

# A POBREZA NO BRASIL E AS ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO<sup>1</sup>

*Luciano Balbino dos Santos<sup>2</sup>*

*Rogério Boueri Miranda<sup>3</sup>*

*Tito Belchior Silva Moreira<sup>4</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho busca investigar a sensibilidade da pobreza frente às políticas públicas atualmente adotadas pelo governo brasileiro, destacando quatro vertentes centrais: a educação superior, a renda *per capita*, o desemprego e o Programa Bolsa Família. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem mostrado uma opção por preferencialmente combater a pobreza por meio de políticas de transferência de renda aos mais pobres. Apesar das fragilidades evidenciadas pelo Bolsa Família, os resultados sinalizam que o Programa tem apresentado um efeito positivo sobre os índices de pobreza no Brasil. Além disso, as estratégias que buscam interromper a reprodução do pauperismo na história do desenvolvimento social brasileiro, tais como o crescimento do PIB, a ampliação do acesso ao ensino superior, a diminuição do desemprego e as políticas de transferência de renda, não podem ser tomadas como contraditórias e excludentes, mas sim como complementares e essenciais, em função da gravidade do problema, que há décadas assola nossa sociedade.

**Palavras-chave:** Pobreza. Programa Bolsa Família. Política e Desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Recebido em: 21/06/2013. Aceito em: 22/08/2013.

<sup>2</sup> Mestre em Economia. Universidade do Estado do Amazonas – UEA. E-mail: santosluciano1926@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Economia. Departamento de Economia. Universidade Católica de Brasília – UCB. E-mail: rmiranda@ucb.br

<sup>4</sup> Doutor em Economia. Departamento de Economia. Universidade Católica de Brasília – UCB. E-mail: tito@pos.ucb.br

**Abstract:** This paper investigates the sensitivity of the variable poverty facing the public policies currently adopted by the Brazilian government, focusing on four central aspects: higher education, *per capita* income, unemployment rate and Bolsa Família program. In recent years, the Brazilian government has shown a preferred option for reducing poverty through policies to transfer income to the poorest. Despite the weaknesses highlighted in the Bolsa Família program, the results indicate that the program has had a positive effect on poverty rates in Brazil. Furthermore, the strategies that seek to stop growth of pauperism in the history of Brazilian social development, such as GDP growth, expanding access to higher education, reduce unemployment and income transfer policies, cannot be taken as contradictory and mutually exclusive but as complementary and essential, depending on the seriousness of the problem that plagues our decades society.

**Keywords:** Poverty. Bolsa Família Program. Policy and Development.

## 1. Introdução

No Brasil, nos últimos anos, o tema da pobreza tem ganhado espaço tanto no campo político quanto no ambiente acadêmico, sobretudo em razão da permanência de milhões de brasileiros em situação de grave vulnerabilidade social. Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o número de famílias com rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo caiu de 32,4% para 22,6% em dez anos. Embora tenha havido melhorias, 44,7% das crianças e dos adolescentes de até 17 anos viviam, em 2008, com uma renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo, e 18,5%, com apenas um quarto de salário mínimo.

Conforme estudos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2009), a elevação do nível de renda em benefício do trabalhador brasileiro pode ser sentida nos mais variados setores da economia brasileira, sobretudo a partir de meados de 2004, com o crescimento do volume das ocupações formais<sup>5</sup>, saindo de 10,5 mil em 2004 para ultrapassar a marca de 12,5 mil em 2007, enquanto as

<sup>5</sup> O estudo inclui na categoria “formal” os empregados com carteira, militares, servidores públicos e estatutários (IPEA, 2008).

ocupações de natureza informal<sup>6</sup> permaneceram oscilando em torno de 8,5 mil, no mesmo período.

Na concepção de Pochmann (2004), essa tímida melhoria registrada no campo do trabalho não pode ser chamada de círculo virtuoso da economia tampouco esconde a dinâmica excludente e discriminatória proporcionada pelo mercado de trabalho brasileiro, que vem deteriorando as vantagens potencialmente oferecidas pela educação, além de aumentar as desigualdades para os mesmos níveis educacionais. Levando-se em consideração o público jovem de baixa renda – 18 a 24 anos – somente 41,4% têm empregos assalariados, sendo ainda bem menor o contingente de assalariados que têm contrato formal, 27,5%.

Para Silva e Kassouf (2002), a taxa de desemprego entre os jovens é expressiva em todo o mundo, chegando ao dobro da taxa de desemprego entre os adultos com idade entre 24 e 64 anos. No Brasil, embora a taxa seja considerada relativamente baixa quando comparada aos níveis internacionais, ela se apresenta muito elevada para alguns segmentos da população, casos das mulheres e dos jovens, em especial, os residentes nas áreas urbanas.

