décadas de 1980 e 1990, os indicadores macroeconômicos no Brasil deterioraram-se sobremaneira em relação às décadas anteriores. O crescimento econômico, que alcançou níveis elevados na década de 1970, declinou consideravelmente após 1981: a taxa média de crescimento do PIB caiu de 8% ao ano na década de 1970 para 3% ao ano nos anos 1980 e 1990. Esta fraca performance macroeconômica produziu um grande impacto sobre a pobreza e a desigualdade, embora poucas estimativas deste impacto estão disponíveis no Brasil (Barros *et. al.*, (2000a); Barros, Neri e Mendonça (1995) e Ferreira e Litchfield (1996)).

Contudo, a maior parte da literatura sobre os determinantes da pobreza e da

---

<sup>17</sup> Para uma descrição e uma análise dessas reformas ver: Stallings e Peres (2002).

<sup>18</sup> A esse respeito ver: Amadeo e Neri (1999), Bresser- Pereira e Nakano (2002), Ferreira, Prenzushi e Ravallion (2000) e Lusting (2000).

desigualdade enfatiza seus determinantes estruturais com menor atenção ao papel das flutuações macroeconômicas.

The level of poverty and inequality is mainly determined by the distribution of household characteristics, the distribution of assets among households and the prices of these assets. These are often referred to as the structural determinants of poverty and inequality. However, the macroeconomic environment and, in particular, the rates of economic growth and inflation also have considerable influence on the level of poverty and inequality. Despite the overall perception that macroeconomic performance is closely related to poverty and inequality, very few quantitative estimates are available in Brazil and elsewhere about the relationship between macroeconomic performance and income distribution. (Barros et al., 2000a, pág. 7).

Para nossos objetivos, devemos ressaltar que, em geral, os pobres são os que mais sofrem com as oscilações macroeconômicas e principalmente com as recessões (Lusting, 2000). Isto porque, diante de um cenário macroeconômico ruim, os pobres são os que menos possuem alternativas para evitar os efeitos negativos sobre de um mau desempenho econômico. Estes, em geral, não possuem bens - como imóveis, terras, automóveis - ou ativos financeiros que poderiam representar uma reserva, uma alternativa para momentos difíceis. Ainda, devido essa carência relativa em termos de ativos, eles freqüentemente encontram dificuldades de acesso a crédito em bancos ou instituições financeiras.

Ainda, como os mais pobres tendem a apresentar menor produtividade e menores níveis de escolaridade, eles tendem a apresentar uma menor mobilidade considerando tanto setores produtivos quanto regiões. Assim, enfrentam maiores dificuldades para mudarem de emprego, o que pode representar perda de boas oportunidades de trabalho; os mais pobres também possuem maiores limitações ao acesso aos benefícios dos programas de seguro social, dada a constituição destes programas, uma vez que grande parte trabalha no setor informal. Por fim, durante as crises, as despesas públicas tendem a sofrer cortes, uma vez que a organização e a força política dos mais pobres é menor, os programas de transferência, em geral, são os que sofrem os maiores cortes<sup>19</sup>.

Considerando os efeitos da dinâmica macroeconômica, os impactos das crises são os opostos dos impactos dos períodos de crescimento. Com a queda na atividade econômica, aumenta a taxa de desemprego, principalmente dos trabalhadores menos qualificados que, em geral, são os mais pobres, aumentando assim a pobreza; a queda na produção pode também

---

<sup>19</sup> Ainda porque, a construção e manutenção desses programas constituem, em grande parte das vezes, de medidas emergências de caráter concentrado, ao passo que grande parte do orçamento público é marcada por despesas de caráter obrigatório sendo difícil e custoso implementar cortes nas outras áreas.

levar a um aumento no nível geral de preços, ou seja, pode gerar inflação. Nesse caso, considerando o salário fixo em termos nominais, um aumento no nível geral de preços representa uma queda na renda real, levando, também, a um aumento na pobreza.

There is a strong link between macroeconomic downturns and rising poverty. It has been estimated that for every percentage point decline in growth, poverty rises by 2 percent. Because crises in Latin America and the Caribbean tend to be accompanied by increases in inequality, the impact of economic contraction tends to disproportionately reverse previous gains in poverty reduction. Each one percent decline in per capita income during a recession episode in the 1980s reversed the reduction in poverty achieved by an increase of 3.7 percent in income per head for urban areas and 2 percent for rural areas during the 1970s. (Lusting, 2000, pág. 4)

Merece destaque, além do impacto direto das flutuações e das crises econômicas sobre os mais pobres, a resposta dada pelas famílias nos períodos de dificuldades. Em momentos econômicos ruins as famílias mudam seus padrões de consumo, realocam os níveis de produção entre os setores, modificam os padrões de oferta de trabalho - entrada dos filhos e das mulheres no mercado de trabalho, mudança para setor informal -, migram, etc.

A questão aqui é que, embora algumas dessas mudanças possam ter efeitos positivos de curto prazo, podem representar impactos negativos irreversíveis de longo prazo. Um exemplo é a restrição à educação dos jovens que têm de entrar para o mercado de trabalho, o que leva à redução da produtividade, reforçando as desigualdades existentes e criando uma pobreza persistente (Ferreira, Prennushi e Ravallion, 2000).

The ability of the poor to participate in the recovery can be severely hampered by these rational short-term responses to a crisis. Evidence from Latin America indicates that the effects of the mid-1980s crisis on poverty were sharp. In some cases, the losses were not quickly reversed with the resumption of growth because inequality was also increasing. (Ferreira, Prennushi e Ravallion, 2000, pág. 8).

De acordo com Lusting (2000) as crises macroeconômicas tendem a afetar a produtividade dos mais pobres através do aumento do custo de oportunidade da educação no curto prazo, da queda na qualidade da alimentação e nos gastos com saúde. Além de diminuir as possibilidades dos mais pobres saírem da condição de pobreza, essa redução no estoque de capital humano representa restrições para o sistema econômico como um todo, diminuindo as possibilidades de crescimento e desenvolvimento no médio e longo prazos.

Assim sendo, as políticas macroeconômicas orientadas somente a promover o crescimento econômico mostram-se insuficientes para combater a pobreza. Diminuir a vulnerabilidade da economia a choques e principalmente minimizar os efeitos das recessões,

evitando grandes quedas no padrão de vida da população mais pobre é fundamental. Mais ainda, evitar que as políticas restritivas, que em geral são implementadas em momentos de recessão, aprofundem os efeitos negativos do momento econômico ruim são importantes características de uma agenda macroeconômica que tem no combate à pobreza um objetivo central.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA COMBATER A POBREZA**

Não obstante maior diversidade teórica, observamos ao longo do tempo uma relativa unidade, tanto nas diretrizes, quanto nos instrumentos de políticas públicas, principalmente em termos de políticas econômicas de combate à pobreza e melhoria do perfil distributivo de economias como a brasileira. A natureza do sistema econômico, caracterizado por uma crescente integração - o fenômeno atual da globalização é exemplo desse aspecto - e os objetivos econômicos gerais de certa forma comuns - crescimento econômico, emprego, estabilidade de preços - ajudam a explicar esse fato.

Diante disso, um aspecto fundamental para se compreender a dinâmica do sistema econômico é entender como se dão as relações sociais. O papel desempenhado pelos agentes econômicos determina os processos que constituem o sistema assim como condiciona o seu comportamento ao longo do tempo.

Em virtude de suas especificidades, o Estado e, mais precisamente, o papel desempenhado pelo Estado, sempre esteve presente no centro das discussões teóricas, e, por conseguinte as políticas implementadas são continuamente permeadas de debates, controversas e aprovações. Basicamente, este papel pode ser sintetizado em duas frentes: uma que compreende o Estado como um agente passivo, exercendo atividades que se limitam a propiciar ao mercado as condições necessárias para que este defina a maneira mais eficiente na alocação dos recursos disponíveis; e outra que, ao contrário, entende que o Estado, através de suas políticas, deve intervir na dinâmica do sistema econômico buscando, além da eficiência, estabilidade, crescimento e uma distribuição mais eqüitativa da renda.

A literatura econômica mostra que essas alternativas em termos de políticas se sucederam ao longo do tempo, mas que mesmo em períodos de hegemonia de uma a outra não foi completamente abandonada. Esses períodos de hegemonia são facilmente demarcados na história econômica do século passado. Do início do século XX até a grande crise de 1929, a economia era caracterizada por uma subordinação dos agentes econômicos as Leis do Mercado<sup>20</sup>. A intensificação do comércio internacional e o considerável desenvolvimento alcançado pelo sistema financeiro mundial difundiam a “visão liberal”, não intervencionista, preponderante nos grandes centros.

---

<sup>20</sup> Este termo - Leis do Mercado - aqui representa a idéia liberal do laissez - faire. Representa o não intervencionismo por parte do Estado; é a idéia da mão invisível de Adam Smith.

A crise de 1929 demonstrou as fragilidades do mercado em relação à sua capacidade de conduzir o sistema econômico. Mais ainda, os mesmos instrumentos que propiciaram o estabelecimento das Leis do Mercado como política a ser seguida espalharam os efeitos negativos da crise; os governos nacionais perceberam que não podiam ficar à mercê das “forças autônomas” que regem os mercados, necessitavam de mecanismos que protegessem a nação frente a situações negativas em termos de cenário econômico tanto interno quanto externo. Juntamente com a crise de 1929, as duas Guerras Mundiais forma importantes para ajudar a explicar essa mudança em termos de paradigma teórico<sup>21</sup>.

A grande crise de depressão econômica da década de 30 deu origem a estudos que vieram justificar a necessidade de o governo intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego. As duas grandes guerras mundiais provocaram alterações definitivas nas preferências a coletividade quanto à necessidade de interferência do governo, visando à promoção do bem estar social, isto é, uma distribuição de renda mais equitativa e uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas. No pós-guerra, a preocupação com os problemas de desenvolvimento econômico constitui-se em outro fator importante para aumentar as atribuições do governo - especialmente em países retardatários na corrida pelo desenvolvimento. (Rezende, Lima e Cândido Jr., 2001, cap.1, p.18).

Um ponto fundamental que marca essa mudança em termos teóricos é a publicação em 1937 da Teoria Geral de Keynes<sup>22</sup>. A discussão dessa obra foge ao escopo deste trabalho; no entanto, o que importa aqui é ressaltar que suas idéias revolucionaram a teoria econômica, apresentando concepções alternativas e muitas das vezes contrárias às vigentes até então. O papel político exercido por Keynes foi também fundamental para a difusão de seus conceitos.

Em virtude desses fatos, o período posterior a Segunda Guerra Mundial até o início dos anos de 1970 foi marcado por grande intervencionismo com a constituição de instituições para propiciar ao Estado controlar o sistema econômico, com resultados altamente positivos em termos de crescimento e inflação, sendo esse período conhecido com “a era de ouro do capitalismo no mundo industrializado e a era do Estado desenvolvimentista no mundo subdesenvolvido” (Epstein e Gabel, 2007).

No início da década de 1970 um outro choque negativo de proporções mundiais atinge o sistema econômico internacional - o Primeiro Choque do Petróleo em 1973 - e novamente

---

<sup>21</sup> Para o Brasil em especial, os efeitos das Guerras Mundiais foram de fundamental importância para a consolidação de um forte aparato estatal na busca de suprir as restrições externas com o objetivo de transformar o país em uma economia industrializada.

<sup>22</sup> KEYNES, J.M. (1936) The general theory of employment, interest and money; Macmillan Cambridge University Press.

observamos uma mudança em termos de paradigma teórico. Mesmo com o fortalecimento e a consolidação das instituições estatais ocorrido no período anterior, o Estado não conseguiu responder à altura os efeitos negativos da crise. Ainda mais, porque, pouco tempo depois ocorre o Segundo Choque do Petróleo em 1979, o que colocou muitos países em uma situação econômica complicada com uma dívida e inflação crescentes.

Na tentativa de reorganizar as economias nacionais, ganhou espaço políticas de caráter contracionistas e não intervencionistas. A fragilidade dos Estados em implementar políticas ativas, uma conseqüência dos grandes e sucessivos déficits apresentados, e o fortalecimento das concepções de que a inflação era fruto de um excesso de moeda na economia favoreceram o estabelecimento de políticas públicas restritivas caracterizadas pela busca da estabilização de preço e por reformas estruturais com o objetivo de proporcionar uma maior flexibilidade ao sistema econômico<sup>23</sup>; a “onda neoliberal” que observamos nos últimos anos é o desdobramento desses fatos. Como resultado desse processo, observamos atualmente uma relativa hegemonia de políticas econômicas que enfatizam, e têm como ponto de sustentação, o controle tanto da inflação quanto da dívida pública.

Uma característica importante dos programas de estabilização e das políticas restritivas implementadas, e referendadas pelos organismos internacionais, é sua não consideração dos processos históricos que levaram os sistemas econômicos àquela situação de dificuldade. Cada país possui suas especificidades e não considerá-las pode não só levar o país a um resultado aquém do esperado como também piorar sua situação já ruim.

Esta situação descreve um pouco do observado nos países subdesenvolvidos; todo este processo de transformação sofrido pelo sistema econômico ao longo do tempo foi sentido de forma mais aguda nesse conjunto de países. A forma de inserção desses na “divisão internacional do trabalho” e suas fragilidades internas relacionadas a uma economia formada por estruturas que reforçam a situação de atraso são aspectos fundamentais para entender as razões dessa constante vulnerabilidade apresentada pelas economias subdesenvolvidas.

Deste modo, a definição dos objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas nos países subdesenvolvidos devem considerar essas especificidades tanto com relação às estruturas sociais existentes como também com relação à superação do atraso econômico que

---

<sup>23</sup> O aparato institucional construído pelo Estado, dentro desta perspectiva, era interpretado como um entrave ao bom funcionamento do mercado. Remover essas barreiras se colocava como um ponto básico. Mais especificamente, as orientações dos organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial, era de que um projeto de crescimento de longo prazo deveria ter como pano de fundo instituições que propiciassem ao mercado funcionar de forma plena. Diante dessa perspectiva o motivo para algumas economias apresentar resultados econômicos ruins estava na ausência das condições necessárias para o funcionamento adequado das Leis de Mercado.

somados, produzem e reproduzem tanto os problemas de desigualdade de renda quanto de pobreza presentes nesses países.

The prevailing macroeconomic framework used by governments of developing countries is that derived from stabilization and structural adjustment programmes, which focus on price stabilization and static allocative efficiency. These programmes are characterized by theoretical ambiguities at several levels, and their basic assumptions are at variance with the realities of developing countries. This helps explain why structural adjustment programmes implemented in many developing countries fail to achieve their stated goals of rapid economic growth, poverty reduction and balance of payments sustainability. (Weeks e Patel, 2007, pág. 1)

Assim, dentro da perspectiva dos países subdesenvolvidos, considerando os problemas econômicos e sociais destes e mais, tendo como objetivo combater esses problemas, é importante reconsiderar alguns pontos com relação à constituição das políticas públicas implementadas. Tanto as bases teóricas quanto os objetivos a serem perseguidos merecem ser revistos; e principalmente, a incorporação de pontos como a redução da desigualdade de renda e da pobreza devem fazer parte das orientações a serem seguidas.

Longe de se apresentar um receituário a ser seguido, faremos aqui uma discussão de como as políticas públicas – fiscal e monetária – poderiam ser usadas para minorar os problemas sociais e econômicos apresentados pelos países subdesenvolvidos. Mais ainda, essas políticas, nesse contexto, apresentam uma clara orientação em favorecer a redução da desigualdade de renda e da pobreza sem implicar em piora nos principais indicadores macroeconômicos.

Antes, porém, é importante esclarecer um conceito fundamental: estabilidade macroeconômica. Uma economia é considerada macroeconomicamente estável se seus principais indicadores agregados não apresentam grandes variabilidades ao longo do tempo.<sup>24</sup> Este é o objetivo geral de toda e qualquer política pública implementada. Contudo, uma definição incorreta desse conceito pode resultar em políticas ineficazes ou pior, recessivas. A razão para a inadequação no uso desse conceito advém de dois pontos básicos: quando esse conceito é tratado como idêntico, independente do país considerado, não levando em consideração as especificidades de cada país; e quando esse objetivo é tratado como superior

---

<sup>24</sup> Entretanto, essa definição necessita de hipóteses auxiliares relacionadas à definição dos principais agregados macroeconômicos como, também, de um parâmetro que permita identificar se a variação apresentada pelos indicadores é excessiva ou não. É a definição desses conceitos auxiliares que concedem ao conceito de estabilidade macroeconômica a especificidade necessária para a definição da melhor política a ser implementada de acordo com os objetivos pré-estabelecidos.



e prioritário, deixando os demais resultados econômicos em segundo plano. Outro ponto ainda com relação ao conceito de estabilidade macroeconômica é que ele é diferente do conceito de equilíbrio macroeconômico<sup>25</sup>. Uma vez que o primeiro é um resultado de natureza empírica já o segundo é uma construção teórica.

Assim, definir as características da dinâmica do sistema econômico, os resultados em termos de variáveis macroeconômicas e o comportamento dessas ao longo do tempo são passos importantes para se construir o conceito de estabilidade macroeconômica e principalmente para se definir a constituição e o escopo das políticas públicas a serem implementadas.

Tendo como norte um crescimento econômico sustentado, e principalmente a redução na desigualdade de renda e na taxa de pobreza, podemos considerar como variáveis macroeconômicas chaves a taxa de crescimento econômico e a distribuição da renda corrente. Sendo o crescimento econômico conseguido através de uma interação entre o lado da demanda - representado pelo investimento tanto público quanto privado, gastos correntes do governo, exportações e pelo consumo das famílias - e pelo lado da oferta – representado também pelo investimento público e privado, qualificação da força de trabalho e pela tecnologia disponível – uma atenção maior merece o investimento tanto público quanto privado, os gastos correntes do governo em bens e serviços e as exportações, uma vez que essas variáveis estão presentes tanto no lado da oferta quanto da demanda, afetando não só o crescimento econômico como também a distribuição da renda e, por conseguinte a pobreza.

Assim, políticas que em última instância, provocam restrições a essas variáveis macroeconômicas tendem a apresentar resultados insuficientes em termos de crescimento, distribuição de renda e redução na pobreza e, por outro lado, como conseqüência, aumentar as demandas sociais e dificultar um bom desempenho do sistema econômico no longo prazo.

### **3.1. POLÍTICA FISCAL**

Caracterizada basicamente pelo gasto público, sejam despesas correntes ou em investimentos, e/ou por medidas relacionadas ao comportamento dos impostos, taxas, subsídios, a política fiscal representa um importante instrumento que o Estado possui para intervir na dinâmica do sistema econômico. Justamente por essa característica ela é alvo de constantes debates, que de

---

<sup>25</sup> Em um modelo macroeconômico básico, corresponde à situação em que a oferta agregada é igual à demanda agregada. Esta necessidade de igualdade entre oferta e demanda para a definição de um equilíbrio macroeconômico vale tanto para o curto quanto para o longo prazo.

forma geral se concentram na questão: o governo deve ou não intervir de forma direta no sistema econômico?

Na perspectiva dos programas de estabilização de natureza restritiva, a política fiscal deve ser neutra ou passiva. Isto é: as atividades exercidas pelo governo, nesse aspecto, não devem alterar os incentivos dos agentes privados nem interferir em suas escolhas. O sistema econômico deve ser deixado livre para que assim possa alcançar o “ponto único de pleno emprego” que representa a alocação ótima dos recursos. Interferências nesse processo tendem a levar a resultados aquém do pleno emprego. O que em última instância representa um resultado ineficiente.

No entanto, pode ocorrer que essa alocação ótima dos recursos não seja um resultado que possa ser entendido como socialmente desejado (Weeks e Patel, 2007). Retomando a questão discutida acima, a definição de que resultado é ou não socialmente desejado é subjetiva; e perpassa por conceitos e definições que fogem ao escopo desse trabalho. Contudo o que interessa para nossos objetivos é que um sistema econômico que apresenta resultados ruins em termos de crescimento econômico e de redução na desigualdade de renda e na pobreza não deve ser considerado como constituído por instrumentos adequados para se buscar os objetivos desejados pela nação, mesmo que os resultados apresentados por este sejam eficientes. Entendemos ser censo comum que todos desejam viver em uma nação próspera e que essa prosperidade seja repartida da melhor forma possível entre todos.

Desse ponto de vista, a política fiscal deve apresentar outra natureza, deve ser ativa e não limitada por objetivos de alocação ótima de recursos. Ao contrário, deve ser utilizada para se alcançar os melhores resultados possíveis em termos de crescimento, distribuição de renda e redução na pobreza<sup>26</sup>.

Para tanto, três objetivos, funções, básicos devem ser considerados na construção de uma política fiscal dessa natureza. A política fiscal deve ser:

- **Contra-cíclica:** é fundamental manter uma dinâmica estável de crescimento. Mais ainda, manter uma taxa crescimento estável e alta. O sistema econômico não deve ser vulnerável a choques, tanto internos quanto externos, que

---

<sup>26</sup> Para uma ampla discussão com relação à natureza e às características do tipo de política fiscal tratada aqui ver: ARESTIS, Philip and SAWYER, Malcolm: Reinventing Fiscal Policy. The Levy Economics Institute of Board College. Working Paper N°381, may 2003. Disponível em: <http://www.levy.org/pubs/wp381.pdf>. E também: ARESTIS, Philip and SAWYER, Malcolm: The Case for Fiscal Policy. The Levy Economics Institute of Board College. Working Paper N°382, may 2003. Disponível em: <http://www.levy.org/pubs/wp382.pdf>.

resultem em recessões. A operacionalidade dessa função indica que os gastos devem ser aumentados em períodos de recessão, porém devem ser diminuídos em períodos de expansão, não somente para evitar pressões inflacionárias, mas para se manter a dinâmica da dívida pública estável ao longo do tempo. Um aspecto importante é que limites severos em termos de déficit e dívida pública dificultam a implementação de políticas contra-cíclicas;

- Orientada a aumentar o crescimento: é importante ter em mente que os efeitos das políticas públicas não se restringem ao curto prazo, seus efeitos perduram e em alguns aspectos seus efeitos de longo prazo são tão ou mais importantes do que os efeitos de curto prazo. Assim, os gastos públicos em investimentos, sejam de natureza social, como em educação e saúde, ou em infra-estrutura são essenciais para aumentar o produto potencial e deste modo aumentar a possibilidade de bons resultados em termos de crescimento no médio e no longo prazo;
- Orientada a promover a equidade: é característica da dinâmica econômica global a concentração e a centralização da renda e da riqueza. Uma política fiscal ativa e tendo como objetivos básicos e redução da desigualdade de renda e da pobreza deve utilizar seus instrumentos no intuito de modificar essa dinâmica concentradora. Implementação de programas de transferências diretas de renda focalizados, desenvolvimento e implementação de uma estrutura tributária progressiva e redistributiva, fundamentada em impostos diretos sobre a renda e a riqueza e programas de subsídios, não somente às atividades produtivas exercidas pelos mais pobres, mas também relacionados às demandas sociais básicas. Como complementação, o governo deve ter atenção especial com relação à criação de uma infra-estrutura social, que possibilite aos mais pobres boas condições de vida: educação, cultura, saúde, saneamento básico, lazer, transporte, emprego.

Ainda com relação a esse tipo de política fiscal, ativa, duas considerações de extrema relevância devem ser feitas. A primeira diz respeito ao conhecido efeito crowding-out<sup>27</sup>. Uma

---

<sup>27</sup> O efeito crowding-out ocorre quando um aumento em um componente da demanda agregada resulta na retração de outro. De uma maneira geral, supondo pleno emprego, esse efeito pode ocorrer em função de qualquer modificação na composição

política fiscal de característica contra-cíclica tende a minimizar esse efeito, uma vez que ela não ocupa o espaço dos gastos do setor privado; ao contrário, ela é atuante justamente quando o setor privado não consegue manter um nível socialmente desejado de demanda agregada. Ou seja, os gastos públicos exercem uma função de complemento e não de substituição. Outro ponto importante aqui é a relação entre os gastos públicos e privados. Considerando as especificidades do sistema econômico dos países subdesenvolvidos, ao invés do efeito crowding-out, tende a ocorrer um efeito crowding-in:

Although orthodox theory insists that public investment crowds out and is less efficient than private investment, there is no firm evidence to support this claim as a general rule across countries. Quite the contrary: there is a large body of evidence indicating that, in low-income countries, public investment generally crowds in private investment both upstream and downstream. Public investment can support private investment and output growth if it expands the country's physical infrastructure (roads, ports and airports, water, sewerage and irrigation systems, electricity-generating capacity and transmission lines), if it boosts labour productivity (for example, through public education and training programmes, public transport or public health provision), or if it fosters private savings. When public investment falls, aggregate private profits decline. This reduces both the incentives and the resources available for private investment. (Weeks e Patel, 2007, pág 12).

A segunda consideração é relacionada às características da dívida pública assim como sua fonte de financiamento e também à sua dinâmica. Como ponto básico, o orçamento do governo deve ser constituído por duas partes: o orçamento corrente, responsável pelos gastos destinados a promover a oferta de bens e serviços públicos e que deve estar sempre equilibrado, e o orçamento de capital responsável pelos gastos com investimento; este sim apresentaria característica anti-cíclica podendo, então, apresentar déficits (Keynes, 1936). A natureza desse tipo de política fiscal é apresentar superávits em períodos de crescimento e déficits em períodos de recessão, o que, em última instancia, representaria um equilíbrio intertemporal das contas públicas. Ainda, em virtude do efeito positivo dos investimentos sobre a atividade econômica, esses poderiam criar as condições para os seus financiamentos no médio e longo prazo. Assim, uma situação negativa em termos de resultados fiscais no presente pode não ser um indício de piora nas contas públicas.

Com relação ao financiamento, a opção de monetização do déficit tende a ser ineficiente por apresentar pouca possibilidade de ser implementada em virtude dos conhecidos

---

da demanda agregada. Contudo, esse efeito, na maioria dos casos, é definido como os possíveis efeitos negativos que os gastos públicos exercem sobre os gastos privados.

efeitos negativos - o principal deles a espiral inflacionária – e por necessitar de condições específicas para ser implementada: uma economia que apresente uma alta e crescente demanda por moeda e/ou, uma taxa de inflação já alta. A opção de financiamento através da arrecadação de impostos e tributos pode ser uma boa opção, mas, dada a estrutura tributária já existente nos países subdesenvolvidos: altamente regressiva e concentrada em impostos indiretos que invariavelmente recaem de maneira mais pesada sobre os mais pobres, um possível aumento da arrecadação deve ser tentado via melhora na eficiência e eficácia dos sistemas de arrecadação, buscando uma organização progressiva da estrutura tributária e não na ampliação quantitativa da carga tributária; por exemplo, ampliação da base de arrecadação dos impostos e tributos diretos, como os impostos sobre a renda, e, principalmente, uma reorganização do sistema já existente, modificando a estrutura de impostos indiretos em cascata<sup>28</sup>. Por fim, o financiamento através da venda de títulos da dívida pública, tanto interna quanto externamente. Apesar de muitos países subdesenvolvidos não possuírem “títulos competitivos”, principalmente no mercado internacional, essa alternativa parece a mais adequada, pois propicia uma fonte de renda que, se bem administrada pelo governo, tende a minimizar pressões inflacionárias, através do controle sobre a demanda agregada. Para isto o governo deve ter em conta a dinâmica da dívida pública em virtude do efeito da venda de títulos não somente sobre o montante da dívida, mas também na relação entre a venda dos títulos, o estoque da dívida, os prazos de vencimento dos títulos e o comportamento da taxa de juros<sup>29</sup>.

Neste ponto um aspecto fundamental deve ser ressaltado, a coordenação entre as políticas públicas. O efeito de uma não deve ser neutralizado ou limitado pela outra. Embora a discussão com relação à política de juros dizer respeito à política monetária – que será abordada à frente – seus efeitos não somente sobre a possibilidade de financiamento, mas também sobre a dinâmica da dívida pública são diretos. Os juros não devem representar uma limitação nem uma sobrecarga ao serviço da dívida; a manutenção de taxas de juros excessivamente altas reduz a possibilidade de uma política fiscal ativa. Considerando o endividamento externo, somado a essa questão dos juros altos, as constantes e grandes

---

<sup>28</sup> Vale ressaltar que essa possibilidade de financiamento é estreitamente ligada à atividade corrente, o que significa que ela tende a ser uma boa alternativa caso o sistema econômico atravesse um período de bom desempenho em termos de crescimento econômico, o que não observamos nos países subdesenvolvidos.

<sup>29</sup> Não devemos desconsiderar que o que se observa nos países subdesenvolvidos em relação às interações entre a dinâmica da dívida e as taxas de juros praticadas é uma transferência de renda por parte dos governos para os mais ricos, que representam a classe credora.

oscilações na taxa de juros implicam em volatilidade na taxa de câmbio; e este processo reforça a dificuldade em se conseguir empréstimos de longo prazo.

Por último, a dinâmica da dívida deve ser analisada em termos dos objetivos a serem alcançados. Partir do pressuposto de que “toda e qualquer dívida é ruim” tende a não ser uma boa opção. Ainda, a relação entre a dívida pública e a situação orçamentária corrente também deve ser norteadas pelos objetivos econômicos e sociais previamente definidos. Situações negativas no curto prazo não necessariamente significam situações negativas no longo prazo.

Não se trata aqui de defender políticas expansionistas indiscriminadas que em última instância se reverterão em dívidas insustentáveis e aceleração da inflação<sup>30</sup>; ao contrário. Contudo, limites excessivos para a dívida pública, e também para o déficit público, além de extrema preocupação com o controle da inflação restringem a margem de manobra do Estado na tentativa de implementar políticas que promovam um crescimento econômico sustentável e mais equitativo. Essa situação é ainda mais relevante para os países subdesenvolvidos em razão da relativa incapacidade do setor privado em exercer o papel de puxar a economia.

### **3.2. POLÍTICA MONETÁRIA**

Representada, basicamente, pelas políticas do governo relacionadas à oferta de moeda e, atualmente, de definição do nível da taxa de juros, a política monetária afeta diretamente o nível de atividade econômica e a composição do produto com reflexos diretos sobre o nível emprego, assim como sobre a distribuição da renda e da riqueza. Em virtude dessas características possui efeitos de curto e de longo prazo, sendo então um importante instrumento do governo na tentativa de implementar políticas de crescimento econômico estável e equitativo.

Para nossos objetivos, o ponto básico é ressaltar que a avaliação da política monetária, em todos os seus aspectos, deve ser feita não somente pensando em termos agregados, mas, principalmente, em seus efeitos distributivos.

If one is concerned with distributive implications of macroeconomic policy and with poverty reduction more generally, it is essential to go beyond generalities and review how monetary policy affects both macroeconomic stability and distribution at the same time. Although all forms of aggregate demand control can be effective at the macroeconomic level, they will stimulate or, alternatively, curtail different types of expenditure and bring gains and losses to distinct groups. The composition of output and employment, the distribution of income and the structure of employment

---

<sup>30</sup> A aceleração da inflação tende a ocorrer caso os gastos do governo representem um excesso de demanda, o que não é o caso aqui em virtude da natureza contra-cíclica da política fiscal.

will, correspondingly, be different depending on the monetary policy adopted by the state. (Saad Filho, 2007, pág. 3).

Contudo, o que observamos em termos de política monetária, principalmente após a década de 1970, é uma constante preocupação em conter a inflação. Este tem sido a principal finalidade da política monetária de maneira geral, sendo os demais objetivos tratados como derivados deste, ou melhor: o controle da inflação é interpretado como condição necessária para que os demais objetivos possam ser alcançados. Assim, na tentativa de controlar o nível de preços, a política monetária tem apresentado uma natureza restritiva.

Não somente isso, uma das principais justificativas para as reformas estruturais observadas nos países subdesenvolvidos desde meados da década de 1980 foi o combate à inflação. Uma gama de ações – abertura comercial, liberalização das importações, liberalização do sistema financeiro e da conta de capitais, entre outras – foram implementadas com a finalidade de propiciar ao mercado as condições necessárias para seu funcionamento adequando e assim controlar a escalada dos preços.

É importante ressaltar que, embora essa relativa unidade em termos de objetivo, os instrumentos de controle da inflação se alteraram ao longo do tempo. Inicialmente o governo exercia, ou melhor, tentava exercer, seu controle sobre a oferta de moeda da economia; atualmente o principal instrumento de controle da inflação é a determinação do nível da taxa de juros sintetizado nos modelos de metas de inflação.

Essa mudança é, em grande medida, derivada das transformações ocorridas no sistema econômico, principalmente no sistema financeiro. A concepção de controle sobre a oferta de moeda é derivada da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) sintetizada na expressão:  $MV = PY$ . Sem entrar na discussão sobre a validade das suposições que sustentam a TQM, o que nos interessa é que, tanto com o desenvolvimento do sistema financeiro como também com a intensificação do comércio internacional, torna difícil interpretar, ou admitir, a velocidade de circulação da moeda como constante, mesmo no curto prazo.

Outro ponto de igual relevância aqui é a concepção de que o governo tem em suas mãos o controle sobre a oferta de moeda. Não faz parte do escopo desse trabalho a discussão sobre a endogeneidade ou exogeneidade da moeda, contudo é facilmente observado que a autoridade monetária, em que pese a grande gama de instrumentos de que dispõe, não controla de maneira direta e plena a oferta de moeda na economia. Algumas outras instituições financeiras como bancos privados, agências de fomento, financeiras entre outras também "ofertam moeda".

Com relação aos modelos de metas de inflação, atualmente amplamente utilizados em várias partes do mundo<sup>31</sup>, assim como a estratégia anteriormente discutida – controle sobre a oferta de moeda - derivam de concepções que defendem a não-intervenção do governo na dinâmica do sistema econômico, pois, de acordo com essas concepções, esta atividade estatal tende a ser dispendiosa e ineficiente, além de sustentarem que as causas da inflação são os elevados déficits públicos somados às expectativas negativas dos agentes privados e à perda de credibilidade das políticas públicas. É clara, aqui, a orientação para que a autoridade monetária determine as regras a serem seguidas e abandone uma política de natureza discricionária.

Sem entrar em detalhes técnicos do modelo, seu funcionamento de modo geral pode ser descrito da seguinte forma: a autoridade monetária define a meta de inflação a ser atingida. Através de algumas funções de reação – em geral uma função de demanda agregada, uma de oferta agregada, uma para a taxa de câmbio e uma para a taxa de juros<sup>32</sup> - construídas pela autoridade monetária e constituídas pelos parâmetros que esta julga pertinentes, ela monitora o desempenho do sistema econômico. Observada a dinâmica do sistema, a autoridade monetária manipula a taxa de juros na tentativa de influenciar as expectativas dos agentes privados assim como o nível de demanda agregada para atingir a meta de inflação pré-estabelecida.

Embora esteja bastante difundida essa modelagem para a política monetária tende a não ser uma boa alternativa quando se tem como objetivo, ao invés de um controle severo sobre a taxa de inflação, uma trajetória de altas taxas de crescimento com distribuição de renda e redução da pobreza<sup>33</sup>.

Difficulties and costs are symptomatic of three profound problems of Inflation Target (IT), as seen from the point of view of pro-poor economic strategies. First, Inflation Target Regime (ITR) is theoretically inconsistent, because there is no guarantee that a single interest rate can simultaneously deliver low inflation (through

---

<sup>31</sup> Para uma análise sobre a implementação do modelo de metas de inflação no Brasil ver: BOGDANSKI, J., TOMBINI, A.A. e WERLANG, S.R.C.: Implementing Inflation Targeting in Brazil. BCB Working Paper nº 1 jul.2000. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps01.pdf>.

<sup>32</sup> A manipulação da taxa de juros, o ponto chave do modelo de metas inflacionárias, é ditada por uma regra conhecida como Regra de Taylor. Basicamente, o governo aumenta a taxa de juros se a inflação corrente é mais alta do que o esperado, ou ao contrário, diminui a taxa de juros se a inflação é mais baixa do que o esperado, ou seja, as taxas de juros são ajustadas de acordo com as flutuações do produto e com as variações da taxa de inflação e, assim, o governo tenta, através desse instrumento, atingir a meta de inflação previamente definida. Para uma descrição da operacionalidade da Regra de Taylor ver o trabalho que inseriu esse instrumento no âmbito da política monetária: TAYLOR, Jonh B. Discretion versus Policy Rules in Practice, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 39, 195-214.

<sup>33</sup> Para uma ampla discussão a respeito da eficiência e eficácia dos modelos de metas de inflação ver: SICSU, João: Emprego, Juros e Câmbio: Finanças Globais e Desemprego. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2007.



demand control), low unemployment, exchange rate stability, balance of payments equilibrium and a sustainable fiscal position. Second, ITR turns very low inflation – a means to growth and welfare improvement – into the most important macroeconomic policy objective. In contrast, pro-poor policies focus directly on the achievement of socially desirable outcomes. Third, IT compels monetary policy to throttle demand whenever inflation rises above an arbitrary – and invariably very low – target level. This strategy can maintain very low inflation, but at a high economic cost and at the expense of long-term equitable growth and achievement of the Millennium Development Goals targets (Saad Filho, 2007, pág. 37).

Alguns outros pontos devem ser considerados, principalmente do ponto de vista dos países subdesenvolvidos, já que o modelo de metas de inflação em interação com as estruturas econômicas e políticas desses países tendem a produzir resultados insuficientes em termos de crescimento econômico além de ser um modelo de política monetária que se preocupa com os resultados agregados, sendo que os impactos e os efeitos em termos de distribuição de renda e de pobreza derivados dessas políticas nem sempre são levados em consideração:

- Os custos de se ter uma meta de inflação muito baixa: na maioria das vezes a meta de inflação é excessivamente baixa; na tentativa de transparecer credibilidade a autoridade monetária pode levar a economia para uma situação de baixo crescimento econômico, alto desemprego e crescentes problemas sociais;
- Os custos de altas taxas reais de juros: a utilização da taxa de juros como único instrumento de controle da atividade econômica tende a mantê-la em níveis mais altos do que o necessário. Embora seja eficiente para controlar a inflação, esta situação pode levar à estagnação e a aumentar a concentração de renda;
- Os custos dos descompassos entre o modelo de metas de inflação e o equilíbrio na Balança Comercial: para um sistema econômico aberto e com taxas de câmbio flutuantes, variações na taxa de juros tende a significar variações na taxa de câmbio, o que dificulta políticas públicas de longo prazo e também as atividades do setor privado, principalmente as relacionadas a investimentos. Mais ainda, taxas de juros excessivamente altas podem representar uma taxa de câmbio sobrevalorizada, o que implica aumento das importações e diminuição das exportações;
- Os custos dos descompassos entre o modelo de metas de inflação e a estabilidade do sistema de financeiro: O Banco Central, nesse contexto, acumula à suas funções habituais - banco dos bancos, banco o governo e

executor da política monetária - a função de ser a instituição responsável em operacionalizar o modelo de metas de inflação. Embora não represente um fardo pesado em termo de atribuições, essas funções podem entrar em conflito caso as sinalizações do mercado de bens e serviços forem contrárias às do mercado financeiro. Um aumento de juros para conter uma pressão de demanda pode representar um aumento das obrigações no mercado financeiro, que para muitos agentes e até mesmo para o governo pode significar uma situação de crise financeira.

A excessiva preocupação com o controle da inflação e as políticas construídas para esse fim limitam a capacidade de crescimento da economia. Na perspectiva dos países subdesenvolvidos é fundamental uma mudança na orientação das políticas. O controle da inflação, ao invés de ser o ponto central, deve ser entendido como consequência de políticas monetárias destinadas a promover o crescimento econômico e a distribuição de renda.

There is no question that contractionary monetary and fiscal policy can help to reduce inflation, whatever its causes. However, this strategy is rarely compatible with sustained growth, macroeconomic stability or the achievement of pro-poor outcomes. Contractionary policies frequently stifle growth, transfer income to the financial sector and the rich, and tend to conflict with the goals of pro-poor fiscal policy, increasing its costs and, possibly, even rendering it ineffective. (Saad Filho, 2007, pág. 18).

Além da mudança nos objetivos a serem perseguidos e na concepção sobre o papel do Estado como agente econômico, alterações não somente nos instrumentos, mas também na própria execução da política monetária devem ser implementadas.

O modelo de metas de inflação, apesar dos problemas apresentados, pode ser considerado uma eficiente ferramenta no controle da inflação<sup>34</sup>. Contudo, para uma estratégia de crescimento com distribuição de renda e redução na pobreza, uma reestruturação em suas funções de reação deve ser feita. Talvez a inserção, e principalmente, a consideração de parâmetros que forneçam informações sobre o perfil distributivo e a dinâmica da pobreza poderia propiciar resultados socialmente mais aceitáveis.

---

<sup>34</sup> Para uma ampla discussão com relação a esse ponto ver: SICSÚ, João. Teoria e Evidências do Regime de Metas Inflacionárias. Revista de Economia Política. v. 22 nº 1(85) jan-mar 2002.

Within a real targeting framework for central bank policy, central banks first choose a real target that is appropriate for that particular country—normally poverty levels, employment growth, investment or real economic growth—and then choose a set of monetary policy instruments to achieve that target. Central to this strategy is the recognition that in order to achieve the chosen target, there will normally be other economic constraints that must be confronted, including, most notably, inflation and balance of payments or exchange rate constraints. In this situation, the central bank will normally have to hit multiple targets and constraints. (Epstein e Grabel, 2007, pág. 27).

Dentro dessa perspectiva, o Banco Central poderia retomar suas políticas voltadas para o crescimento e desenvolvimento econômico centradas na política setorial - mobilizar e alocar recursos de instituições públicas e privadas com a finalidade de promover um crescimento sustentável com criação de empregos e melhora nas condições de bem estar dos mais pobres - como o fora no período após a Segunda Guerra Mundial.

Ainda, a integração do comércio mundial aliada à liberalização do mercado financeiro, principalmente nos países subdesenvolvidos, resultou em uma piora relativa na situação dos mais pobres, pois proporcionou um aumento na desigualdade da renda e da riqueza, além de aprofundar as disparidades relacionadas ao poder político e econômico.

Domestic financial liberalization has unambiguously failed to deliver most of the rewards claimed by its proponents. Domestic savings have not responded positively to liberalization. Financial liberalization has not promoted long-term investment in the types of projects or sectors that are central to development and to the amelioration of social ills, such as unemployment, poverty and inequality. Financial liberalization has created the climate, opportunity and incentives for investment in speculative activities and has directed the focus to short-term financial as opposed to long-term developmental returns. The promotion of capital markets— especially when they are internationally integrated and liberalized—exacerbates the problem of financial fragility that so frequently culminates in crises, the burdens of which always fall disproportionately on the economically vulnerable and politically weak groups within society. (Epstein e Grabel, 2007 pág. 8).

Dessa forma, a organização e, principalmente, a orientação do sistema financeiro nos países subdesenvolvidos deve ser buscar, como objetivo principal, um crescimento econômico estável, sustentável e equitativo (Arestis, 2004). Para tanto, a implementação de políticas com o intuito de proporcionar financiamento em volume e preços adequados para os investimentos e para os gastos sociais são fundamentais<sup>35</sup>.

Muitas são as opções de que dispõe o Banco Central para implementar uma política nesse sentido como, por exemplo: programas para alocação de crédito para setores estratégicos; estabelecimento de metas de empréstimo para atividades que não apresentam

---

<sup>35</sup> Para uma ampla discussão a esse respeito ver: Epstein e Grabel (2007).

uma taxa alta de lucro, mas são vitais para a população mais pobre como os pequenos agricultores e as pequenas empresas; criação e fortalecimento dos Bancos de Desenvolvimento e Agencias de Fomento; programas de garantia de crédito com o intuito de reduzir os riscos dos investimentos de médio e longo prazos, abertura de espaço para a atuação de instituições de micro-crédito, entre outras.

Outro ponto crucial diz respeito à utilização da taxa de juros como instrumento de controle do nível da atividade econômica. Como discutido acima, ao exercer essa função a taxa de juros pode desempenhar papéis contraditórios. Mais ainda, ao acumular funções – equilibrar o nível de investimento e de poupança, equilibrar o Balanço de Pagamentos e controlar a inflação - a taxa de juros tende a ser, desnecessariamente, alta.