Com base em recente publicação da Organização Mundial do Comércio, OIT (2012), ao fim de 2012, o Brasil contabilizou 6,5 milhões de pessoas desempregadas, e esse número será superior à marca de 7 milhões ao fim de 2014. Por outro lado, dados do Ipeadata (2010) revelam que o País, em 2009, registrou 36 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

As magnitudes desses números evidenciam que as conquistas experimentadas no campo da política e da economia, tais como o crescimento do Produto Interno Bruto, o controle da inflação e os avanços na consolidação da democracia, contabilizadas pelo País nos últimos anos, não foram reproduzidas no campo social na mesma intensidade. Como destaca Medeiros (2005), uma população de pobres em sua

---

<sup>6</sup> Incluem-se nesse grupo os trabalhadores sem carteira assinada, os que trabalham por conta própria e aqueles sem nenhuma remuneração (IPEA, 2008).

maioria, com uma pequena elite concentrando importante parcela da renda, num país de recursos abundantes, requer soluções estruturais, contínuas e progressivas para a redução da pobreza, alicerçadas em decisões políticas de amplo impacto social.

Na visão de Arbache (2003), as políticas sociais de combate à pobreza adotadas no País nas últimas décadas estiveram mais assentadas no que se entende por políticas compensatórias e assistencialistas do que em políticas sustentáveis. Em face desse quadro, pergunta-se: qual é a estratégia mais eficaz para combater a persistente pobreza que tem marcado a sociedade brasileira ao longo de sua história? Quais são as reais chances de o homem brasileiro ultrapassar as amarras da pobreza e conquistar uma vida de dignidade?

A discussão em torno dessas questões não é consensual. Na visão de Ferrani (2007), as políticas compensatórias, como o programa Bolsa Família, não têm efeitos profundos sobre o fenômeno da pobreza, uma vez que assistem o homem pobre na sua necessidade imediata, mas não conseguem emancipá-lo. Logo, a situação de pobreza a que está submetido não será modificada.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2006), a atenção dispensada pelo governo federal às políticas de transferências de renda nos últimos anos tem-se constituído numa ação emblemática como política distributiva de combate à pobreza e tem sido extremamente eficaz nos objetivos a que se propôs.

Para Medeiros (2004), por meio da educação, é possível qualificar os trabalhadores e aumentar o rendimento das famílias, mas essa ação não tem implicação sobre os outros atributos dos trabalhadores como a raça a que pertencem e a situação discriminatória em que vivem. Portanto, ampliar o acesso ao ensino superior, por si só, não é garantia de modificação da complexa estrutura da pobreza que aflige milhões de brasileiros.

Nessa perspectiva, o estudo em tela tem como objetivo geral analisar a sensibilidade do fenômeno da pobreza frente às políticas públicas atualmente adotadas pelo governo brasileiro, tomando como referência quatro variáveis centrais: a) o ensino superior; b) renda per capita; c) desemprego<sup>7</sup>; e d) as transferências de renda, focadas no programa Bolsa Família, limitando o estudo das variáveis ao período compreendido entre 2004 a 2009, abrangendo os 26 estados da federação e o Distrito Federal.

No contexto supracitado, o presente trabalho contribui com a literatura ao mostrar que as estratégias que visam a interromper a pobreza e a sua reprodução, tais como o crescimento do PIB, a ampliação do acesso ao ensino superior, a diminuição do desemprego e as políticas de transferência de renda, não podem ser tomadas como contraditórias e excludentes, mas sim como complementares e essenciais.

Nessa direção, o estudo foi estruturado em seis seções. Após uma breve introdução, na segunda seção, discute-se o fenômeno da pobreza de modo geral, refletindo sobre a diversidade de conceitos relacionados ao tema, enfatizando a trajetória da magnitude da pobreza no Brasil. Na terceira seção, faz-se referência às estratégias atualmente utilizadas para combater os índices de pobreza no País, destacando quatro caminhos: o crescimento econômico, o problema do desemprego, o programa Bolsa Família e o acesso ao ensino superior, uma vez que essas estratégias têm constituído os instrumentos mais defendidos, quando se trata de combater a pobreza, distribuir renda e promover a justiça social. Na quarta seção, expõe-se a metodologia utilizada e, na seção seguinte, discutem-se os resultados obtidos. Por fim, na sexta seção, são apresentadas as conclusões do trabalho.

---

7 Em face da indisponibilidade de dados em série sobre o “desemprego no Brasil” para o período analisado, considerou-se a variável “Número de Pessoas Desocupadas” como uma *proxy* para o número de desempregados, adotando a estratégia de outras pesquisas desenvolvidas, a exemplo do trabalho produzido por Marinho e Araújo (2010).

## 2. Conceituações da pobreza e estratégias de superação

Em geral, o conceito de pobreza está associado à insuficiência de renda. Isto é, o indivíduo considerado pobre é aquele cuja renda per capita seja inferior ou igual a uma determinada linha de pobreza. Segundo os critérios adotados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea (2008), é classificado como pobre aquele que vive com uma renda mensal de meio salário mínimo. Por seu turno, o indivíduo cuja renda mensal corresponde a um terço do salário mínimo é classificado como indigente.<sup>8</sup>

Não existe um consenso na literatura em torno do conceito de pobreza. No entanto, a forma mais comumente utilizada para estudo e mensuração, por sua simplicidade e sua praticidade, é o conceito de pobreza absoluta, que encontra na renda auferida pelo indivíduo seu principal fundamento explicativo. Conforme Rocha (2003), num país como o Brasil, com uma economia quase totalmente monetizada, com o bem-estar das pessoas estritamente vinculado à disponibilidade de renda familiar, não é de causar estranheza que o conceito de pobreza esteja associado à insuficiência de renda.

Para vários especialistas no assunto, definir o fenômeno da pobreza a partir de um corte metodológico fundamentado na renda *per capita* é subestimar o problema, tratando-o de forma superficial, abdicando-se de enxergar com nitidez suas principais raízes e os caminhos mais estratégicos para sua superação.

Para Sen (1999), o sentido da pobreza está além da insuficiência de renda, está na constatação da privação de um conjunto de capacidades básicas individuais, entre as quais a renda constitui parte integrante. Nesse contexto, a expressão “capacidade” tem a ver com as combinações e com as alternativas do que é possível realizar, considerando o estilo de vida que lhe é proporcionado, com todos os seus limites e as suas possibilidades.

---

<sup>8</sup> A indigência está associada à mendicância, à pobreza, à falta de recursos. A indigência exclui as condições mínimas de cidadania, como registro civil e identidade. Filho (2001) define a indigência como o abandono social do indivíduo.

Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade de ter estilos de vida diversos.<sup>9</sup> Nessa linha, ser pobre, objetivamente, é ser privado de direitos; é ter liberdade reduzida; é não ter opções de vida e não poder fazer escolhas.

Narayan (*apud* CRESPO E GUROVITZ, 2002, p. 11) chama a atenção para o fato de que é preciso ouvir dos pobres os que eles pensam sobre a pobreza:

Pobreza é fome; é falta de abrigo. Pobreza é estar doente, e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego; é temer o futuro; é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder o seu filho para uma doença trazida pela água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e de liberdade.<sup>10</sup>

De acordo com Hagenars e De Vos (1988), todas as definições de pobreza podem ser enquadradas numa das três categorias seguintes: a) pobreza é ter menos do que um mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta); b) pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa); c) pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva). De um modo geral, quando se utiliza o termo pobreza, refere-se a um significativo contingente de pessoas que não conseguem ter suas necessidades básicas atendidas. Portanto, faz-se referência ao conceito de pobreza absoluta. Por essa razão, na visão de

<sup>9</sup> Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum por sua livre e espontânea vontade pode ter a mesma realização de funcionamento que uma pessoa pobre forçada a passar fome extrema. Porém, a primeira possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda. A primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda.

<sup>10</sup> Conceito coletado pelo autor junto às populações desprovidas de vários países do mundo, com o objetivo de incorporar às suas análises uma dimensão mais humana e social.

Rocha (2004), este é o conceito mais relevante, visto que contempla de imediato a realidade brasileira.

Essa pluralidade de conceitos e de concepções em torno do fenômeno da pobreza, muitas vezes, associando-o às situações de desigualdades<sup>11</sup>, revela a complexidade do tema e a sua importância como foco de estudo e de reflexão para orientar a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas que, efetivamente, combatam o problema na sua raiz.

Vários estudiosos do assunto fazem menção à relação de proximidade entre as situações de pobreza e de desigualdade. Embora sejam fenômenos diversos, em algumas sociedades eles se sobrepõem, a exemplo do caso do Brasil. Desse modo, fazer uma abordagem consistente sobre um dos temas implica, necessariamente, abordar o outro.

Sobre a mensuração da desigualdade, Mankim (2009) adverte que os países coletam dados de maneiras diferentes. Alguns privilegiam a renda individual, enquanto outros, a renda familiar. Outros, ainda, coletam dados sobre a intensidade da despesa do indivíduo, em vez da renda. Daí decorre uma das dificuldades de comparar o nível de desigualdade entre países. Muitas vezes, a diferença revelada não expressa a realidade de diferentes economias, uma vez que essa distinção poderia apenas refletir a metodologia de coleta e de interpretação dos dados observados.