Dentro dessa perspectiva, o papel da taxa de juros seria, somente, o de equilibrar o mercado financeiro, sendo auxiliada nessa tarefa por “metas de crédito”, na tentativa de incentivar investimentos em setores caracterizados por apresentares externalidades positivas e serem socialmente importantes. Mesmo reconhecendo a eficácia da taxa de juros em controlar a demanda agregada, esse papel deve ser exercido pela política fiscal, pois assim a taxa de juros pode ser mantida a níveis mais baixos, o que facilita a execução da política fiscal, já que o nível de investimentos tenderia a aumentar e os serviços da dívida pública a diminuir. Por último, o equilíbrio no Balanço de Pagamentos seria deixado a cabo de políticas específicas a esse fim: políticas de incentivo às exportações, políticas de controle sobre as importações, regulação dos investimentos externos e das transferências<sup>36</sup>.

Para operacionalizar essas alterações, um instrumento fundamental é a implementação de uma política de controle de capitais. Isso porque, dado a abertura comercial e a volatilidade dos fluxos monetários internacionais, seria difícil construir uma tentativa de mudança de orientação e objetivos como a discutida aqui. As razões para isso derivam da possibilidade de uma fuga de capitais que tal estratégia poderia resultar devido a redução dos juros, da necessidade de autonomia na execução da política monetária que um regime totalmente liberal e aberto não proporciona, de força e de poder, político e econômico, para promover medidas que atendam aos objetivos pré-estabelecidos mas que podem ser contrárias aos interesses do mercado financeiro (Lusting, 2000).

---

<sup>36</sup> Para uma ampla discussão com respeito à utilização da taxa de juros como um instrumento macroeconômico na busca de crescimento e desenvolvimento econômico ver: Bresser-Pereira e Nakano (2002).

Whatever form they take, controls over the movement of funds across a country's borders are a necessary part of any general program of economic change; without such controls, a government cedes the regulation of its economy to international market forces, which often mean the forces of large internationally-operating firms and powerful governments of other countries. It is impossible to implement a pro-poor development strategy with an open capital account of the balance of payments. (Saad Filho, 2007, pág. 14).

Ainda com relação à mudança de objetivos, principalmente com relação à preocupação excessiva em controlar a inflação, a sustentação empírica do *trade-off* entre inflação e crescimento, ou inflação e desemprego não é consolidada; ao contrário, alguns trabalhos evidenciam que a suposição de que essas variáveis são fortemente correlacionadas pode ser excessivamente forte <sup>37</sup>. De acordo com Saad Filho (2007), esse relacionamento, então, não pode ser tratado como uma regra geral e concebido com dado; ao contrário, caso exista, é fruto dos processos históricos que formaram o sistema econômico e depende tanto do desenvolvimento institucional quanto das políticas econômicas.

Por último, mas não menos importante, merece consideração discutir alguns impactos da inflação sobre a distribuição de renda. As políticas que priorizam o controle da inflação, apesar de reconhecerem que a aceleração dos preços tem um caráter altamente regressivo concentram suas análises em proposições gerais e agregadas. Entendem que os mais pobres são mais afetados pela inflação, pois possuem menores alternativas de proteger seus rendimentos; por manterem se não a totalidade, uma grande parte dos rendimentos em moeda corrente e porque tem no salário sua principal fonte de renda, sendo esse fixo em termos nominais um aumento de preços representa uma perda real de poder de compra.

Em que pese o fato dessas proposições serem, em geral, observadas, outros efeitos também importantes devem ser considerados. Considerando a relação entre a inflação e a queda do salário real, a contrapartida pode ser um aumento no nível de emprego, já que os custos, para o empregador, em termos de salários estão mais baixos. Assim se o “efeito-emprego” superar o “efeito-salário”, os efeitos em termos de redução da desigualdade e da pobreza podem ser contrários aos inicialmente propostos.

Assim como a inflação tem a característica de desvalorizar os salários fixos em termos nominais, o faz também com os compromissos, dívidas, fixados em termos nominais; e não é irreal supor que os mais pobres tendem a se encontrar na posição de devedores. A concentração espacial dos mais pobres assim como a atividade por eles exercida também deve

---

<sup>37</sup> Para uma ampla revisão da literatura a respeito dessa discussão ver: LEVACIC, Rosalind; REBMANN, Alexander. *Macroeconomics: an introduction to Keynesian-neoclassical controversies*. Palgrave Macmillan, 1982. cap. 18.

ser analisada, pois as proposições gerais acima podem caracterizar bem grupos que vivem em áreas urbanas, mais vulneráveis aos efeitos do mercado financeiro e do mercado de trabalho. Contudo, caso se concentrem em áreas rurais, os efeitos regressivos da inflação podem ser menos severos sobre eles, ainda porque o aumento no nível de preço pode representar algum ganho relativo advindo de algum produto por eles produzido. Ainda, relacionado aos efeitos regressivos da inflação sobre os rendimentos, a “classe média” parece ser relativamente mais vulnerável do que os mais pobres (Saad Filho, 2007)<sup>38</sup>.

In sum, there seems to be no linear or stable relationship between inflation and the distribution of income, either in the short or long run. This relationship is indirect and highly complex, and simplistic claims that inflation is always or necessarily worse for the poor tend to draw on a small number of unrepresentative cases. In particular, moderate inflation seems to have no significant impact on poverty or distribution, if one controls for the rate of economic growth. It would be misguided to try to address ingrained problems of poverty and inequality through antiinflation policies. Serious efforts to reduce poverty and improve the distribution of income require specific programmes involving several levels of government, rather than primarily or exclusively the monetary authorities (Saad Filho, 2007, pág. 27).

Vale ressaltar que embora essa mudança de orientação possa apresentar uma taxa de inflação mais elevada, não há aqui nenhum tipo de argumento em defesa de taxas altas de inflação e muito menos de que a aceleração dos preços seja um fator positivo para o desempenho do sistema econômico. O ponto central, aqui, é destacar que em que pese os efeitos regressivos da inflação, caso essa seja excessivamente alta, os resultados alcançados pelas políticas monetárias restritivas que são parte dos programas de estabilização antiinflacionários tendem a ser ainda mais regressivos para os mais pobres, pois esses tiveram como consequência crescimento econômico reduzido, aumento na taxa de desemprego, ampliação dos serviços da dívida pública e diminuição da capacidade do governo em atender as demandas sociais.

Pro-poor monetary policies recognize the costs of inflation for the poor in terms of their income levels and of the distribution of income, as well as the costs for the poor of the orthodox inflation stabilization strategies. They also take into account empirical evidence showing that stable moderate inflation may have little adverse macroeconomic or distributional consequences, and that the orthodox obsession with very low inflation can be bad for the poor because it is associated with slow growth, high unemployment and high interest rates for long periods. (Saad Filho, 2007, pág. 40).

---

<sup>38</sup> Neste sentido, ver também: Lusting (2000), Arestis (2004) e Ferreira, Prennushi e Ravallion (2000).

## 4. METODOLOGIA

Em virtude da heterogeneidade regional que apresenta o Brasil, a análise das relações entre a dinâmica do sistema econômico, no nosso caso sintetizada pelo comportamento cíclico da economia, e a taxa de pobreza será feita a nível estadual. Isto porque consideramos que a pobreza varia sobremaneira entre os estados e uma análise que considera o país como um todo pode não captar essas diferenças regionais. Mais ainda, acreditamos que a pobreza mudou diferentemente entre os estados, na medida em que as condições econômicas foram se alterando ao longo do período analisado<sup>39</sup> (Diniz, (2002); Diniz e Gonçalves, (2005) e Diniz e Lemos (1996)).

No que concerne à análise das relações entre as políticas macroeconômicas, aqui representadas pelas políticas fiscal e monetária, e a taxa de pobreza estadual, essas serão consideradas como implementadas pelo governo federal, uma vez que a possibilidade dessas políticas serem desenvolvidas pelos governos estaduais é mais restrita<sup>40</sup>.

Para analisar as relações existentes entre o comportamento cíclico da economia, as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal e a taxa de pobreza estadual, utilizaremos modelos de dados em painel.

### 4.1. MODELO ECONOMÉTRICO

No desenvolvimento desse exercício econométrico, nossa análise será dividida em duas partes: a primeira se concentrará na relação entre a dinâmica do sistema econômico e a taxa de pobreza estadual e na segunda, analisaremos as relações entre as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal e a taxa de pobreza estadual. No entanto, a estrutura dos modelos utilizados para ambos os exercícios será a mesma:

$$y_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Z_{it} + u_i + e_{it} \quad (1)$$

Em que:

$y_{it}$  = taxa de pobreza estadual, que varia tanto entre os estados quanto com o tempo;

$X_{it}$  = conjunto de variáveis de interesse, que também variam entre os estados e com o

---

<sup>39</sup> Mesmo entendendo que a análise a nível estadual pode não considerar desigualdades intra-estado, a falta de disponibilidade de algumas informações municipais limita o escopo da análise nesse nível de desagregação. Isso reforça nossa opção pela análise no nível estadual.

<sup>40</sup> Considerando a organização atual do estado federativo brasileiro, os estados não implementam políticas macroeconômicas no sentido tratado aqui. As reformas estruturais no sistema financeiro ocorridas nos últimos anos, assim como o acordo de renegociação das dívidas estaduais assinado em 1998, aliados às limitações tanto de dívida quanto de déficit público impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal estreitaram o campo de manobra dos estados.

tempo;

$Z_{it}$  = conjunto de variáveis de controle, também apresentando características que variam entre os estados e com o tempo.

O nosso ponto de partida para investigar como a dinâmica do sistema econômico afeta a taxa de pobreza estadual é analisar as relações entre a performance cíclica da economia e a taxa de pobreza. Para tanto, as variáveis-chave que serão utilizadas aqui como indicadores da atividade econômica, ou melhor, nosso conjunto X para esse exercício são a taxa de atividade estadual, a taxa de desemprego estadual e a massa da renda familiar real<sup>41</sup>.

Uma vez que o objetivo central do trabalho é avaliar as relações entre o comportamento cíclico da economia e a taxa de pobreza, um conjunto de variáveis será introduzido no modelo, embora parte delas será tratada como variável de controle (conjunto Z). Como é tratado na literatura, a razão para a introdução desse conjunto de variáveis de controle é tentar captar os “efeitos puros” das variáveis de interesse. De outra forma, evitar que possíveis relações não determinadas pelas variáveis de interesse sejam atribuídas à elas, ou seja, é uma tentativa de minimizar as possíveis distorções nas estimativas causadas pela omissão de variáveis e/ou pela má especificação do modelo.

Nessa categoria se encontram variáveis que representam características demográficas (CD), variáveis que representam características socioeconômicas (SE)<sup>42</sup> e também uma variável de tendência para controlar o efeito temporal no comportamento da taxa de pobreza no período.

O conjunto (CD) será composto pelas seguintes variáveis: média de anos de estudo, proporção de famílias chefiadas por mulheres, razão de dependência estadual (proporção de idosos e crianças em relação aos indivíduos em idade ativa), proporção de homens, um indicador de desigualdade educacional (razão entre a proporção de pessoas com mais de 12 anos de estudo e proporção com menos de 4 anos) e proporção de pessoas ocupadas nas seguintes categorias de ocupação: agricultura, atividades manuais, atividades de nível médio e atividades de nível superior<sup>43</sup>.

O outro conjunto de variáveis de controle, o conjunto socioeconômico (SE), será

---

<sup>41</sup> Utilizamos esta variável como proxy para o PIB estadual já que não dispomos de informação para essa variável para todo o período de análise.

<sup>42</sup> A escolha das variáveis que compõem nosso conjunto de variáveis de controle, como pode ser observado, é função direta das considerações feitas na discussão teórica sobre os determinantes e condicionantes das relações entre a pobreza e o desempenho do sistema econômico.

<sup>43</sup> Para a classificação dessas categorias seguimos a classificação da PNAD.



composto pelas variáveis: proporção de pessoas que vivem em áreas urbanas, proporção de pessoas que trabalham no setor informal, proporção de pessoas que trabalham em tempo integral e um índice de desigualdade de renda (coeficiente de Gini da renda familiar *per capita* real)<sup>44</sup>.

Na segunda parte de nosso exercício, analisaremos as possíveis mudanças na taxa de pobreza estadual relacionadas com as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal. Importante ressaltar aqui que, respeitando a estrutura dos dados de que dispomos, a natureza das políticas econômicas analisadas e os objetivos do trabalho, trataremos as variáveis de interesse desse exercício como constante entre os estados, mas variando no tempo. Essa estratégia metodológica, embora restritiva no sentido de não considerar a variação entre os estados, reflete a autonomia do governo federal frente às esferas subnacionais no desenvolvimento de suas políticas econômicas, além de possibilitar captar os efeitos dessas políticas em um contexto nacional. Contudo, sabemos que as especificidades estaduais são importantes na determinação das relações entre as políticas macroeconômicas e a taxa de pobreza dos estados. Assim, variáveis de controle representando características estaduais serão incluídas nesse modelo, conforme tratado abaixo.

Neste exercício, as variáveis-chave, nosso conjunto X, serão a Carga Tributária Bruta (CTB) e a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) no conceito operacional, representando medidas de política fiscal<sup>45</sup>. Como indicadores para a política monetária utilizamos a taxa de inflação, medida pelo IPCA, e a taxa de juros Selic<sup>46</sup>.

Para esse segundo exercício, em que pese a estrutura do modelo ser a mesma, serão incluídas no conjunto de variáveis de controle acima descrito, nosso conjunto Z, algumas outras variáveis. Isto se justifica devido tanto à natureza quanto às especificações das políticas macroeconômicas analisadas assim como aos aspectos conjunturais relacionados ao período em questão, além de possibilitar um controle relacionado às especificidades estaduais já que estamos considerando que os efeitos das as políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal não variam entre os estados. São elas: uma variável *dummy* para captar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal; uma variável para captar os efeitos dos gastos

---

<sup>44</sup> A partir dos microdados das PNADs, podemos construir uma série temporal com dados nacionais e uma série temporal acumulada de cross-sections com dados estaduais.

<sup>45</sup> A razão para a utilização da NFSP no conceito operacional é evitar as distorções de mensuração causadas pela alta inflação que esteve presente na primeira década que compõe nosso período de análise.

<sup>46</sup> A escolha dessas variáveis como indicadores macroeconômicos das políticas fiscal e monetária se deve ao fato de que essas apresentarem uma estreita relação tanto com o desempenho macroeconômico quanto com a determinação da renda da população e, ainda, são variáveis que pode ser consideradas variáveis de decisão governamental, em que pese o fato de que durante boa parte do período de análise a inflação tenha fugido do controle.

estaduais, representados pela despesa orçamentária estadual, sobre a taxa de pobreza; outra para controlar os efeitos dos gastos sociais estaduais, medidos como proporção dos gastos totais<sup>47</sup>; um grupo de variáveis dummy para o período 2003-2006 com o objetivo de controlar os efeitos do aumento considerável das transferências diretas feitas pelo governo federal sobre a taxa de pobreza estadual; e por fim, as variáveis de interesse do exercício inicial numa tentativa de controlar os efeitos dos ciclos econômicos.

## 4.2. FONTES DE DADOS

As informações relacionadas às características da população, tanto socioeconômicas quanto demográficas, assim como as informações referentes às especificidades estaduais, serão construídas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD - realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -. Este é um sistema de pesquisas por amostra de domicílios que investiga diversas características sócio-econômicas como características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação; sendo esses considerados como temas básicos. Além destes, periodicamente são acrescentados outros tópicos, caracterizados como suplementos em uma tentativa de adequar o questionário às transformações sociais que ocorrem ao longo do tempo<sup>48</sup>.

A PNAD teve início no segundo trimestre de 1967, sendo seus resultados apresentados a cada três meses até o primeiro trimestre de 1970. A partir de 1971, as pesquisas passaram a ser anuais com realização no último trimestre. O objetivo básico para a instituição de uma pesquisa nesse formato era oferecer informações complementares, e também novas, sobre a população durante o período que compreende a realização dos Censos já que os dados decenais proveniente destes eram insuficientes e, algumas vezes, defasados para acompanhar as dinâmicas sociais, econômicas e demográficas<sup>49</sup>.

Em virtude dessas características, e também por questões financeiras e operacionais, a PNAD não é realizada nos anos em que há o Censo Demográfico; assim não há informações para os anos de 1970, 1980, 1991 e 2000. Ainda, para os anos de 1974 e 1975, em razão da realização do Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF - que, além de tratar dos temas investigados na PNAD, também abordou o consumo alimentar e os orçamentos familiares a

---

<sup>47</sup> Dentro dessa categoria de gastos sociais estaduais incluiremos os gastos com saúde, saneamento básico, educação, cultura, assistência social e previdência. Já os gastos totais estaduais são iguais à despesa orçamentária estadual.

<sup>48</sup> Na década de 1970, foi investigado o tema da migração; na de 1980, os temas saúde, mão-de-obra e previdência social; e na década de 1990, os temas foram a migração, a fecundidade e a nupcialidade. Na de 2000 educação, saúde e renda.

<sup>49</sup> A coleta de informações obedece a uma série de conceitos e definições operacionais, semelhantes aos utilizados em outras pesquisas populacionais, inclusive o Censo Demográfico.

PNAD não foi realizada. No ano de 1994, por razões excepcionais, a PNAD também não foi feita.

A abrangência geográfica da PNAD foi sendo ampliada ao longo dos anos. No seu início, em 1967, compreendia a área que hoje corresponde ao Estado do Rio de Janeiro. No final da década de 1960 a pesquisa já abrangia as regiões sudeste, nordeste e sul, além do Distrito Federal. Em 1973 essa área de abrangência foi expandida, incorporando os estados da região centro-oeste, ficando assim até o final da década. No início da década de 1980 a cobertura geográfica foi mais uma vez ampliada, passando a excluir somente a área rural da região norte do país, exceto Tocantins<sup>50</sup>. Para as pesquisas da década de 1990 esta abrangência geográfica foi mantida, ou seja, a PNAD continuou a cobrir todo o País, com exceção da área citada acima. Por fim, as áreas rurais da região norte foram incorporadas à pesquisa em 2004.

As estatísticas da pesquisa básica da PNAD são divulgadas para o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas. Estatísticas construídas para níveis de agregação inferiores a esses, como municípios e bairros, são comprometidas pela representatividade da amostra. A amostra da PNAD é composta, atualmente, por uma média anual de 120 mil domicílios em todo o Brasil totalizando cerca de 350 mil indivíduos.

Com relação às informações relacionadas às políticas fiscal e monetária, essas serão obtidas nas publicações da Secretaria do Tesouro Nacional - STN -, do Banco Central do Brasil - Bacen -, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - disponíveis nos respectivos sites.

### **4.3. ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS**

Partindo das informações individuais disponibilizadas pelas PNADs e de acordo com a opção metodológica de agregação descrita, construímos as variáveis que constituem nosso banco de dados agregado a nível estadual. Assim, nossas variáveis expressam médias, taxas e proporções discriminadas por Unidades da Federação, inclusive o Distrito federal<sup>51</sup>, acrescida das variáveis de política macroeconômicas.

---

<sup>50</sup> O território que hoje compreende o estado de Tocantins, atualmente pertencente à região norte, nesse período fazia parte do estado de Goiás. Assim foi incorporado à pesquisa quando a expansão da área geográfica da PNAD passou a considerar as informações da região centro oeste.

<sup>51</sup> Como o estado do Tocantins foi criado com a Constituição de 1988 e nossa análise considera o período 1981-2006, as informações desse estado foram agregadas às do estado de Goiás.

De posse das informações disponibilizadas pelas PNADs, construímos séries históricas por Unidade da Federação para todas as variáveis que constituem nosso banco de dados. Contudo, em virtude de modificações nos questionários da pesquisa, compatibilizações foram feitas no sentido de tornar as informações comparáveis<sup>52</sup>.

Considerando nosso período de análise, inicialmente não dispomos de informações para os anos de 1991, 1994 e 2000, anos que não houve PNAD. Assim, para preencher essas lacunas em nossa série temporal, utilizamos as informações dos dois anos anteriores e posteriores fazendo uma média ponderada desses e dando maior peso ao ano antecessor e sucessor.

A variável de renda - *rendfamrt* - bem como a variável que expressa o total dos gastos sociais estaduais por função - *totgs* - foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo como referência o ano de 2006.

#### **4.3.1. VARIÁVEL DEPENDENTE**

Para ambos os exercícios econométricos utilizamos como variável dependente a taxa de pobreza estadual (*txpob*)<sup>53</sup>. Inicialmente construímos uma linha de pobreza tendo com referência o valor monetário real de uma cesta de produtos alimentares capaz de suprir o mínimo de calorias diárias recomendada pela FAO (2100 calorias) sem considerar idade, sexo, ou qualquer outra característica. Essa cesta de produtos alimentares é fixa, porém diferenciada para as grandes regiões do país com base nos padrões alimentares dos domicílios de baixa renda (os 20% mais pobres na distribuição de renda) observados na Pesquisa do Orçamento Familiar (POF) de 1996. Dessa forma construímos uma linha de pobreza por estado com base na renda os indivíduos<sup>54</sup>.

O número de indivíduos considerados pobres é determinado pela quantidade de pessoas cuja renda é menor do que o valor estabelecido pela linha de pobreza. Por conseguinte, a taxa de pobreza estadual é determinada pela proporção de indivíduos considerados pobres em relação ao total da população estadual.

---

<sup>52</sup> As principais modificações, no nosso caso, ocorreram nas perguntas sobre a classificação das categorias de ocupação e sobre desemprego.

<sup>53</sup> Para a construção dessa taxa de pobreza utilizamos a metodologia desenvolvida por Rocha (1997). A opção por essa metodologia se deve ao fato dela possibilitar captar tanto as variações conjunturais relacionadas à determinação da renda das pessoas quanto às especificidades regionais presentes no Brasil. Ainda, é importante ressaltar que a escala dessa variável varia de 0 a 100.

<sup>54</sup> Os preços dos produtos alimentares utilizados na determinação dessa linha de pobreza diferem por estado e, dentro desses, para regiões metropolitanas para as quais se dispõe de informações na POF.

Os valores atribuídos às linhas de pobreza estaduais têm como referência o ano de 2006 e foram deflacionados pelo INPC de acordo com Corseuil e Foguel (2002)<sup>55</sup>.

#### 4.3.2. VARIÁVEIS INDEPENDENTES: VARIÁVEIS DE INTERESSE E VARIÁVEIS DE CONTROLE

##### VARIÁVEIS DE INTERESSE

<b>Comportamento Cíclico da Economia</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
txativ	Taxa de atividade por UF	PNAD
txdesemp	Taxa de desemprego por UF	PNAD
rendfamrt	Massa da renda familiar real por UF (proxy para o PIB estadual)	PNAD
<b>Políticas Macroeconômicas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
selic	Taxa de juros over/selic	BACEN
inflação	Taxa de inflação	IPEADATA
nfsp	Necessidade de Financiamento do Setor Público - conceito operacional	IPEADATA
cargt	Carga Tributária Bruta	Receita Federal

Considerando inicialmente as variáveis que constituem nosso conjunto de variáveis de interesse, o conjunto X, para os dois exercícios, temos:

- txativ: definida como a relação entre o número de pessoas economicamente ativas e o número de pessoas em idade ativa em um determinado período de referência, ou seja, é a relação entre a PEA e a PIA. Representa um indicador fundamental para nossos objetivos na medida em que nos permite captar os efeitos da dinâmica do sistema econômico sobre a PEA e, conseqüentemente, sobre a taxa de pobreza;
- txdesemp: definida como o percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas; é também fundamental, uma vez que, além de captar os efeitos cíclicos da economia, permite-nos considerar, de forma mais direta, o efeito da renda do trabalho sobre a taxa de pobreza;

<sup>55</sup> CORSEUIL, C. H. e FOGUEL, M.N. Uma Sugestão de Deflatores para Rendas Obtidas a partir de algumas Pesquisas Domiciliares do IBGE, Rio de Janeiro, 2002. Texto para Discussão IPEA Nº. 897. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_0897.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_0897.pdf)

- *remdfamrt*: definida como o somatório das rendas do trabalho de todos os membros da família em termos reais, tendo o ano de 2006 como referência, agregadas por estado. Esse indicador, utilizado aqui como proxy para o PIB estadual, permite captar os efeitos da atividade econômica sobre a taxa de pobreza de uma forma mais agregada. Considerando que as duas variáveis anteriores evidenciam efeitos mais concentrados sobre os indivíduos, esse indicador de renda estadual possibilita captar, além dos efeitos dos ciclos, efeitos relacionados ao meio social, político e econômico no qual esses indivíduos estão inseridos;
- *over/selic*: definida como a taxa básica de juros da economia, ou seja, serve de referência para outras taxas de juros do país<sup>56</sup>;
- *inflação*: medida aqui pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo;
- *nfsp*: Necessidade de Financiamento do Setor Público com desvalorização cambial sobre estoque da dívida mobiliária interna como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), no conceito operacional;
- *cargt*: A Carga Tributária Bruta (CTB) é definida pela soma de todas as receitas recebidas pelos governos (Federal, Estadual, Municipal), dividida pelo PIB.

Como abordado anteriormente, além desse conjunto de variáveis de interesse, nosso banco de dados contará com um conjunto de variáveis de controle, o conjunto Z. Dentro desse conjunto de variáveis teremos dois grupos: um que considera algumas características demográficas dos estados e outro que considera algumas características socioeconômicas<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Como a taxa selic passou a ser fixada pela Comissão de Política Monetária (Copom) em 1996, para o período anterior nossa série é composta pela taxa *over/selic* fornecida pelo BACEN.

<sup>57</sup> Uma vez que nosso banco de dados se configura como um painel, as informações de ambos os grupos foram construídas permitindo a variação tanto entre os estados como ao longo do tempo.

## VARIÁVEIS DE CONTROLE

Características Demográficas	Descrição	Fonte
anosest	Média de anos de estudo por UF	PNAD
chefem	Proporção de famílias chefiadas por mulheres por UF	PNAD
homem	Proporção de homens por UF	PNAD
razdep	Razão de dependência na UF	PNAD
deseduc	Desigualdade educacional por UF	PNAD
agri	Proporção das pessoas que trabalham na agricultura por UF	PNAD
sup	Proporção das pessoas que trabalham em atividades de nível superior por UF	PNAD
medio	Proporção das pessoas que trabalham em atividades de nível médio por UF	PNAD
manual	Proporção das pessoas que trabalham em atividades manuais por UF	PNAD

Considerando as variáveis aqui tratadas como constituintes do grupo de características demográficas (CD), temos:

- anosest: é largamente utilizado na literatura econômica o papel da educação na determinação dos rendimentos, bem como para a inserção dos indivíduos na sociedade. Assim essa variável de média de anos de estudo tem o objetivo de captar, tanto os efeitos da educação sobre a pobreza via mercado de trabalho, como também a capacidade do indivíduo de exercer seus direitos e deveres de cidadania;
- chefem: ao longo dos anos tem crescido o número de famílias chefiadas por mulheres e essas famílias tendem a apresentar taxas de pobreza elevadas. Assim, a inclusão dessa variável, de proporção de mulheres entre os chefes de família, procura controlar os efeitos dessa mudança demográfica sobre a taxa de pobreza estadual;
- homem: representa a proporção de homens; a inclusão dessa variável tem como propósito controlar qualquer tipo de efeito relacionado à proporção diferenciada da população por sexo na determinação da taxa de pobreza;
- razdep: o controle do efeito da razão de dependência - definida como a razão entre os indivíduos de zero a nove anos somados aos indivíduos maiores de 65 anos em relação aos indivíduos que possuem idade entre 10 e 64 anos - sobre a pobreza apresenta, aqui, duas faces que, de certa forma, caminham em direções opostas: uma mais direta, relacionada ao fato de que, quanto maior a razão de dependência maior a incidência de pobreza, ou seja, um grande número de

dependentes tende a levar a uma insuficiência de renda para suprir as necessidades básicas. Contudo, esse aspecto de dependência apresenta um outro lado, que é o efeito da renda advinda da aposentadoria. Esse efeito tende a ser menor em uma análise familiar, uma vez que o número de idosos em uma família é, em geral, pequeno; mas, como aqui estamos operando com um nível de agregação mais elevado, o efeito aposentadoria é relevante e reforçado pela tendência de envelhecimento da população, mesmo porque o valor de um salário mínimo, piso para os benefícios, é bem acima de qualquer linha de pobreza;

- **deseduc:** a razão para a inclusão de uma variável que capta o efeito da desigualdade educacional - definida como a razão entre os indivíduos que possuem 12 ou mais anos de estudo em relação aos que possuem quatro ou menos anos de estudo - sobre a pobreza é considerar possíveis efeitos da educação sobre a taxa de pobreza não captados por uma medida agregada como a média de anos de estudo.
- **variáveis de ocupação:** dadas as características estruturais presentes no mercado de trabalho, a inclusão desse conjunto de variáveis busca controlar os efeitos das desigualdades advindas do mercado de trabalho relacionadas à ocupação como produtividade, rendimento, inserção social;

### VARIÁVEIS DE CONTROLE

Características Socioeconômicas	Descrição	Fonte
urb	Proporção de pessoas que vivem no meio urbano por UF	PNAD
informal	Proporção de pessoas que trabalham no setor informal por UF	PNAD
integral	Proporção de pessoas que trabalham em horário integral por UF	PNAD
gini k	Índice de Gini da renda por UF	PNAD

Com relação ao conjunto de variáveis que compõem o grupo que considera as características socioeconômicas (SE), podem ser elencados:

- **urb:** a inclusão dessa variável possui dois objetivos: o primeiro é relacionado a uma opção metodológica, já que a PNAD, para os anos da década de 1980, não oferece informações para o meio rural dos estados que constituem a região norte. Assim, não considerar essa deficiência na construção das estimativas



certamente representa um erro grave que implicaria em resultados sem validade. O outro é relacionado ao aspecto tratado na literatura de que os indivíduos que vivem no meio urbano são os mais afetados pelas oscilações no cenário econômico;

- informal: esta categoria é definida aqui, e de acordo com Cardoso Jr. (1999), como formada pelos trabalhadores sem carteira assinada somados aos trabalhadores autônomos que desenvolvem atividades não-assalariadas em que não há uma separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim. Controlar os efeitos dessa característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro é fundamental já que, como ressaltado, grande parte da PEA se encontra nessa categoria de inserção e a atividade informal apresenta, em geral, rendimentos menores, além de não possuir um sistema de seguridade social. Assim, a incidência da pobreza sobre os indivíduos que exercem atividades informais tende a ser maior, além de serem bastante vulneráveis as condições econômicas;
- integral: integram essa categoria pessoas que trabalham mais do que 30 horas semanais. Indivíduos que trabalham em tempo integral tendem a receber maiores salários, ainda, a literatura mostra que em momentos de situação econômica favorável os indivíduos tendem a procurar trabalhos de tempo integral e em situações adversas, as empresas, ao invés de demitir os funcionários, diminuem o horário de trabalho, já que o custo de demitir um empregado é muito alto. Assim, controlar o efeito dessa característica do mercado de trabalho é importante, pois ela tem impacto direto na determinação da renda;
- gini\_k: é fato consolidado na literatura que a desigualdade de renda é um dos pontos principais na determinação da taxa de pobreza. Assim, o objetivo ao incluir essa variável é controlar o efeito da desigualdade de renda sobre a taxa de pobreza;

A inclusão de uma variável de tendência no conjunto de variáveis de controle (Z) é uma tentativa de controlar o efeito temporal sobre a trajetória da taxa de pobreza no período de análise. Mais ainda, essa variável nos permitirá captar e controlar os efeitos conjunturais do período.

Por fim, o grupo de variáveis inseridas no conjunto de variáveis de controle para a análise das relações entre as políticas macroeconômicas e a taxa de pobreza estadual:

### VARIÁVEIS DE CONTROLE

<b>Características socioeconômicas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
propgt	Proporção dos gastos sociais em relação aos gastos totais por UF	PNAD
totgs	Total dos gastos estaduais por função	PNAD
lrf	Variável dummy para a Lei de Responsabilidade Fiscal	PNAD
d_ano	Dummy de ano	PNAD

- propgt: considerando o atual estágio do nosso regime federativo, é, em grande medida, atribuição dos estados prover à sua população condições básicas de vida relacionadas à serviços como saúde, educação e saneamento básico, assim os gastos sociais estaduais representam uma importante medida de política pública desses entes da federação no combate a pobreza. No nosso caso, essa variável é composta pela soma dos gastos sociais estaduais com saúde, saneamento básico, educação, cultura, assistência social e previdência;
- totgs: uma vez que estamos considerando os efeitos das políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal de forma semelhante para todos os estados, a inclusão dessa variável que representa as despesas orçamentárias dos governos estaduais busca proporcionar, e considerar, as características estaduais relacionadas aos efeitos das políticas macroeconômicas federais sobre a taxa de pobreza estadual. Mesmo considerando a autonomia dos governos estaduais em realizar suas políticas, um dos pilares do nosso sistema federativo, é importante observar que as políticas implementadas pelo governo federal determinam, em grande medida, o comportamento dos governos estaduais. Ainda, ressaltando que os resultados das políticas implementadas pelos estados, devido à maior proximidade desse do público alvo, tendem a ser mais eficientes e eficazes, já que os estados possuem maiores informações a respeito das necessidades de sua população do que o governo central, além da possibilidade de maior controle que a população pode realizar sobre o comportamento dos gastos públicos estaduais,

a inclusão dessa variável de gastos estaduais é relevante na medida que possibilita considerar os apenas efeitos das políticas macroeconômicas federais sobre a taxa de pobreza estadual, ou seja, os efeitos das políticas implementadas pelo governo estadual são representados por essa variável;

- lrf: implementada em maio de 2000, basicamente, essa lei representa um conjunto de regras e diretrizes a serem seguidas por todos os entes da federação com o objetivo de controlar tanto os déficits quanto a dívida pública. A inclusão dessa variável tem por objetivo considerar um fator institucional de controle sobre a autonomia dos governos em implementar suas políticas macroeconômicas, principalmente as de caráter anti-cíclico;
- d\_ano: as políticas de transferência direta de renda, embora antigas, ganharam força principalmente no final dos anos 1990 com a crescente discussão a respeito da eficiência dos métodos de transferência de renda até então utilizados. Observamos nos últimos quatro anos um crescimento considerável tanto da escala quanto do escopo desses programas. Em que pese as discussões a respeito dos efeitos dessas políticas de transferência de renda direta sobre a pobreza estarem abertas, entendemos que ao proporcionar aos indivíduos beneficiários uma renda que de outra forma eles não teriam e que a quantia transferida é considerável, principalmente se levamos em conta a remuneração e as condições de vida dos beneficiários<sup>58</sup>, esse crescimento dos programas de transferência de renda é um ponto importante na determinação da taxa de pobreza dos estados.

#### **4.4. PROCEDIMENTOS ECONOMETRÍCOS**

##### **4.4.1. MODELOS DE DADOS DE PAINEL**

Uma base de dados de painel apresenta múltiplas observações sobre as mesmas unidades econômicas; de outra forma, um painel se configura como um conjunto de dados que apresentam características tanto de cortes transversais como de séries temporais. Em uma

---

<sup>58</sup> A discussão a respeito dos possíveis problemas de focalização dos programas de transferência de renda foge ao escopo desse trabalho. Em todo caso, mesmo sabendo desses possíveis problemas entendemos que o efeito renda desses programas de transferência é suficiente para a inclusão desses com variáveis de controle no nosso trabalho.

amostra de dados de painel, cada elemento tem 2 subscritos, o identificador de grupo  $i$  e um indicador intra-grupos denotado por  $t$ , que usualmente identifica o tempo.

Trabalhar com dados em painel apresenta algumas vantagens, como: dados em painel permitem considerar a heterogeneidade individual; estudos de séries temporais ou de cortes transversais, por não considerarem essa heterogeneidade, correm o risco de apresentar resultados viesados, o que limita as possibilidades de análise. Ainda, dados em painel são mais informativos, pois têm maior variabilidade e menor colinearidade entre as variáveis além de possibilitarem maior grau de liberdade e mais eficiência para as estimativas. Dessa forma, permitem uma melhor identificação e mensuração de efeitos que não aparecem em análises puras de cortes transversais ou series temporais.

Contudo, apesar dessas vantagens, o uso de dados em painel também apresenta desvantagens, sendo as mais relevantes: problemas relacionados ao desenho amostral e à coleta de dados; distorções de erros de medida oriundos de respostas erradas em decorrência de perguntas pouco claras, erro de memória, distorção deliberada de respostas, etc. Por fim, problemas de seleção: auto-seleção, não-resposta e desgaste (attrition) todos relacionados à metodologia usada para coletar as informações.

De posse de uma amostra de dados de painel, podemos definir diversos modelos que surgem a partir da representação linear mais geral:

$$y_{it} = \sum_{k=1}^k x_{kit} \beta_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$i = 1, \dots, N$   
 $t = 1, \dots, T$

Pressupondo um painel balanceado no qual há  $T$  observações para cada um dos  $N$  indivíduos, este modelo contém  $k \times N \times T$  coeficientes de regressão, e não pode ser estimado a partir das  $N \times T$  observações.

Poderíamos ignorar a natureza dos dados de painel e aplicar mínimos quadrados empilhados (*pooled*), que assumiria que  $\beta = \beta_j \forall j, i, t$ , mas este modelo seria excessivamente restritivo e poderia ter um processo de erros complicado - heterocedasticidade entre as unidades de painel, correlação serial dentro das unidades de painel, etc. -; portanto a solução MQO empilhado não é geralmente a melhor alternativa para casos de dados de painel.

Estimadores de dados de painel permitem heterogeneidade entre as unidades de painel - e possivelmente ao longo do tempo -; mas, em geral, os métodos mais utilizados (modelos de efeitos fixos e de efeitos aleatórios) restringem esta heterogeneidade aos termos de

intercepto da relação, os quais impõem restrições sobre o modelo de  $\beta_{jit} = \beta \forall i, t, j > 1$ , assim, permitindo somente que a constante ( $\beta_i$ ) difira entre as unidades de cortes transversais.

As técnicas de estimação de dados em painel podem ser estendidas para lidar com regressores endógenos com variáveis instrumentais (estimadores IV) e também estimadores de dados de painel dinâmicos, que são apropriados quando variáveis dependentes defasadas são incluídas no conjunto de regressores. Estes estimadores são aplicados em painéis com grande número de *cross-sections* (N) e pequeno intervalo de tempo (T). Há ainda os estimadores para regressões aparentemente não correlacionadas – (SUR)<sup>59</sup> que são usados em painéis com pequeno N e grande T, nos quais há poucos indivíduos e muitos períodos. Para mais detalhes sobre a técnica de estimação com dados de painel ver: Wooldridge (2002) Greene (2002) e Cameron e Trivedi (2005).

Importante ressaltar que as estimativas apresentadas foram feitas de forma robusta, ou seja, levando em consideração a correção para a heterocedasticidade e autocorrelação serial entre os resíduos.

#### 4.4.2. MODELOS DE EFEITOS FIXOS (FE) E MODELOS DE EFEITOS ALEATÓRIOS (RE)

Partindo da formulação geral podemos derivar as propriedades de ambos estimadores. Assim, temos:

$$y_{it} = \sum_{k=1}^k x_{kit} \beta_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

i = 1, ..., N  
t = 1, ..., T

Esta estrutura pode ser restringida para permitir heterogeneidade entre unidades dentro da generalidade que esta equação implica. Especificamente, podemos restringir os coeficientes de inclinação para serem constantes entre as unidades e o tempo e permitir um coeficiente de intercepto que varie por unidade ou tempo.

Para uma dada observação, um intercepto que varia ao longo das unidades, mas que seja constante no tempo resulta na estrutura:

$$y_{it} = x_{it} \beta_k + z_i \delta + u_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

---

<sup>59</sup> Seemingly Unrelated Regression

Em que  $x_{it}$  é um vetor de variáveis 1 x k que variam entre indivíduos e período,  $\beta$  é o vetor de coeficientes k x 1 sobre  $x$ ,  $z_i$  é um vetor 1 x p de variáveis que não variam ao longo do tempo e que variam somente entre indivíduos,  $\delta$  é vetor de coeficientes p x 1 sobre  $z$ ,  $u_i$  é o efeito ao nível individual, conhecido na literatura como efeito não observável e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro convencional .

O termo  $u_i$  pode ser ou não correlacionado com as variáveis explicativas  $x_{it}$ , mas sempre deve ser não correlacionado com  $\varepsilon_{it}$ . Quando  $u_i$  é interpretado como não correlacionado com nenhuma das variáveis explicativas, os efeitos ao nível individual podem ser, simplesmente, parametrizados como distúrbios aleatórios adicionais. A soma  $u_i + \varepsilon_{it}$  é o termo de erro composto e o modelo pode ser chamado de modelo de componentes do erro ou modelo de efeitos aleatórios. Mas se se entende que  $u_i$  é correlacionado com alguma das variáveis explicativas, em qualquer período de tempo, uma estratégia de estimação é tratá-los como parâmetros ou efeitos fixos. Uma vez que incluir um parâmetro para cada indivíduo não é viável, porque implicaria um número infinito de parâmetros nas aproximações com grande N, em grandes amostras, uma conveniente solução é remover o  $u_i$  da estimação através de uma transformação que, ainda, identifica os coeficientes de interesse.

#### 4.4.3. EFEITOS FIXOS - FE

O modelo de efeitos fixos relaxa o pressuposto de que a função de regressão é constante ao longo do tempo e espaço. Um modelo de efeitos fixos simples permite que cada unidade de corte transversal tenha seu próprio termo constante enquanto as estimativas de inclinação  $\beta_s$  são restritas entre as unidades. Este estimador é chamado de modelo de variáveis dummies de mínimos quadrados, dado que é equivalente a incluir N-1 dummies na regressão MQO de  $y$  sobre  $x$ . Contudo, essa estratégia representaria um problema, uma vez que implicaria em um número infinito de parâmetros no estimador, reduzindo os graus de liberdade.

Uma melhor maneira de entender o estimador de efeitos fixos é ver que, removendo as médias do painel de cada lado da equação linear geral (1) remove-se o efeito fixo do modelo. Sendo:

$$\bar{y}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T y_{it} \quad (5)$$

$$\bar{x}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T x_{it} \quad (6)$$

$$\bar{\varepsilon}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \varepsilon_{it} \quad (7)$$

E considerando  $z_i$  e  $u_i$  médias do painel

$$y_{it} - \bar{y}_i = (x_{it} - \bar{x}_i)\beta + (z_i - z_i)\delta + u_i - u_i + \varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i \quad (8)$$

Implica em

$$\tilde{y}_{it} = (\tilde{x}_{it})\beta + \tilde{\varepsilon}_{it} \quad (9)$$

Esta equação implica que o método MQO sobre os dados transformados intra-grupos (*within*) produz estimadores consistentes de  $\beta \rightarrow \hat{\beta}_{FE}$ . Esta equação também mostra que eliminar os  $u_i$  também remove os  $\delta$ . O estimador de grandes amostras da variância de  $\hat{\beta}_{FE}$  é o estimador padrão MQO ajustado pelos graus de liberdade usados na transformação intra-grupos:

$$s^2 \left( \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T \tilde{x}_{it} \tilde{x}_{it}' \right)^{-1} \quad (10)$$

Em que:

$$s^2 = \left\{ \frac{1}{NT - N - k - 1} \right\} \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T \tilde{\varepsilon}_{it}^2 \quad (11)$$

E  $\tilde{\varepsilon}_{it}$  são os resíduos da regressão MQO de  $\tilde{y}_{it}$  sobre  $\tilde{x}_{it}$

Este modelo tem poder explicativo somente se o  $y$  individual acima ou abaixo da média dos indivíduos é significativamente correlacionado com os valores  $x$  individuais acima ou abaixo do vetor de valores  $x$  médios individuais. Por isto, é chamado estimador intra (*within*), porque depende da variação dentro da unidade. Não importa se alguns indivíduos têm valores muito elevados de  $y$  e valores muito elevados de  $x$ , porque é somente a variação intra que tem poder explicativo. Este resultado implica que qualquer característica que não varia ao longo do tempo para cada unidade não pode ser incluída no modelo<sup>60</sup>.

#### 4.4.4. EFEITOS ALEATÓRIOS - RE

Ao invés de considerar o intercepto específico por indivíduo como um efeito fixo daquela unidade, o modelo de efeitos aleatórios especifica o efeito individual como aleatório, não

---

<sup>60</sup> O termo de intercepto específico por unidade absorve toda a heterogeneidade em  $y$  e  $x$  que é função da identidade da unidade e qualquer variável constante ao longo do tempo para qualquer unidade seria perfeitamente colinear com a variável indicadora da unidade.

correlacionado com as variáveis explicativas e nem com o termo de distúrbio geral  $\varepsilon_{it}$ . Assim temos:

$$y_{it} = x_{it}\beta + z_i\delta + (u_i + \varepsilon_{it}) \quad (12)$$

Onde  $(u_i + \varepsilon_{it})$  é um termo de erro composto e  $u_i$  representa os efeitos individuais. Um pressuposto crucial deste modelo é que  $u_i$  seja independente de todas as variáveis explicativas em todos os períodos de tempo. Este pressuposto de ortogonalidade implica que os parâmetros podem ser consistentemente estimados por MQO e pelo método do estimador between, mas nenhum destes estimadores é eficiente. O estimador de efeitos aleatórios usa o pressuposto de que  $u_i$  não é correlacionado com as variáveis explicativas para construir um estimador mais eficiente<sup>61</sup>.

O modelo de efeitos aleatórios usa a ortogonalidade entre o  $u_i$  e as variáveis explicativas para reduzir em grande medida o número de parâmetros estimados. Em grandes amostras, um modelo de efeitos aleatórios tem  $k + p$  coeficientes e dois parâmetros de variância, enquanto um modelo de efeitos fixos tem  $k - 1 + N$  coeficientes e um parâmetro de variância.

Para implementar o modelo de efeitos aleatórios, assumimos que  $u$  e  $\varepsilon$  são processos com média zero, não correlacionados com as variáveis explicativas, homocedásticos, não correlacionados um com ou outro, e não há correlação entre indivíduos ou períodos. Para as  $T$  observações relativas à unidade  $i$  do painel o processo de erro composto  $\eta_{it} = u_i + \varepsilon_{it}$ , dá origem ao modelo de componentes do erro com variância condicional:

$$E[\eta_{it}^2 | x^*] = \sigma_u^2 + \sigma_\varepsilon^2 \quad (13)$$

E covariância condicional dentro de uma unidade:

$$E[\eta_{it}\eta_{is} | x^*] = \sigma_u^2, t \neq s \quad (14)$$

A matriz de covariância destes erros  $T$  pode ser escrita como:

$$\Sigma = \sigma_\varepsilon^2 I_T + \sigma_u^2 \mathbf{1}_T \mathbf{1}'_T \quad (15)$$

Dado que as observações  $i$  e  $j$  não são correlacionadas, a matriz completa de covariância de  $\eta$  na amostra é diagonal em  $\Sigma$ :

$$\Omega = I_n \otimes \Sigma \quad (16)$$

---

<sup>61</sup> Se os regressores são correlacionados com  $u_i$ , são correlacionados com o termo de erro composto e o estimador de efeitos aleatórios é inconsistente. O pressuposto chave de que  $u_i$  não é correlacionado com os parâmetros deve ser testado.



O estimador de mínimos quadrados generalizados para os parâmetros de inclinação deste modelo é:

$$\hat{\beta}_{EA} = (X^{*'} \Omega^{-1} X^*)^{-1} (X^{*'} \Omega^{-1} y) = \left( \sum_i X^{*'} \Sigma^{-1} X^* \right)^{-1} \left( \sum_i X^{*'} \Sigma^{-1} y \right) \quad (17)$$

Para implementar o estimador de MQG do modelo, são necessárias estimativas consistentes de  $\sigma_u^2$  e  $\sigma_\varepsilon^2$ . Dado que o modelo de efeitos fixos é consistente, seus resíduos podem ser usados para estimar  $\sigma_\varepsilon^2$ . Da mesma forma, os resíduos do modelo MQO empilhado podem ser usados para gerar uma estimativa consistente de  $(\sigma_u^2 + \sigma_\varepsilon^2)$ .

#### 4.4.5. TESTES DE AJUSTAMENTO DOS MODELOS

##### 4.4.5.1. TESTE F RESTRITO

Como ressaltado, uma das principais vantagens de se trabalhar com dados em painel é a grande heterogeneidade entre as informações. Assim sendo, esse teste F, que representa um teste de significância conjunta, permite testar essa hipótese de heterogeneidade entre as informações; mais especificamente, permite testar a hipótese de igualdade entre os termos de intercepto ( $\beta_i$ ). As hipóteses básicas desse teste podem ser assim sumarizadas:

$H_0 = \beta_i$  são iguais, ou seja, aceitamos que o modelo MQO é mais adequado;

$H_1 = \beta_i$  são diferentes, o que nos indica que o modelo de efeitos fixos, ou melhor, que a técnica de dados em painel, é a mais adequada.

Para realizar esse teste, estimamos um modelo MQO, que considera apenas um termo de intercepto, e um modelo FE que supõe interceptos diferentes para cada unidade de corte transversal e construímos a estatística F que assume uma distribuição  $X^2$ , e é dada por:

$$F(n-1, nT-n-k) = \frac{(R_{FE}^2 - R_M^2)/(n-1)}{(1 - R_{FE}^2)/(nT-n-k)} \quad (18)$$

Sendo:

$FE$  = os resultados do modelo de Efeitos Fixos;

$M$  = os resultados do modelo de MQO;

$n$  = número de variáveis *cross section*;

$T$  = número de anos do período;

$K$  = número de variáveis explicativas sem a constante.

#### 4.4.5.2. TESTE LM DE BREUSCH E PAGAN

Este teste também procura validar a hipótese de heterogeneidade entre as informações. Seu objetivo é testar o comportamento do componente de variância individual ( $\sigma^2_i$ ), que, em essência, é verificar a hipótese de variabilidade entre os termos de intercepto ( $\beta_i$ ). Para tanto, construímos a estatística LM, que sobre a hipótese nula assume uma distribuição  $X^2$  com 1 grau de liberdade, que é derivada a partir dos resíduos da estimação por MQO, assim:

$$LM = \frac{nT}{2(T-1)} \left[ \frac{T^2 \bar{e}'\bar{e}}{e'e} - 1 \right]^2 \quad (19)$$

Em que:

$\bar{e}$  = vetor  $n \times 1$  formado pela média, para cada unidade de corte transversal, da soma dos quadrados dos resíduos da estimação MQO;

$e'e$  = soma dos quadrados dos resíduos da estimação por MQO;

$n$  = número de variáveis *cross section*;

$T$  = número de anos do período;

As hipóteses básicas desse teste são:

$H_0 = \sigma^2_i = 0$ , ou seja, o modelo MQO é o mais adequado;

$H_1 = \sigma^2_i \neq 0$  o modelo de efeitos aleatórios é o mais adequado

#### 4.4.5.3. TESTE DA VALIDADE DOS EFEITOS ALEATÓRIOS

Ambos os testes acima são utilizados para validar o uso da técnica econométrica de estimação de dados em painel. Contudo, uma vez aceita a hipótese de que a estimação por painel é a mais adequada, é necessário um critério para se definir qual técnica de painel é a mais apropriada para a estrutura dos dados de que dispomos.

##### 4.4.5.3.1. TESTE DE HAUSMAN

Esse teste nos permite confrontar os resultados obtidos pelos modelos de efeitos fixos e o de efeitos aleatórios. A estatística desse teste apresenta uma distribuição  $\chi^2$  com  $k-1$  graus de liberdade, e pode ser expressa como:

$$W = \chi^2(k) = \frac{(\beta_{FE} - \beta_{RE})^2}{\sigma^2(\beta_{FE}) - \sigma^2(\beta_{RE})} \quad (20)$$

Em que:

$\beta_{FE}$ : são os parâmetros estimados pelo modelo de efeitos fixos e;

$\beta_{RE}$ : são os parâmetros estimados pelo modelo de efeitos aleatórios.

Através dessa estatística testamos a hipótese de ortogonalidade imposta pelo estimador RE. Se as variáveis explicativas são correlacionadas com  $u_i$ , o estimador FE é consistente, mas o estimador RE não; se as variáveis explicativas não são correlacionadas com  $u_i$ , o estimador FE é ainda consistente, mas ineficiente, enquanto o estimador RE é consistente e eficiente.

Assim, as hipóteses a serem testadas podem ser assim descritas:

$H_0$  = tanto o modelo FE quanto o RE são consistentes, mas os estimadores FE são menos eficiente, ou seja, o modelo RE é mais adequado;

$H_1$  = tanto o modelo FE quanto o de RE são consistentes, mas o modelo FE é mais eficiente.

Portanto, há duas alternativas no arcabouço do teste de Hausman, ajustando ambos os modelos e comparando seus coeficientes comuns em um sentido probabilístico. Se ambos os modelos geram estimativas consistentes dos parâmetros, não diferem de forma significativa. Se o pressuposto de ortogonalidade é violado, as estimativas inconsistentes dos efeitos aleatórios diferem significativamente das dos efeitos fixos.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Seguindo as diretrizes estabelecidas no capítulo anterior, começamos com os resultados relacionados aos efeitos da dinâmica da economia sobre a taxa de pobreza estadual.

Antes, porém, é necessário fazer algumas considerações a respeito das especificações dos modelos apresentados. Como podemos observar na TAB. 1 apenas as variáveis taxa de atividade (*txativ*) e taxa de desemprego (*txdesemp*) foram utilizadas como indicadores da atividade econômica nessa primeira estimação, ficando a análise com relação à variável massa da renda familiar real (*rendfamrt*) para o modelo demonstrado na TAB.2. As razões para essa separação são de ordem técnica, bem como uma opção metodológica.

Considerando a questão técnica, a inclusão das três variáveis em um mesmo modelo poderia resultar em estimativas viesadas em virtude da alta correlação entre elas. Outro aspecto é relacionado à especificação da variável dependente nos dois modelos: enquanto na estimação apresentada na TAB.1 usamos a taxa de pobreza, no exercício demonstrado na TAB.2 a variável dependente é o logaritmo da taxa de pobreza. Vale lembrar que essa modificação não altera em nada o processo de estimação, mas apresenta diferenças nos resultados e nas relações estabelecidas.

A opção metodológica pela estimação em separado está diretamente relacionada às formas funcionais das estimações, mais especificamente às diferentes relações que os diferentes modelos conseguem captar. Considerando a natureza dos dados e as relações entre as variáveis, entendemos que estimar as relações entre a dinâmica da economia e a taxa de pobreza em dois modelos separados e com fórmulas funcionais distintas nos proporciona resultados que permitem uma análise mais ampla; ou melhor, resultados que nos possibilitam observar as mesmas relações por ângulos diferentes, explorando diferentes perspectivas. Assim, no primeiro modelo conseguimos captar os efeitos em nível, já no segundo observamos a elasticidade da taxa de pobreza em função da massa da renda familiar real.

Com relação aos resultados apresentados, mostramos os números para o modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) somente para evidenciar as vantagens de se utilizar a técnica de estimação de dados em painel e porque é através dos resultados da estimativa por MQO que realizamos os dois testes de ajustamento para a utilização dos modelos de painel, o teste F e o teste LM. Já com relação aos resultados das estimativas em painel, mostramos tanto os resultados para o método de efeitos fixos (FE) quanto para o método de efeitos aleatórios (RE). Contudo, nossa análise se concentrará no modelo definido como o mais apropriado de acordo com o Teste de Hausman.

O modelo 1 é apresentado na TAB.1 e, de acordo com os testes estatísticos realizados, concentraremos nossa análise nos resultados apresentados pelo modelo de efeitos fixos (FE). Isso porque os resultados dos testes F e LM rejeitam a hipótese de que não há variabilidade no termo de intercepto; isto é, de que o modelo MQO é o mais adequado. Assim sendo, os modelos de painel são mais apropriados para a estimação da estrutura de dados de que dispomos. Ainda, observando o resultado do Teste de Hausman, podemos aceitar a hipótese de que o modelo FE apresenta os estimadores mais consistentes e eficientes.

Esse resultado corrobora nossas expectativas, uma vez que entendemos que existem fatores não observáveis ligados às especificidades estaduais como aspectos históricos, culturais e sociais, que não variam com o tempo, e que são importantes para a determinação dos efeitos da atividade econômica sobre a taxa de pobreza estadual; isto é, esses efeitos não observáveis que influenciam a determinação da taxa de pobreza estadual apresentam alguma correlação com as variáveis explicativas implicando que as informações não sejam independentes distribuídas ao longo do tempo.

**TABELA 1: Taxa de pobreza como função da taxa de desemprego e da taxa de atividade**

txpob	MQO		FE		RE	
	Coef.	P> t	Coef.	P> t	Coef.	P> z
txdesemp	0,143	0,14	0,339	0,00	0,191	0,06
txativ	-0,718	0,00	-0,405	0,02	-0,684	0,00
urb	-20,232	0,00	-30,895	0,00	-21,005	0,00
informal	15,236	0,00	4,466	0,03	11,248	0,01
integral	-8,839	0,21	-1,722	0,09	-9,607	0,19
gini_k	73,482	0,00	98,480	0,00	79,211	0,00
anosest	-12,071	0,00	-8,791	0,00	-12,383	0,00
chefem	56,201	0,25	42,714	0,17	56,712	0,23
homem	-86,191	0,01	-5,957	0,08	-58,500	0,09
razdep	14,110	0,19	1,947	0,18	9,799	0,22
deseduc	32,760	0,00	28,149	0,00	33,487	0,00
agri	62,860	0,75	97,551	0,40	64,330	0,85
sup	28,382	0,44	66,410	0,16	31,168	0,42
médio	82,025	0,17	114,332	0,16	83,424	0,22
manual	92,227	0,50	111,786	0,20	89,512	0,11
ano	-0,832	0,00	-0,580	0,02	-0,855	0,00
_cons	-1610,53	0,00	-1206,72	0,01	-1669,59	0,00
Número de Obs.	676		676		676	
R <sup>2</sup>	0,82		0,77		0,82	
LM	115,13	Prob > $X^2$	0,00			
Hausman	43,03	Prob > $X^2$	0,00			
Teste F <sub>(16,634)</sub>	30,60	Prob > F	0,00			

Fonte: IBGE, PNAD, 1981-2006.

Como podemos observar, as variáveis que representam os ciclos se mostraram bastante significativas e com os sinais esperados. Ainda, considerando a magnitude dos resultados, os efeitos da taxa de atividade sobre a taxa de pobreza são maiores do que os efeitos da taxa de desemprego.

O considerável efeito negativo da taxa de atividade sobre a taxa de pobreza estadual reflete, mais do que uma condição de estar ou não empregado, a relevância de ser considerado como economicamente ativo. Independentemente da definição de pobreza utilizada, a determinação da condição social do indivíduo é função direta do meio no qual ele está inserido. Mais ainda, considerando que a dinâmica social é um processo circular, que as relações entre os fatores sociais nem sempre são diretas e que essas relações se dão ao longo

do tempo, estar inserido no grupo dos economicamente ativos tem uma importância não só de curto, mas também de longo prazo na determinação da condição de pobreza.

Nesse sentido, fazer parte da População Economicamente Ativa (PEA)<sup>62</sup> abre uma gama de possibilidades para que o indivíduo consiga auferir os recursos necessários para se situar acima da linha de pobreza. Assim, fica claro que um aumento na taxa de atividade reduz a taxa de pobreza. Mas essa relação deve ser analisada com cuidado, já que os desempregados entram na contagem dos economicamente ativos<sup>63</sup>. Todavia, o inverso é verdadeiro e, sem ressalvas, uma queda na taxa de atividade aumenta a taxa de pobreza.

Assim, dentro dessa perspectiva, a medida da taxa de atividade revela mais do que um aspecto pontual, vale dizer, denota as possibilidades de médio e longo prazo da sociedade de superar condições socioeconômicas adversas diretamente relacionadas à condição de pobreza da população.

Com relação ao efeito positivo e significativo da taxa de desemprego sobre a taxa de pobreza, esse resultado, além de demonstrar os efeitos diretos da ausência de renda advinda do trabalho sobre a taxa de pobreza, ratificando a perspectiva de que a renda do trabalho é uma das principais fontes de renda mesmo para aqueles que recebem transferências diretas por parte do governo, mostra também que os períodos de recessão, nos quais a taxa de desemprego tende a aumentar, são acompanhados de aumento na taxa de pobreza estadual.

Mais ainda, além dos períodos de recessão, considerando o corte temporal que compreende nossa análise e as transformações estruturais ocorridas na economia brasileira, observamos que a dinâmica da taxa de desemprego no Brasil também é função de aspectos relacionados às modificações na organização do sistema produtivo em decorrência da abertura da economia.

Assim, uma questão central para a redução da taxa de pobreza é a capacidade da atividade econômica em gerar de empregos. Ademais, dentro dessa perspectiva, é importante considerar a capacidade de manutenção dos empregos em períodos de crise. Mas, além de gerar e manter o nível de emprego é importante que o sistema econômico, ao empregar sua

---

<sup>62</sup> De acordo com a definição do IBGE, disponível no site [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), a População Economicamente Ativa (PEA) compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada, assim definidas:

População Ocupada: aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). As pessoas ocupadas são classificadas em: empregados, conta própria, empregadores e não remunerados;

População Desocupada: aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.).

<sup>63</sup> Os efeitos com relação ao desemprego serão tratados em seguida.

mão de obra, seja capaz gerar renda e que essa renda seja distribuída da melhor forma possível. E esse é um dos principais desafios a serem enfrentados pela economia brasileira já que observamos um grande do número de trabalhadores empregados no setor informal e uma limitada capacidade de crescimento econômico.

Interessante observar, com relação às variáveis de controle, os resultados apresentados pelas variáveis que compõem o conjunto de características socioeconômicas (*SE*), todas foram significativas e apresentaram o sinal esperado, à exceção da variável proporção de pessoas que vivem no meio urbano (*urb*). Uma possível explicação para esse resultado é a relação entre essa variável e as variáveis usadas para captar a atividade econômica nesse modelo. Mesmo entendendo que as pessoas que vivem no meio urbano são as mais afetadas pelo comportamento cíclico da economia, viver no meio urbano proporciona maiores alternativas e possibilidades de auferir renda do que viver no meio rural. Ainda com relação a esse conjunto, nota-se a relevância da desigualdade de renda na determinação da taxa de pobreza, assim como o importante efeito tanto setor informal quanto do trabalho em tempo integral.

Com relação ao conjunto de características demográficas (*CD*) algumas variáveis não foram significativas; este foi o caso das variáveis: proporção de famílias chefiadas por mulheres (*chefem*), razão de dependência (*razdep*) e também para as estimativas referentes ao conjunto de ocupação. Contudo, merecem destaque os efeitos da educação sobre a taxa de pobreza, captado pela variável (*deseduc*) e também os efeitos relacionados ao sexo masculino.

Com relação ao modelo 2 apresentado na TAB. 2, os resultados dos testes estatísticos nos conduzem para o mesmo caminho do exercício anterior. Assim, novamente, concentraremos nossa análise no modelo de efeitos fixos (FE)<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Vale ressaltar que esses resultados, indicando o modelo FE, novamente corroboram nossas expectativas com relação à correlação entre os efeitos não observáveis e as variáveis explicativas na determinação da taxa de pobreza estadual.



**TABELA 2: Taxa de pobreza como função do total da renda familiar real**

ltxpob	MQO		FE		RE	
	Coef.	P> t	Coef.	P> t	Coef.	P> z
lrendfamrt	-1,186	0,00	-1,235	0,00	-1,214	0,00
urb	0,247	0,00	0,053	0,03	0,145	0,00
informal	0,051	0,15	0,033	0,03	0,011	0,08
integral	-0,302	0,00	-0,128	0,07	-0,201	0,01
gini_k	1,191	0,00	1,379	0,00	1,374	0,00
anosest	-0,018	0,09	-0,011	0,07	-0,003	0,08
chefem	0,724	0,00	-0,030	0,09	0,344	0,02
homem	-0,415	0,26	-1,192	0,15	-0,623	0,13
razdep	0,012	0,09	-0,161	0,05	-0,136	0,12
deseduc	0,022	0,43	-0,028	0,56	-0,025	0,47
agri	0,654	0,32	2,307	0,40	1,499	0,59
sup	0,923	0,15	2,348	0,25	1,660	0,29
médio	0,555	0,41	2,110	0,87	1,347	0,92
manual	0,509	0,43	2,047	0,11	1,294	0,11
ano	-0,008	0,00	-0,005	0,02	-0,008	0,00
_cons	19,598	0,00	14,104	0,00	19,155	0,00
Número de Obs.	676		676		676	
R <sup>2</sup>	0,90		0,84		0,88	
LM	551,00	Prob > $\chi^2$	0,00			
Hausman	46,08	Prob > $\chi^2$	0,00			
Teste F <sub>(15,635)</sub>	86,97	Prob > F	0,00			

Fonte: IBGE, PNAD, 1981-2006.

Como podemos observar, a variável que representa a dinâmica da economia nesse modelo, logaritmo da massa de renda familiar real (*lrendfamrt*), mostrou-se significativa e apresentou o sinal esperado. Mais ainda, ela evidencia a alta elasticidade da pobreza em função da renda. Dado que consideramos a situação de pobreza como insuficiência de renda, esse resultado para os efeitos da renda estadual sobre a taxa de pobreza, além de significativo e esperado, revela aspectos importantes não só do ponto de vista individual, mas, e principalmente, do ponto de vista social.

Diante da definição de pobreza aqui discutida e dentro de uma perspectiva individual, quanto maior o nível de renda do indivíduo menor será a possibilidade dele se encontrar abaixo da linha de pobreza estabelecida, independentemente das fontes de renda consideradas.

Isto é, o que importa para o indivíduo, neste caso, é o volume recursos que ele dispõe para satisfazer suas necessidades.

Contudo, sendo a variável de renda uma agregação ao nível estadual, essa regra para a situação individual, embora ainda válida, deve ser ponderada por um conjunto de fatores relacionados ao ambiente econômico, político e social. Assim como as características individuais, as especificidades do meio no qual o indivíduo está inserido condicionam suas relações sociais determinando suas possibilidades de auferir renda.

Ainda, a alta elasticidade negativa da taxa de pobreza em função da renda estadual, além de corroborar os efeitos da renda já destacados anteriormente, reforça a perspectiva da importância da capacidade de geração de renda da economia. Sem desconsiderar os efeitos da desigualdade de renda, que para uma análise sobre a economia brasileira, como destacado no trabalho, são fundamentais; estar inserido em um ambiente capaz de gerar altas taxas de crescimento econômico é decisivo para a determinação da situação de insuficiência de renda da população.

Com relação ao conjunto de variáveis de controle, novamente as variáveis que compõem o conjunto de características socioeconômicas (*SE*) se mostraram significativas, ao nível de 10%, e com os sinais esperados. Destaque aqui para a variável proporção de pessoas que vivem no meio urbano (*urb*) agora apresentando sinal positivo, corroborando as proposições a respeito das conseqüências dos ciclos sobre os indivíduos que vivem em ambientes urbanos e também para o efeito da desigualdade de renda.

Para o conjunto de características demográficas (*CD*), novamente a maioria das variáveis não foi significativa, em especial as relacionadas aos grupos de ocupação; interessante notar, também, que para esse modelo a variável ligada ao sexo não foi significativa. Contudo, as variáveis média de anos de estudo (*anoset*) assim como a razão de dependência (*razdep*) se mostraram significativas, mas a variável (*razdep*), além de significativa, apresenta sinal negativo, refletindo que o efeito da renda, principalmente da aposentadoria, sobre a taxa de pobreza foi superior ao efeito da dependência caracterizado pelo aumento do número de idosos. Por fim, importante notar os efeitos captados pela variável proporção de famílias chefiadas por mulheres (*chefem*) nesse modelo, evidenciando a perspectiva de que essas famílias tendem a apresentar uma maior vulnerabilidade com relação à situação de pobreza.

Em suma, esses resultados indicam que, não só o crescimento econômico, mas também a estabilidade no seu comportamento ao longo do tempo, no sentido de minimizar os

efeitos negativos das flutuações sobre os mais pobres, é uma estratégia condizente com a perspectiva de que reduzir a taxa de pobreza deve ser uma das prioridades dos governos.

Evidenciado os efeitos da dinâmica da atividade econômica sobre a taxa de pobreza, analisaremos agora as relações entre as políticas macroeconômicas e a taxa de pobreza dos estados. Para tanto, é importante apresentar algumas considerações relacionadas à especificação do modelo.

Como podemos observar na TAB.3 assim como a variável dependente, as variáveis de interesse estão em logaritmos, ou seja, esse modelo nos fornecerá as elasticidades da taxa de pobreza estadual em relação às políticas macroeconômicas implementadas pelo governo federal. A opção por essa especificação se deve, justamente, à possibilidade de captar a elasticidade da taxa de pobreza em função das políticas macroeconômicas, ou seja, os resultados nos permitirão observar a sensibilidade da taxa de pobreza estadual às políticas públicas implementadas pelo governo federal. Ainda, essa especificação, oferece resultados que expressam as relações de maneira mais clara, pois evitam as complicações de análise decorrente de se trabalhar com variáveis em escalas diferentes.

Outra questão importante é a respeito das relações entre os efeitos não observáveis que determinam a taxa de pobreza estadual e as variáveis explicativas do modelo. Considerando nossas variáveis de interesse, o teste de Hausman sugere que o método de efeitos aleatórios (RE) seja o mais adequado, o que corrobora nossas expectativas. Uma vez que as variáveis de interesse são determinadas pelo governo federal, e sendo essas decisões de políticas econômicas independentes dos estados, ou melhor, as decisões de políticas macroeconômicas não consideram um estado em particular, mas sim o país como um todo, e sendo a variável dependente a taxa de pobreza estadual, entendemos que os efeitos não observáveis relacionados às especificidades estaduais, mesmo presentes e ainda importantes para a determinação da taxa de pobreza dos estados, ao contrário do exercício anterior, não são correlacionados com as variáveis explicativas de interesse para esse modelo.

**TABELA 3: Taxa de pobreza como função das Políticas Públicas (Fiscal e Monetária)**

ltxpob	MQO		FE		RE	
	Coef.	P> t	Coef.	P> t	Coef.	P> z
lselic	0,169	0,00	0,111	0,01	0,116	0,00
linflacao	-0,028	0,05	-0,021	0,03	-0,023	0,02
lnfsp	-0,018	0,05	-0,020	0,01	-0,018	0,01
lcargt	1,808	0,00	1,175	0,00	1,332	0,00
lpropgs	-0,009	0,56	0,002	0,87	-0,003	0,80
ltotgf	-0,014	0,01	-0,005	0,04	-0,015	0,01
lrf	-0,042	0,00	-0,020	0,01	-0,028	0,00
ltxativ	-0,977	0,00	-0,667	0,00	-0,922	0,00
lrendfamrt	-0,561	0,00	-0,720	0,00	-0,627	0,00
urb	0,151	0,00	0,103	0,07	0,124	0,02
informal	0,421	0,00	0,203	0,01	0,349	0,00
integral	0,157	0,02	-0,096	0,28	-0,046	0,09
gini_k	1,026	0,00	1,101	0,00	1,026	0,00
anosest	-0,022	0,17	-0,018	0,05	-0,012	0,05
chefem	0,408	0,00	0,071	0,54	0,180	0,09
homem	-0,419	0,26	-0,257	0,50	-0,003	0,40
razdep	0,387	0,00	-0,150	0,23	0,051	0,69
deseduc	0,021	0,06	0,044	0,04	0,040	0,03
agri	-1,520	0,00	-0,074	0,09	-0,915	0,04
sup	-1,482	0,00	-0,230	0,06	-0,878	0,04
médio	-1,644	0,00	-0,206	0,07	-1,028	0,03
manual	-1,570	0,00	-0,349	0,05	-1,128	0,01
ano	-0,014	0,01	-0,014	0,00	-0,014	0,00
_cons	30,324	0,00	30,704	0,00	31,860	0,00
Número de Obs.	344		344		344	
R <sup>2</sup>	0,94		0,88		0,93	
LM	472,72	Prob > X <sup>2</sup>	0,00			
Hausman	10,97	Prob > X <sup>2</sup>	1,00			
Teste F <sub>(26,292)</sub>	49,32	Prob > F	0,00			

Fonte: IBGE, PNAD, 1981-2006.

Nota: as variáveis d\_ano foram excluídas da tabela, pois não se mostraram significativas.

De acordo com os resultados demonstrados na TAB. 3, as variáveis que representam as políticas macroeconômicas foram significativas e apresentaram o sinal esperado. No caso da variável que representa a taxa básica de juros (*over/selic*), seu resultado evidencia a

importância da discussão a respeito da política de juros desenvolvida pelo governo federal, principalmente com relação aos objetivos a serem alcançados.

A política de manutenção de altas taxas de juros contribui de forma positiva para agravar a situação dos mais pobres justamente na medida em que limita o ritmo da atividade econômica corrente, dificultando a criação de novos postos de trabalho, bem como evitando o maior aumento dos postos de trabalho. Ainda, os efeitos negativos dos juros altos sobre o consumo e sobre o acesso ao crédito certamente são sentidos de forma mais aguda pela população de mais baixa renda, o que reforça sua posição de vulnerabilidade. E mais, esses efeitos negativos sobre a dinâmica da economia e sobre a taxa de pobreza estadual podem não se limitar ao curto prazo, já que os juros altos ao inibir os investimentos produtivos limitam a capacidade de crescimento da economia no médio e longo prazos.

Para a outra variável de política monetária, a taxa de inflação (*inflação*), medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), seu resultado, embora condizente com nossas expectativas, deve ser analisado com cautela. A discussão a respeito dos efeitos da inflação sobre a renda, e conseqüentemente sobre a taxa de pobreza, como abordado no texto, está longe de ser dada como encerrada. Os resultados encontrados nos trabalhos sobre esse assunto sempre estão abertos a discussões.

Contudo, na perspectiva do nosso trabalho, uma política monetária que tenha o controle da inflação como objetivo maior e que priorize o desenvolvimento de instrumentos de combate e controle da inflação não é a mais adequada para lidar com os problemas socioeconômicos enfrentados pela população, principalmente a mais pobre. O resultado negativo da inflação sobre a taxa de pobreza dos estados pode, então, ser visto como um efeito positivo de uma maior atividade econômica sobre a taxa de pobreza. Retomando a discussão a respeito do *trade-off* entre inflação e desemprego, mas do ponto de vista dos mais pobres, o efeito renda de um maior nível de emprego supera os efeitos regressivos relacionados a perda de poder de compra advindo da escalada dos preços.

Todavia, como ressaltado, esse efeito negativo da inflação sobre a taxa de pobreza deve ser visto com cautela. As experiências brasileiras recentes, assim como muitas outras ao redor do mundo, mostraram que uma escalada de preços descontrolada, além de ser maléfica para a atividade econômica, implica em graves problemas de distribuição de renda e tendem a aumentar a taxa de pobreza já que os mais pobres são bastante vulneráveis à instabilidade macroeconômica além de possuírem menores possibilidades de proteger suas riquezas contra as perdas advindas da inflação.

Considerando que não há um nível ótimo universal de inflação pré-definido, a definição do nível ideal de inflação perpassa por essas questões. Como temos a diminuição da pobreza como norte a ser perseguido pelos governantes, um nível de inflação um pouco mais alto, desde que acompanhado de um nível de atividade econômica também mais elevado, proporciona aos mais pobres melhores condições para superar suas dificuldades do que políticas com excessiva preocupação em manter a inflação em níveis excessivamente baixos que tem como contrapartida um baixo nível de demanda agregada e de geração de renda. Vale dizer, em alguns casos, o efeito concentracionista de renda da inflação (via corrosão dos salários reais) pode ser contrabalançado pelo efeito da queda da taxa de desemprego decorrente de políticas fiscal e monetária menos restritivas.

Com relação às variáveis que representam a política fiscal, seus resultados expressam as diretrizes teóricas que tem no combate à pobreza uma prioridade. O resultado negativo da variável que representa a Necessidade de Financiamento do Setor Público no conceito operacional (*nfsp*) evidencia a perspectiva da importância dos gastos públicos como componente da demanda agregada e como instrumentos de combate a pobreza. Vale ressaltar que esse modelo não nos permite discutir a questão da eficiência e da eficácia dos gastos do governo que embora fundamental, não é o objetivo do trabalho. Nossa perspectiva é frisar a relevância do governo e das políticas macroeconômicas.

Assim sendo, esse resultado indica que políticas fiscais restritivas, com excessiva preocupação em cortar os gastos públicos buscando resultados primários positivos, se por um lado demonstra ao mercado internacional que o país deixou para trás as políticas inflacionárias de endividamento descontrolado e que prioriza a estabilidade da economia, por outro limita a capacidade do governo de executar políticas fiscais ativas, principalmente as de natureza anti-cíclica, que têm como objetivo, além de evitar as grandes oscilações na atividade econômica que, como visto, possui relações diretas com a taxa de pobreza, a manutenção de uma alta taxa de crescimento com estabilidade dos preços, possibilitando, assim, a geração de renda suficiente para amenizar os problemas dos mais pobres.

No tocante à Carga Tributária Bruta (*cargt*) são também evidenciados os efeitos negativos das políticas restritivas sobre a taxa de pobreza estadual. Os efeitos diretos da Carga Tributária sobre a renda, além dos efeitos sobre a atividade econômica, explicam a alta elasticidade da taxa de pobreza estadual em relação à Carga Tributária Bruta (CTB).

Para entender os efeitos da CTB sobre a taxa de pobreza estadual é necessário uma discussão a respeito da estrutura do sistema tributário brasileiro. Não trataremos aqui,

diretamente, da questão a respeito do volume de impostos em relação ao PIB, que, em geral, domina as discussões sobre o sistema tributário, mas sim do caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Não que o volume dos impostos seja irrelevante, pelo contrário, mas, porque, o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro tem uma relação mais direta com a pobreza<sup>65</sup>.

A grande quantidade de impostos indiretos, mais fáceis de serem repassados ao consumidor final, torna mais caros os bens e serviços oferecidos à população. O aumento de preços desses bens implica em perda de poder de compra. Considerando a inelasticidade de consumo com relação aos bens que compõem a alimentação básica da população esse repasse de impostos para o preço final dos produtos acaba incidindo de forma mais pesada sobre os mais pobres; é o problema do excesso de impostos sobre o consumo. De forma mais ampla, é a discussão a respeito do princípio da equidade - o princípio da equidade pressupõe que indivíduos considerados iguais sejam tratados da mesma forma e indivíduos considerados diferentes sejam tratados de forma diferenciada -.

Uma alternativa para o governo que representaria uma mudança no sentido de tornar o sistema progressivo seria concentrar a arrecadação em impostos diretos, como os impostos sobre a renda e sobre a riqueza; mas essa alteração implicaria em modificar as estruturas da organização social brasileira e representaria alto um custo político.

Ainda, observamos nos últimos anos um aumento da CTB via aumento das contribuições sociais como COFINS e PIS/PASEP, que sendo fixas, são regressivas e, dentro da perspectiva os mais pobres representa perda de poder de compra.

Os impostos no sistema produtivo também apresentam caráter regressivo e, por conseguinte, provocam efeitos negativos sobre a atividade econômica, pois dificultam o surgimento e o crescimento das pequenas e médias empresas, que no Brasil, empregam a maioria da população.

Para o conjunto de variáveis de controle que compõem esse modelo, alguns resultados interessantes devem ser ressaltados. A variável proporção de pessoas que vivem no meio urbano (*urb*) evidencia a perspectiva de que a população que vive em meio urbanos é mais sensível a mudanças no cenário econômico, e esse resultado é fundamental para um país como

---

<sup>65</sup> As discussões a respeito do volume de impostos em relação o PIB estão ligadas, em grande media, à ineficiência do governo em proporcionar à população o retorno dos tributos pagos em forma de bem s e serviços. É inegável que o volume de impostos pagos pela população é superior a muitos dos países subdesenvolvidos, como o Brasil, mas também não podemos negar que a percepção de que o pagamento de impostos é um custo para a população é alimentada pela falta de contrapartida por parte do governo na provisão de bens e serviços. Não entramos no mérito da questão se o volume é alto ou baixo, apenas frisamos que a percepção por parte da população é determinada pela falta de retorno dos pagamentos.

o Brasil que possui grande parte de sua população vivendo em cidades. O efeito do setor informal sobre a pobreza também deve ser considerado; o crescimento do número de pessoas empregadas nesse setor e a limitada capacidade de criação de empregos no setor formal indicam que o governo deve concentrar esforços e repensar o formato do mercado de trabalho brasileiro, pois esse é um ponto chave no combate a pobreza.

O efeito da desigualdade de renda novamente se coloca como um dos mais relevantes, e aqui podemos juntar o efeito captado pela variável de tendência (*ano*). O baixo crescimento econômico brasileiro dos últimos anos se coloca como uma dificuldade no combate a pobreza. Nesse sentido, a queda nas taxas de pobreza estadual observada nos últimos anos é função direta da queda na desigualdade de renda. Embora recentes, os programas de transferência direta de renda desempenham, aqui, um papel fundamental. Não é demais lembrar que esses programas ainda apresentam deficiências e necessitam de melhorias, todavia, mesmo com pouco tempo, já se colocam como importantes instrumentos de combate à pobreza.

Ainda, é importante observar o papel da educação. Os efeitos da educação sobre o indivíduo determinam não só sua situação no curto prazo, mas sua trajetória de vida assim como de suas gerações futuras. Dentro de uma perspectiva mais ampla, mais do que o efeito sobre a produtividade do trabalho, a educação proporciona ao indivíduo uma consciência política, econômica e social que o torna capaz de transformar não só o meio em que ele vive, mas construir uma nação mais próspera e menos desigual. Esse resultado dos efeitos da média dos anos de estudo sobre a taxa de pobreza evidencia a receita do sucesso de vários dos países hoje considerados desenvolvidos: o investimento em educação é um dos pilares de sustentação, e propulsão, do processo de desenvolvimento econômico.

Por fim o resultado positivo com relação à proporção de famílias chefiadas por mulheres (*chefem*) deve ser observado com atenção. Inserida no processo de transformação demográfica por que passa a sociedade brasileira, o crescimento do número de famílias chefiadas por mulheres aliado à estreita relação dessas com a taxa de pobreza indica que os governantes devem incluir nas pautas de discussões sobre a organização e implementação das políticas públicas de cunho social programas focalizados nesse tipo de família.



## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como objetivo inserir a discussão sobre a pobreza no âmbito da política macroeconômica. Mais especificamente, analisar as relações entre os ciclos econômicos, as políticas macroeconômicas – fiscal e monetária - e a taxa de pobreza no Brasil no período compreendido entre 1981 e 2006. Para tanto, consideramos a diminuição da taxa de pobreza como um dos objetivos centrais a serem definidos na formulação e implementação das políticas públicas. Isto porque, dado a atual configuração social brasileira, com cerca de 35% da população abaixo da linha de pobreza, o combate à pobreza representa um ponto-chave para que o país possa crescer de forma consistente e estável e, principalmente, que esse crescimento beneficie a população como um todo.

Nesse sentido, a condição de pobreza se coloca como um importante entrave ao processo de crescimento econômico. E, como tratado ao longo do texto, vários são os aspectos que relacionam a situação de pobreza com um desempenho fraco em termos de crescimento econômico.

Ainda, os reflexos das políticas macroeconômicas sobre o desempenho da economia e sobre a organização social podem implicar em um agravamento da condição de pobreza da população. As políticas macroeconômicas restritivas, com excessiva preocupação em combater a inflação e gerar superávits fiscais tendem a gerar baixo nível de crescimento econômico, o que implica baixa geração de emprego e renda agravando, assim, a situação dos mais pobres.

Considerando que é esse o tipo de política macroeconômica implementada na maioria dos países subdesenvolvidos, e em especial no Brasil, observamos um processo circular que tem como resultado a manutenção de uma grande parte da população abaixo da linha de pobreza e com poucas oportunidades de superarem suas dificuldades. Assim sendo, romper esse processo circular é fundamental.

As políticas sociais, nesse sentido, representam um importante instrumento. É importante ressaltar que a agenda de políticas sociais no Brasil foi reformulada durante a década de 1990 em decorrência das restrições econômicas apresentadas e por influência de uma nova concepção de política, focalizada nos mais pobres, através de programas de transferência direta de renda, e ressaltando a necessidade de priorizar o combate à pobreza. Todavia, em que pesem os indiscutíveis avanços, observamos, ainda, dois tipos de políticas sociais: as de Estado e as de governo. Os processos históricos dessas políticas demonstram que elas têm tratamento diferenciado, sendo função do cenário econômico. Enquanto o

primeiro tipo de política tem caráter anti-cíclico e uma configuração jurídico-institucional que tende a preservá-la de cortes, o segundo tipo é, em grande medida, dependente da conjuntura política e econômica e normalmente é manipulada de acordo com os interesses dos governantes. Isso faz com que a crescente estrutura da política social brasileira necessite de uma consolidação e de um aprofundamento, já que mesmo apresentando importantes resultados positivos, ainda apresentam importantes problemas tanto com relação à sua formulação quanto à sua implementação.

Ainda, as políticas sociais de transferência direta de renda vêm desempenhando um papel fundamental no combate à pobreza também por contribuir sobremaneira para a redução da desigualdade de renda. Esse aspecto é fundamental devido à estrutura distributiva da renda no Brasil e em função da relevância do impacto da distribuição de renda para sobre a condição de pobreza. Devido ao baixo crescimento econômico apresentado pelo país nos últimos anos, a redução da pobreza via queda na desigualdade de renda, além de uma alternativa, representa um importante instrumento na construção de uma sociedade mais justa, solidária e capaz de superar os problemas estruturais que reforçam as desigualdades e a condição de pobreza de grande parte da população.

Contudo, as políticas sociais são instrumentos auxiliares, importantes, mas, em grande medida, função das políticas macroeconômicas e também da atividade econômica. É nesse sentido que para que o combate à pobreza se torne eficaz é necessário sua consideração no âmbito da formulação e da implementação das políticas macroeconômicas. A redução do número de pessoas pobres não deve ser considerada como consequência das políticas econômicas, mas um objetivo central a ser perseguido. Para tanto, assim como metas de inflação e de superávits primário, a inserção de metas de redução na taxa de pobreza concederia à política macroeconômica uma perspectiva de crescimento estável, sustentado e que favoreça a população como um todo.

Assim, as políticas macroeconômicas que têm a redução da taxa pobreza como um de seus objetivos centrais, ao invés de restritivas, são caracterizadas pela promoção do crescimento econômico contínuo, sustentado e equilibrado e pela distribuição dos frutos desse crescimento. Ainda, considerando os importantes efeitos negativos que as recessões exercem sobre os mais pobres tanto no curto quanto e, principalmente, no longo prazo, uma estratégia de crescimento voltada para o combate à pobreza deve ser sustentada por políticas que minimizem as flutuações na atividade econômica, ou seja, políticas macroeconômicas com perfil anti-cíclico e dotada de instrumentos capazes de reduzir as vulnerabilidades da

economia frente às crises, tanto internas quanto externas, que por ventura venham a atingi-la durante sua trajetória de crescimento. Dessa forma, políticas macroeconômicas orientadas somente a promover o crescimento econômico mostram-se insuficientes para combater efetivamente a pobreza.

Importante, também, que o sistema econômico possua instrumentos que protejam os mais pobres nos momentos de maiores dificuldades. Sabemos que muitas das crises econômicas enfrentadas pelos países subdesenvolvidos são inevitáveis, principalmente as crises externas. No entanto, dado a inserção dessas economias subdesenvolvidas na atividade econômica mundial, mesmo não sendo fonte geradora, os efeitos negativos tende a serem sentidos de forma mais intensa nessas economias. Nesse sentido, construir mecanismos de proteção representa mais que uma estratégia de combate à pobreza, representa uma consistente estratégia de crescimento sustentado e equilibrado no longo prazo.

Enfrentar a problemática da pobreza não é tarefa simples e requer tempo para que resultados consistentes sejam alcançados. No entanto, inserir o combate à pobreza no âmbito da formulação e da implementação das políticas macroeconômicas é o ponto de partida para a construção de uma agenda política voltada para a construção de uma nação menos desigual e que possibilite à sua população condições de se inserirem ativamente do meio social em que vivem exercendo de forma plena seus direitos e deveres. Ou seja, as políticas macroeconômicas devem proporcionar à população as condições e a possibilidade de participar efetivamente da construção da nação. Mais ainda, evitar que as políticas excessivamente restritivas, que em geral são implementadas em momentos de recessão, aprofundem os efeitos negativos dos momentos econômicos ruins são importantes características de uma agenda macroeconômica que tem no combate à pobreza um objetivo central.

Aliado a esses aspectos, enfrentar os problemas estruturais que tendem a reforçar a condição da pobreza é parte importante nessa estratégia. Investir em educação, fortalecer a geração de emprego e renda no setor formal, considerar a importância das transformações demográficas e desenvolver políticas no sentido de minimizar os efeitos negativos dos fatores estruturais que geram desigualdades no mercado de trabalho são pontos fundamentais para que o desempenho macroeconômico resulte em elevação do padrão de vida da população como um todo, sendo assim, um efetivo instrumento de combate à pobreza.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENOR, Pierre-Richard. *Business cycles, economic crises, and the poor: testing for asymmetric effects*. Washington, D.C: World Bank, 2001.
- AGENOR, Pierre-Richard. *Macroeconomic adjustment and the poor: analytical issues and cross-country evidence*. Washington, DC: World Bank, 2002. (World Bank policy research working paper, 2788).
- AGHION, P.; BOLTON, P. A theory of trickle-down growth and development. *Review of Economic Studies*, Oxford, v. 64, n. 2, p. 51-172, Apr. 1997.
- AMADEO, E.; NERI, M. *Macroeconomic policy and poverty in Brazil* Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 2000. (Ensaios econômicos FGV/EPGE, v n.373).
- ARESTIS, P. *Financial liberalization and poverty: channels of influence*. Cambridge: University of Cambridge, Department of Land Economy, 2004. (Levy Economics Institute working paper, 411)
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão IPEA, n.1227).
- BARROS, R. P. *et al. Demographic changes and poverty in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000b. (Texto para discussão IPEA, n. 755).
- BARROS, R. P. *et al. Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007a. (Texto para discussão IPEA, n. 1253).
- BARROS, R. P. *et al. A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007b. (Texto para discussão IPEA, n. 1256).
- BARROS, R. P. *et al. Poverty, inequality and macroeconomic instability*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a. (Texto para discussão IPEA, n. 750).
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão IPEA, n. 985).
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.(Texto para discussão IPEA, n. 528).
- BARROS, R. P.; NERI, M.; MENDONÇA, R. *Poverty and inflation in Brazil: an investigation of their aggregated relationship*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.
- BAUMANN, R. *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BLANK, R. Disaggregating the effect of the business cycle on the distribution of income. *Economica*, London, v. 56, n. 222, p. 41-63, May 1989.
- BLANK, R.; CARD, D. Poverty, income distribution and growth: are they still connected? *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, v. 1993, n. 2, p. 285-339, 1993. Disponível em <<http://emlab.berkeley.edu/users/card/papers/income-growth.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2007
- BOURGUIGNON, F. *The poverty-growth-inequality triangle*. Trabalho apresentado no Council on International Economic Relations, New Delhi, em 04 de Fevereiro de 2004. <[http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/598886-1104852366603/33634\\_PovertyInequalityGrowthTriangleFeb24\\_ICRIER.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/598886-1104852366603/33634_PovertyInequalityGrowthTriangleFeb24_ICRIER.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2007.

- PEREIRA, L.C. B.; NAKANO, Y. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 146 - 180, jul./set. 2002.
- CAMERON, A. C.; TRIVEDI, K. P. *Microeconometrics: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- CARDOSO Jr, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. cap. 5, p. 181 – 260.
- CARDOSO JR., J. C. *Estrutura setorial-ocupacional do emprego no Brasil e evolução do perfil distributivo nos anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão IPEA, n., 655).
- CARDOSO Jr, J. C.; CASTRO, J. A. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 145-174, jan./jun. 2006.
- CASTRO, J. A. *et al. Análise da evolução e da dinâmica do gasto social federal*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão IPEA, n. 988).
- CASTRO, J.A.; CARDOSO JR, J.C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. cap. 6, p. 261 – 318.
- CUTLER, D.; KATZ, L. Macroeconomic performance and the disadvantaged. *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, v. 22, n. 2, p. 285 - 339, 1991.
- DANZIGER, S.; GOTTSHALK, P. *America unequal*. New York: Russell Sage Foundation; Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995.
- DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, Ana Célia. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II*. Rio de Janeiro: Manaud/BNDES, 2002, v. 3, p. 239 - 274.
- DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. v. 1, p. 131-170.
- DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: AFFONSO, Rui B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). *A federação em perspectivas: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 417-430.
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. Growth is good for the poor. *Journal of Economic Growth*, Norwell, MA, v. 7, n. 3, p. 195 - 225, Sept., 2002.
- DRAIBE, S. M. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.
- EPSTEIN, G.; GRABEL, I. *Financial policy*. Brasília: International Poverty Centre, 2007. (Training module, n. 3).
- FERREIRA, F.H.G.; LITCHFIELD, J.A. *Growing apart: micro and macroeconomic factors behind the brazilian income distribution, 1981-1990*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Série seminários, 22).
- FERREIRA, F.H.G.; PRENNUSHI, G.; RAVALLION, M. *Protecting the poor from macroeconomic shocks: an agenda for action in a crisis and beyond*. Policy Research,

- Washington, DC: World Bank, 2000. (World Bank policy research working paper, n.2160)
- FREEMAN, R. *The Rising Tide Lifts...?* Chicago: National Bureau of Economic Research, 2001. (NBER working paper, n. 8155).
- GREENE, W. H. *Econometric analysis*. 5. ed. Upper Saddle River, N.J: Prentice-Hall, 2002.
- HINES, J.R.; HOYNES, H.; KRUEGER, A.B. *Another look at whether a rising tide lifts all boats*. Chicago: National Bureau of Economic Research, 2001. (NBER working paper, n. 8412).
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil*. Brasília, 2006. (Nota Técnica n. 9).
- KEANE, M.; MOFFIT, R.; RUNKLE, D. Real wages over the business cycles: estimating the impact of heterogeneity with microdata. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 96, n. 6, p. 1232 -1266, Dec. 1988.
- LEVY, F.; MURNANE, R. J. US earnings levels and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanations. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 30, n. 2, p. 1333 - 1381, June. 1992.
- LUSTIG, N. *Crises and the poor: socially responsible macroeconomics*. Washington, D. C., Inter-American Development Bank, 2000. (Sustainable Development Dept. Technical papers series ; POV-108)
- MEDEIROS, M. *Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão IPEA, n. 984).
- MISHEL, L.; BERNSTEIN, J.; SCHMITT, J. *The state of working America*. Ithaca, NY: ILR Press, 2001
- NERI, M. C.; THOMAS, M.R. *Macro shocks and microeconomic instability: an episodic analysis of booms and recessions*. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 2000. (Ensaio econômico FGV/EPGE, v n.391).
- RAMOS. C. A. *Programas sociais: trajetória temporal do acesso e impacto distributivo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, IPEA, n. 771).
- RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. *Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão IPEA, n. 803).
- RAVALLION., M.; CHEN, S. *What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?* Washington DC.: World Bank, 1996. (Policy research working paper, n.1694).
- REZENDE, F.; LIMA, E. C. P.; CÂNDIDO JR., J. O. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- ROCHA, S. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 313 - 352, ago. 1997.
- ROCHA, S. *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão IPEA, n.721).
- SAAD FILHO, A. *Monetary policy*. Brasília: International Poverty Centre, 2007. (Training module, n. 2).

- SOARES, F.V. *et al.* *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão IPEA, n. 1228).
- STALLINGS, B; PERES, W. *Crescimento, emprego e equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Campus: CEPAL, 2002.
- THIRLWALL, A. P. *A Natureza do Crescimento Econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações – Brasília: IPEA*. 2005.
- WEEKS, J.; PATEL, S. *Fiscal policy*. Brasília: International Poverty Centre, 2007. (Training module, n. 1).
- WINTERS, L. A; MCCULLOCH, N.; MCKAY, A. *Trade liberalization and poverty: the empirical evidence*. Nottingham: University of Nottingham /Center for Research in Economic Development and International Trade, 2002. (Credit research paper, n.02/22).
- WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002

## ANEXO

Tabela A. Dados Agregados para o Brasil

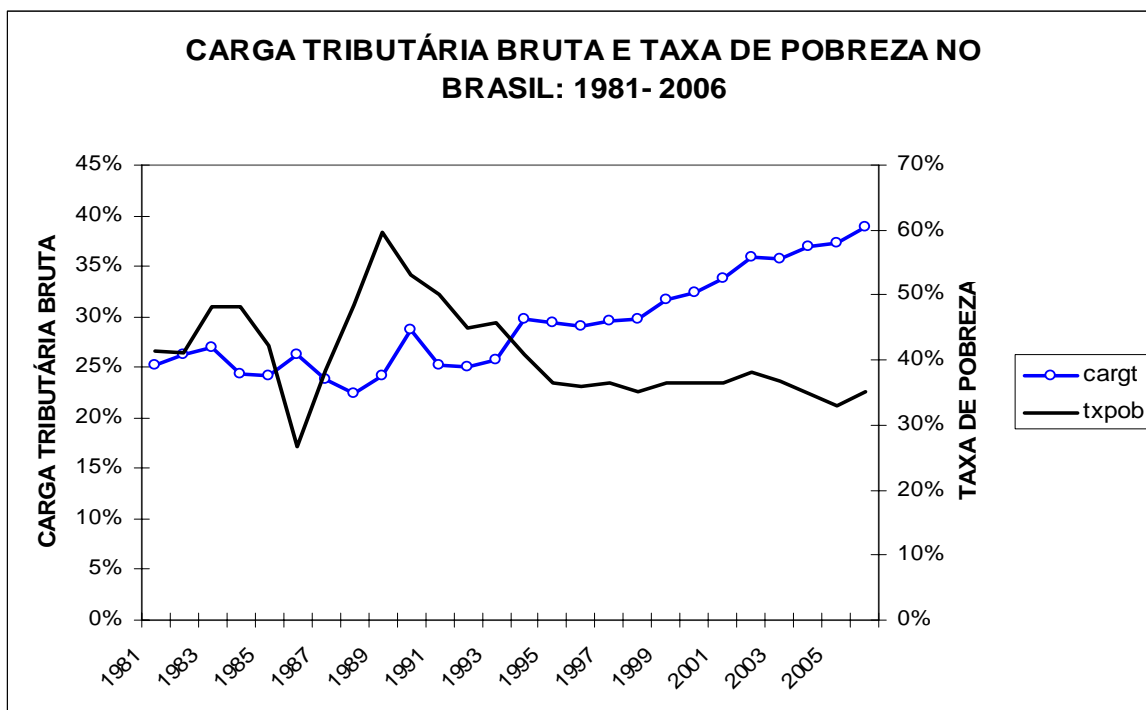
Ano	PIB Brasil <sup>1</sup>	Taxa de crescimento do PIB	Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i>	Carga Tributária Bruta	Necessidade de Financiamento do Setor Público	Inflação	Taxa de juros over/selic	Índice de Gini	Média de anos de estudo	Taxa de pobreza	Proporção de famílias chefiadas por mulheres	Taxa de atividade	Taxa de desemprego	Proporção de pessoas que trabalham no setor informal	Proporção de pessoas que trabalham em tempo integral	Proporção de pessoas que vivem no meio urbano
1981	1,253,144.26	-4.25	-6.69	25.30	6.31	95.62	65.55	0.58	3.44	41.31	0.15	54.22	5.67	0.33	0.85	0.71
1982	1,263,545.36	0.83	-1.51	26.30	6.89	104.80	81.23	0.59	3.66	41.23	0.15	55.57	5.13	0.33	0.85	0.71
1983	1,226,523.48	-2.93	-5.27	27.00	3.15	164.01	115.06	0.60	3.71	48.15	0.16	55.49	5.97	0.33	0.84	0.72
1984	1,292,755.74	5.40	2.97	24.30	2.88	215.26	133.83	0.59	3.73	48.27	0.16	55.37	5.04	0.32	0.85	0.72
1985	1,394,237.07	7.85	5.34	24.10	4.42	242.23	140.31	0.60	3.80	42.24	0.16	56.50	4.09	0.32	0.84	0.73
1986	1,498,665.43	7.49	5.13	26.20	3.58	79.66	53.53	0.59	3.88	26.76	0.17	56.31	3.36	0.30	0.84	0.73
1987	1,551,568.32	3.53	1.45	23.80	5.63	363.41	162.24	0.60	3.99	38.42	0.17	57.63	4.49	0.31	0.83	0.73
1988	1,550,637.38	-0.06	-2.01	22.40	4.87	980.21	272.80	0.62	4.08	48.49	0.18	57.51	4.99	0.31	0.82	0.74
1989	1,599,637.52	3.16	1.23	24.10	7.09	1972.91	380.10	0.64	4.16	59.64	0.18	57.43	4.26	0.30	0.82	0.74
1990	1,530,053.28	-4.35	-6.23	28.80	-1.32	1620.97	304.76	0.61	4.24	53.04	0.18	57.41	4.80	0.31	0.82	0.74
1991	1,545,835.54	1.03	-0.67	25.20	0.19	472.70	203.88	0.60	4.56	50.11	0.19	57.70	5.73	0.44	0.79	0.76
1992	1,538,617.81	-0.47	-2.18	25.00	1.74	1119.10	315.88	0.58	4.86	44.90	0.19	58.10	6.93	0.57	0.76	0.78
1993	1,610,396.65	4.67	3.21	25.80	0.80	2477.15	400.87	0.60	4.97	45.89	0.20	57.74	6.56	0.58	0.74	0.78
1994	1,696,301.00	5.33	4.11	29.80	-1.57	916.46	302.59	0.60	4.92	40.91	0.20	57.64	7.62	0.58	0.75	0.79
1995	1,771,223.77	4.42	2.59	29.40	5.00	22.41	43.36	0.60	5.16	36.37	0.20	57.95	6.44	0.58	0.74	0.79
1996	1,809,313.92	2.15	1.09	29.10	3.40	9.56	24.47	0.60	4.31	35.87	0.22	56.21	13.56	0.57	0.77	0.79
1997	1,870,383.65	3.38	1.71	29.60	4.31	5.22	22.37	0.60	4.39	36.38	0.22	57.14	14.53	0.57	0.75	0.80
1998	1,871,044.75	0.04	-1.37	29.74	7.40	1.66	25.58	0.60	4.57	35.16	0.23	57.22	16.39	0.57	0.75	0.80
1999	1,875,798.67	0.25	-0.71	31.77	3.41	8.94	23.02	0.59	4.71	36.37	0.23	57.86	17.33	0.58	0.74	0.80
2000	1,956,574.07	4.31	2.78	32.48	1.17	5.97	16.18	0.59	4.85	36.53	0.24	57.06	17.50	0.57	0.75	0.82
2001	1,982,266.21	1.31	-0.17	33.84	1.28	7.67	16.08	0.60	4.97	36.60	0.24	55.60	18.26	0.57	0.76	0.84
2002	2,034,956.71	2.66	0.44	35.86	-0.01	12.53	17.67	0.59	5.15	38.10	0.26	58.42	17.21	0.56	0.75	0.84
2003	2,058,289.93	1.15	-0.92	35.68	0.81	9.30	21.17	0.58	5.32	36.79	0.26	58.42	18.21	0.55	0.75	0.84
2004	2,175,865.46	5.71	3.38	37.03	-1.83	7.60	15.15	0.57	5.41	34.94	0.27	59.08	17.80	0.55	0.75	0.83
2005	2,239,912.58	3.16	0.83	37.37	2.22	5.69	17.57	0.57	5.55	33.05	0.28	59.60	19.17	0.54	0.74	0.83
2006	2,322,818.38	3.75	1.42	38.80	1.38	3.14	14.13	0.57	5.74	35.11	0.28	57.87	17.20	0.53	0.74	0.83

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD e do IPEADATA.

<sup>1</sup> Em milhões de Reais

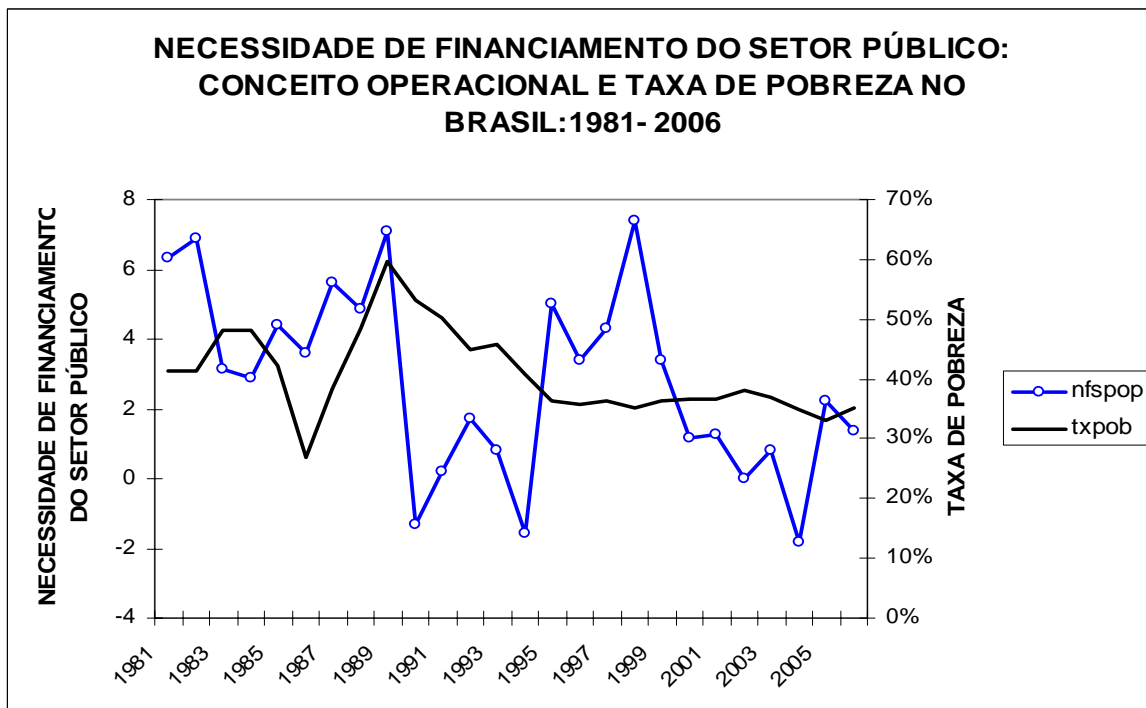


Gráfico 1



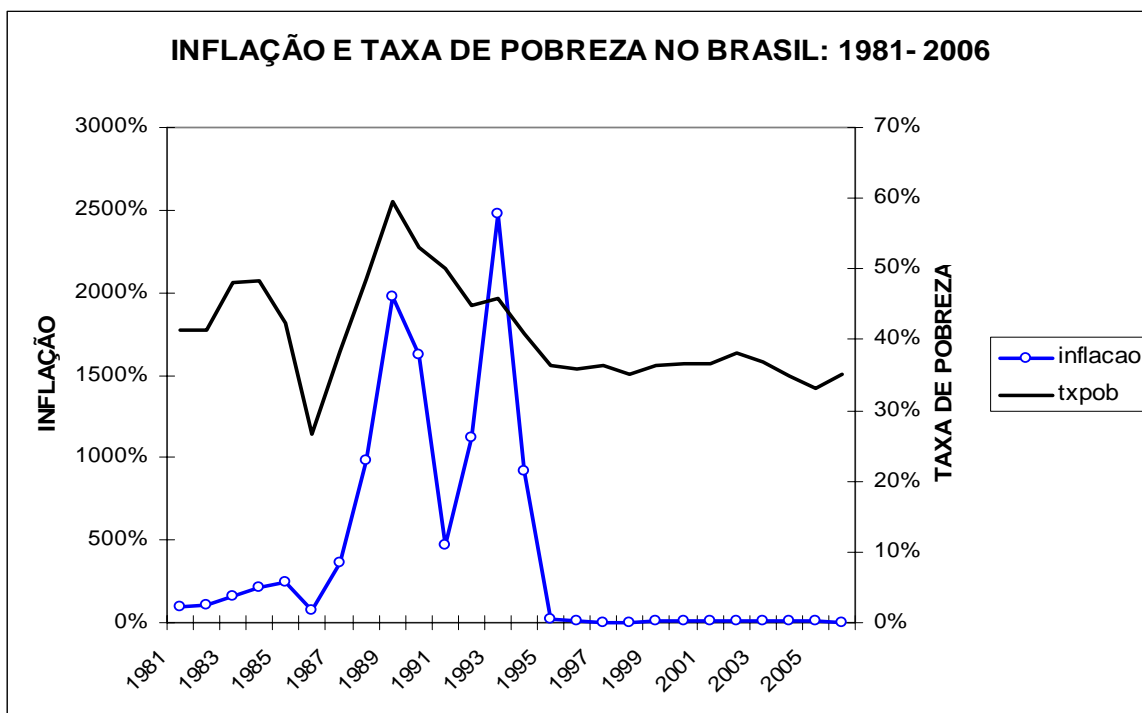
Fonte: PNAD e Receita Federal

Gráfico 2



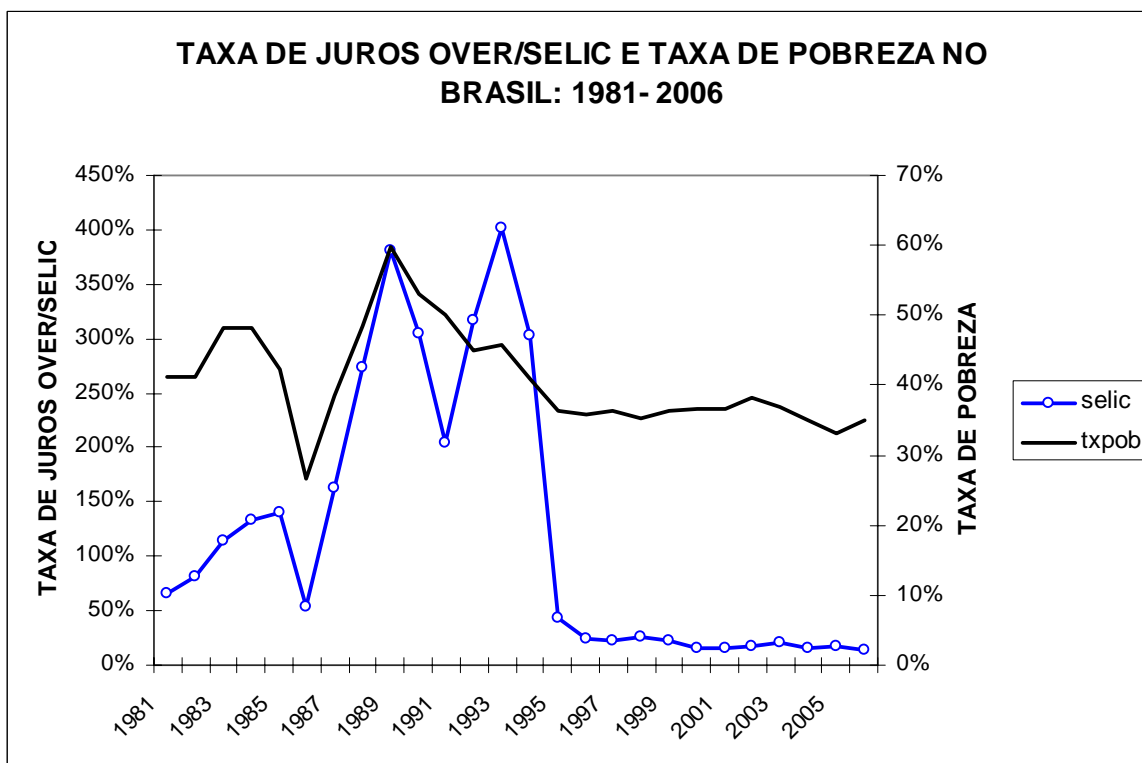
Fonte: PNAD e IPEADATA

Gráfico 3



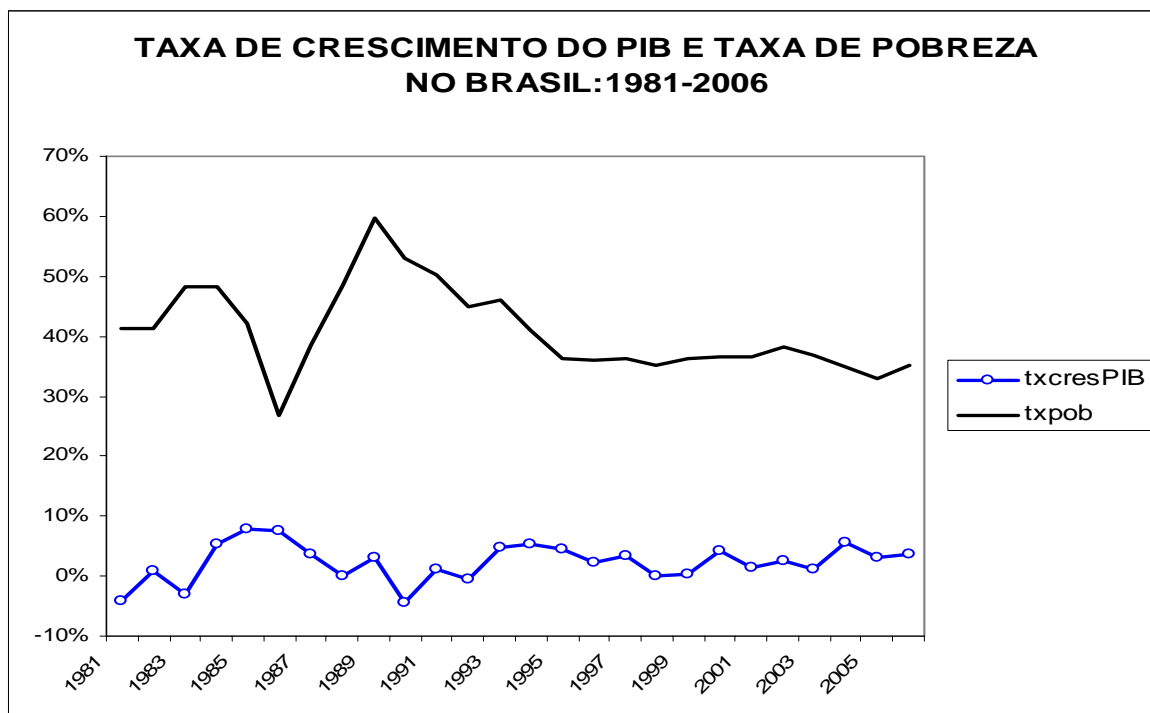
Fonte: PNAD e IPEADATA

Gráfico 4



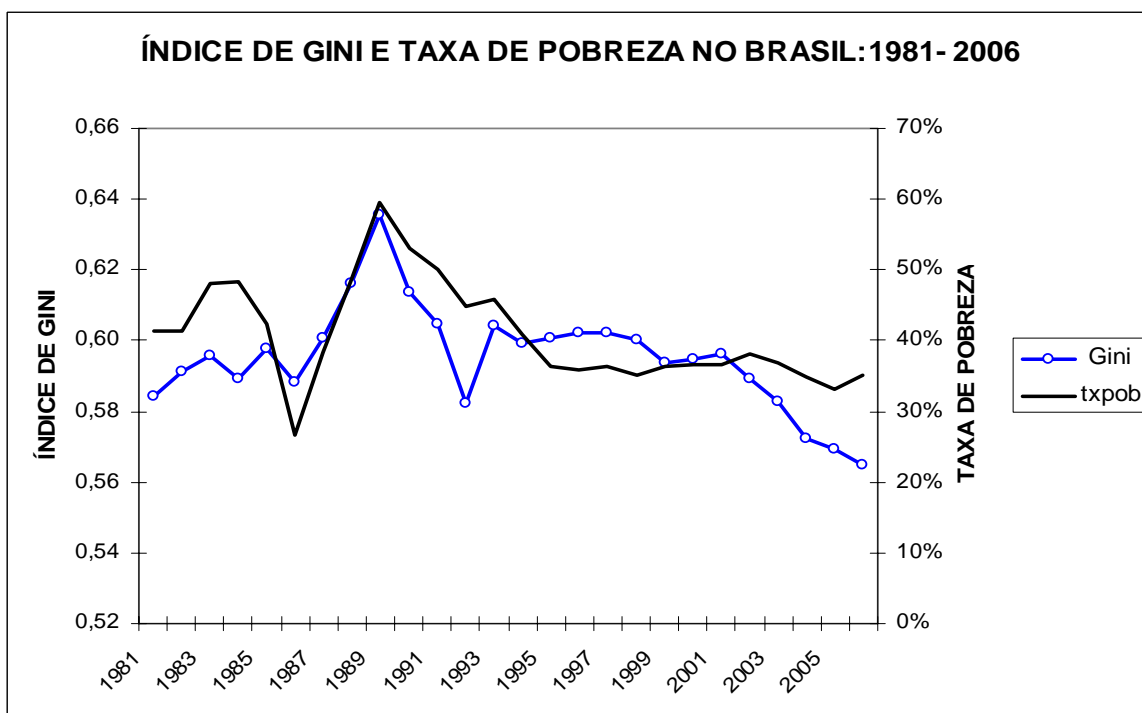
Fonte: PNAD e IPEADATA

Gráfico 5



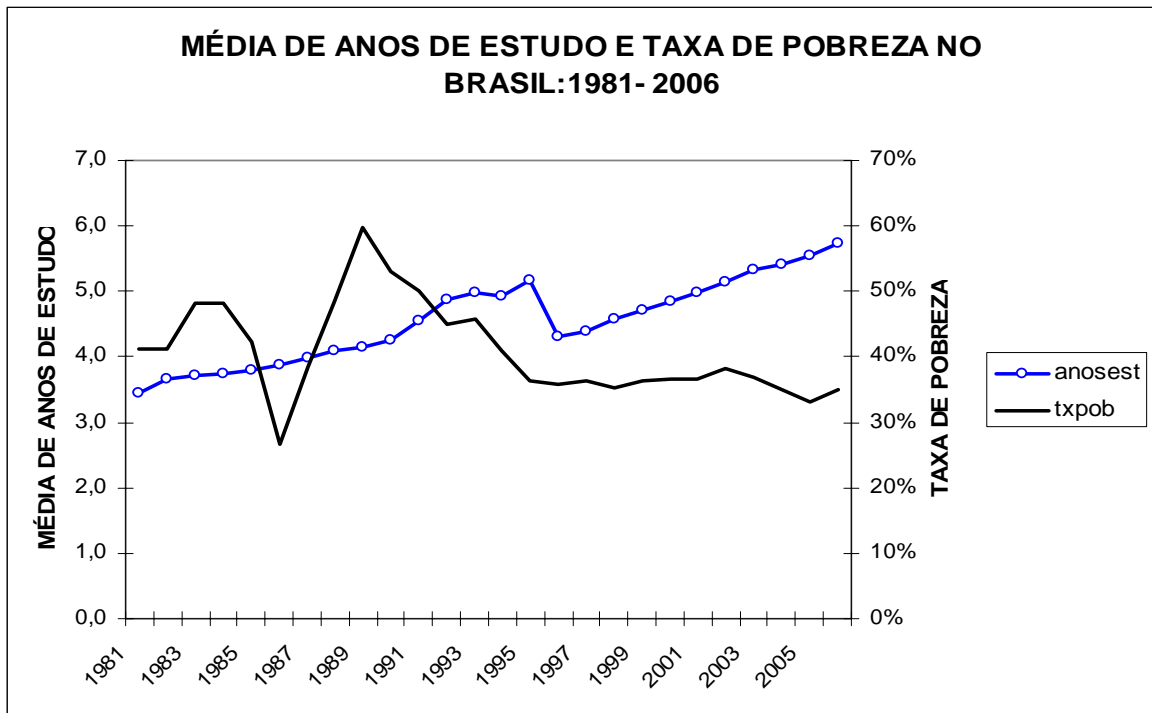
Fonte: PNAD e IPEADATA

Gráfico 6



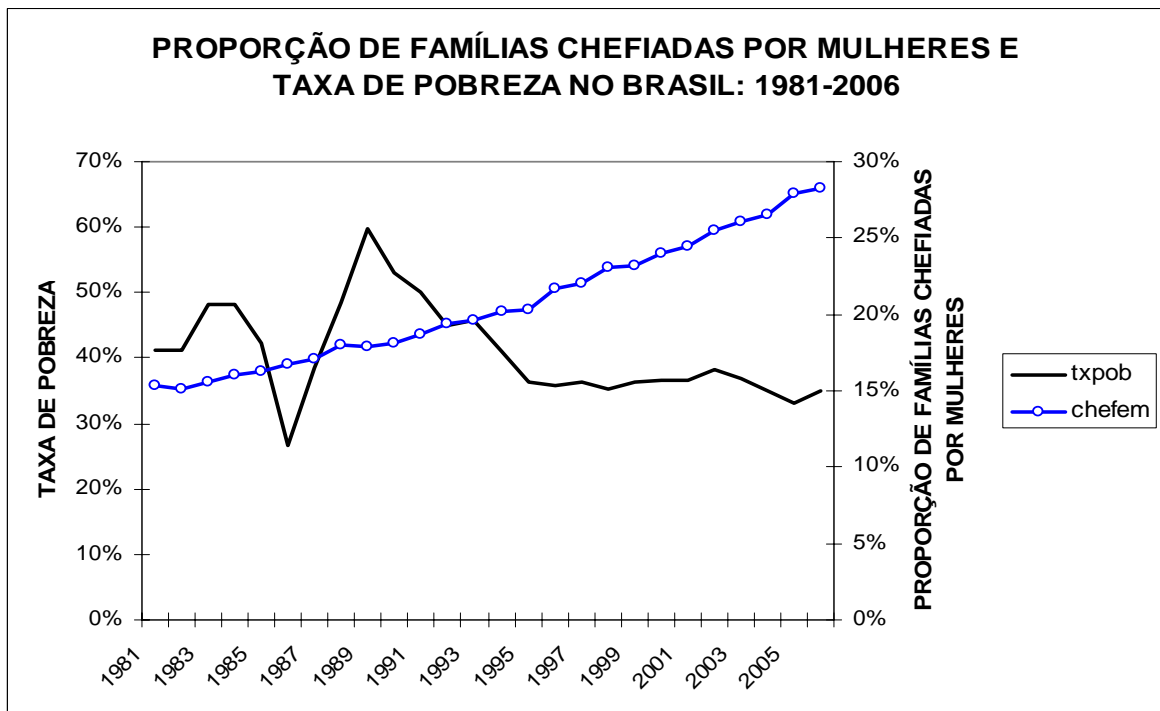
Fonte: PNAD

Gráfico 7



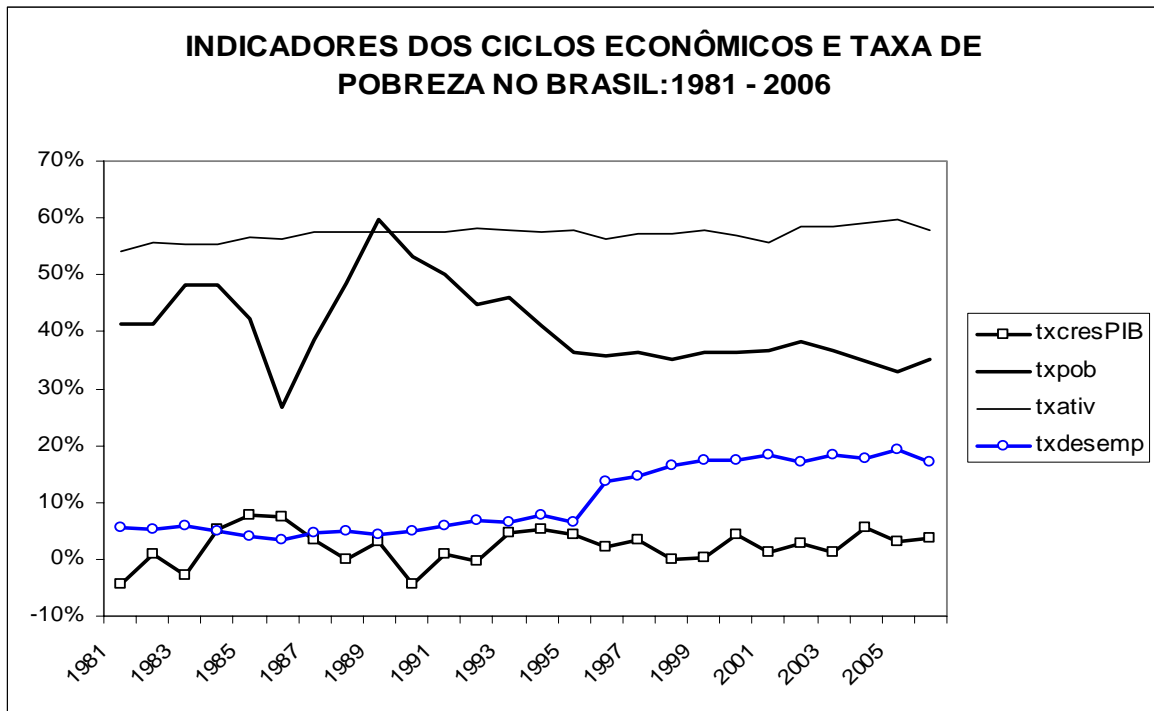
Fonte: PNAD

Gráfico 8



Fonte: PNAD

Gráfico 9



Fonte: PNAD e IPEADATA

**LINHA DE POBREZA POR UF A PREÇOS DE 2006**

<b>Unidade da Federação</b>	<b>Valor</b>
Rondônia	R\$ 176,18
Acre	R\$ 176,18
Amazonas	R\$ 176,18
Roraima	R\$ 176,18
Pará	R\$ 173,99
Amapá	R\$ 176,18
Maranhão	R\$ 165,38
Piauí	R\$ 164,22
Ceará	R\$ 159,23
Rio Grande do Norte	R\$ 166,40
Paraíba	R\$ 167,23
Pernambuco	R\$ 179,27
Alagoas	R\$ 165,48
Sergipe	R\$ 168,35
Bahia	R\$ 169,48
Minas Gerais	R\$ 135,28
Espírito Santo	R\$ 130,94
Rio de Janeiro	R\$ 183,42
São Paulo	R\$ 179,63
Paraná	R\$ 168,69
Santa Catarina	R\$ 165,43
Rio Grande do Sul	R\$ 182,31
Mato Grosso do Sul	R\$ 139,91
Mato Grosso	R\$ 138,51
Goias/Tocantins	R\$ 155,56
Distrito Federal	R\$ 165,75

Fonte: Elaboração própria tendo como referência a linha de pobreza apresentada pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), desenvolvida por Sônia Rocha. Disponível no site: [www.iets.gov.br](http://www.iets.gov.br)

## **DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA IMPLEMENTADOS ATUALMENTE PELO GOVERNO FEDERAL:**

- **O Benefício de Prestação Continuada - BPC** - é uma transferência de renda sem condicionalidades e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social para idosos com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente que vivem em famílias (ver discussão sobre o conceito de família na sessão 3.1) com renda familiar *per capita* abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (R\$ 260,00 em 2004). Previsto na Constituição Federal, o BPC começou a ser implementado a partir de 1996. O valor do benefício é igual a um salário mínimo. No caso de deficientes, médicos peritos avaliam sua condição física e mental para uma vida independente e de trabalho. Os beneficiários – tanto idosos como deficientes – são reavaliados a cada dez anos para examinar se sua situação de extrema pobreza mudou. O benefício pode ser cancelado caso a situação da família não seja mais de extrema pobreza;
  
- **O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti** - foi criado em 1996. Ele consiste na transferência de renda para as famílias com crianças entre 7 e 15 anos, trabalhando ou em risco de trabalhar em atividades consideradas perigosas e prejudiciais à saúde das crianças, como em carvoarias, na plantação de cana-de-açúcar e do sisal. O programa também prevê o repasse de verbas para os municípios participantes para que ele amplie as atividades curriculares da escola com a Jornada Ampliada. Este último componente visa evitar que as crianças usem seu “tempo livre” para trabalhar. Municípios com alta incidência de trabalho infantil em atividades consideradas perigosas foram selecionados para começar o programa. O valor do benefício era de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e R\$ 40,00 nas áreas urbanas. O programa é condicional e as famílias participantes se comprometem a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem e que elas tenham pelo menos 75% de presença na escola;
  
- **Bolsa-Família**: Criado em outubro de 2003, este é o principal programa de transferência de renda do governo federal e é administrado pelo Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele unificou outros programas de transferência de renda condicionados, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, bem como outros programas de transferência de renda sem condicionalidades: Auxílio- Gás e Cartão-Alimentação do Fome Zero, que ainda estavam funcionando em 2004. O Bolsa-Família é dirigido a famílias pobres com uma renda mensal *per capita* de R\$ 100,00 e que estão registrados no Cadastro Único. A seleção dos beneficiários é descentralizada e implementada no nível do município (com uma dupla checagem no nível federal). Apesar de todo o acervo de informação coletado no Cadastro Único, a única informação relevante para a elegibilidade é a renda mensal *per capita* da família. Cada município tem uma cota – baseada nas estimativas do número de pobres da Pnad 2001 – que deve ser preenchida. Os benefícios variam de acordo com a renda familiar *per capita* e com a composição do domicílio. Famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 50,00 recebem uma transferência de R\$ 50,00 independentemente de sua composição. Famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 apenas são elegíveis se elas tiverem crianças entre 0 e 15 anos e/ou uma mulher grávida. O benefício é de R\$ 15,00 por criança podendo ser acumulado até o máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Famílias em extrema pobreza (renda *per capita* até R\$ 50,00) podem acumular o benefício por criança com a renda básica de R\$ 50,00. Portanto, o máximo que um benefício que uma família pode atingir é de R\$ 95,00. As condicionalidades do programa envolvem a frequência à escola de 85% para as crianças em idade escolar, a atualização do cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver amamentando para as mães. Além disso, há certas atividades estruturantes que objetivam aumentar o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos, particularmente para a população adulta que não tem de obedecer às condicionalidades tradicionais do programa. Essas atividades incluem: preferência na seleção para cursos de capacitação profissional (incluindo cursos de alfabetização) e para programas de geração de emprego e renda; e aqueles membros da família sem registro civil terão acesso a esses registros e a outros documentos de identificação;

- **Bolsa-Escola:** O Bolsa-Escola federal foi criado em 2001 tendo como população-alvo crianças entre 6 e 15 anos de idades cujas famílias tinham uma renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$15,00 por criança até um máximo de R\$



45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidade, a família se comprometeria com a frequência da criança a pelo menos 85% das aulas. Este programa foi unificado com outros programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do Bolsa-Família em janeiro de 2004 e era administrado e implementado pelo Ministério da Educação;

- **Bolsa-Alimentação:** Este programa foi criado em setembro de 2001 por uma iniciativa do Ministério da Saúde. Ele tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (R\$ 130 em 2004). Assim como o Bolsa-Família, o valor do benefício era de R\$15,00 por criança entre 0 e 6 anos ou mulher grávida até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidade, a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver amamentando para as mães.
  
- **Auxílio-Gás:** Este programa foi criada em dezembro de 2001 como uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Assim como no Bolsa-Escola, as famílias deveriam ter uma renda familiar *per capita* de no máximo R\$ 90,00 (excluindo deste cálculo a renda proveniente dos outros programas de transferência de renda ou de benefícios como o seguro desemprego). Este programa não impunha nenhuma condicionalidade à família a não ser estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela administração deste programa;
  
- **Cartão-Alimentação do Fome Zero:** Criado em 2003, consiste em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias com uma renda familiar *per capita* menor do que metade do salário mínimo por 6 meses (este período poderia ser prorrogado até o máximo de 18 meses). O objetivo do programa era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas a fim de assegurar que as famílias deixariam de padecer de insegurança alimentar.