Buscando superar esse desafio e comparando o grau de desigualdade entre algumas nações de forma a relacioná-las com o Brasil, Mankim (2009, p. 419) evidencia que a maior igualdade é encontrada no Japão, onde os 10% mais ricos recebem 4,5 vezes mais que os 10% mais pobres; e a

---

<sup>11</sup> Mesmo que essas situações se apresentem como similares, a exemplo do caso do Brasil, pobreza e desigualdade são fenômenos diversos. A esse respeito, Carneiro (2005) esclarece que existem países com baixo índice de pobreza absoluta e com grande desigualdade, bem como países com grande incidência de pobreza e com baixa desigualdade. No Brasil, parte da pobreza persistente decorre da forte desigualdade de renda. Porém é preciso deixar claro que o fato de uma pessoa ter um padrão de vida mais baixo do que outra se constitui numa evidência de desigualdade, mas não necessariamente de pobreza.

menor igualdade é encontrada no Brasil, onde o grupo superior recebe 51,3 vezes mais que o grupo inferior.

Fazendo uma análise da estrutura da desigualdade de renda em escala mundial, com foco no Brasil, Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 12) esclarecem que:

Apenas a África do Sul e Malavi têm um grau de desigualdade maior do que o Brasil. O Coeficiente de Gini<sup>12</sup> no Brasil, com valor próximo de 0,60, representa, no conjunto de 92 países com informações disponíveis, um padrão alcançado apenas pelos quatro países com maior grau de desigualdade: Guatemala, Brasil, África do Sul e Malavi. Em realidade, 40 dos 92 países dispõem de um Coeficiente de Gini entre 0,30 e 0,40, de forma que a maioria dos países sul-americanos apresenta valores mais elevados 0,45 a 0,60. Ao fim da análise, identifica-se o Brasil como o país com o maior grau de desigualdade, entre aqueles de que se dispõe de informações.

O problema das desigualdades sociais no Brasil é gravíssimo, e não se trata de um fenômeno recente. Ao contrário, surgiu e foi se agravando em meio ao processo de formação e de consolidação do País. Transparece como problema insolúvel, porque está inscrito em nossa própria natureza.

---

<sup>12</sup> O Coeficiente de Gini é a medida dos graus de desigualdade na distribuição da renda, com variação de 0 a 1. Ele é igual a 0 (zero) quando a equidade é máxima. Nesse caso, a renda é equitativamente distribuída entre todas as pessoas que integram uma população. Países altamente equitativos, como Suécia e Espanha, têm o índice de Gini entre 0,25 a 0,30. A média mundial é 0,40. A média da América Latina é de 0,57, enquanto o Brasil está com 0,69, após ter passado de 0,59, em 1980, para 0,63, em 1989, o que mostra a continuidade do agravamento da concentração de renda nas últimas décadas (KLIKBERG, 2000, p. 84).

Possivelmente, nenhum outro aspecto inerente à sociedade brasileira desperte tanta perplexidade quanto a evidência da profunda desigualdade que separa, de um lado, a miséria de milhões de brasileiros; do outro, a ilimitada abundância de ativos de tão poucos. Desse modo, ressalta Medeiros (2003), aumentar a coesão social, reduzir o atual grau de concentração de renda e os níveis de pobreza constitui, assim, um desafio para qualquer governo socialmente progressista.

### *2.1. A magnitude da pobreza: Os números do Brasil*

O Brasil de hoje apresenta uma realidade política e econômica significativamente oposta àquela vivenciada há 20 ou 30 anos. Os números oficiais revelam avanços significativos no que diz respeito ao crescimento do PIB, à expansão do emprego formal, ao aumento real do salário mínimo, ao controle da inflação, à queda da taxa de juros, à ampliação do crédito, à ampliação do número de matrículas no Ensino Superior, entre outros feitos. No campo social, o País não tem conseguido reproduzir as relevantes transformações experimentadas na política e na economia, na mesma magnitude. A capacidade do Brasil para transformar crescimento econômico em desenvolvimento social tem-se mostrado menor do que a de vários países latino-americanos de estrutura socioeconômica semelhante.

Essa realidade é tão evidente que, em números absolutos, o País entrou na década de 90 registrando 58 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha pobreza (IPEADATA, 2010). Esse panorama só conseguiu ser substancialmente alterado nos anos posteriores, certamente a partir da estabilização econômica, alcançada com o advento do Plano Real, implantado durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (Gráfico 1).

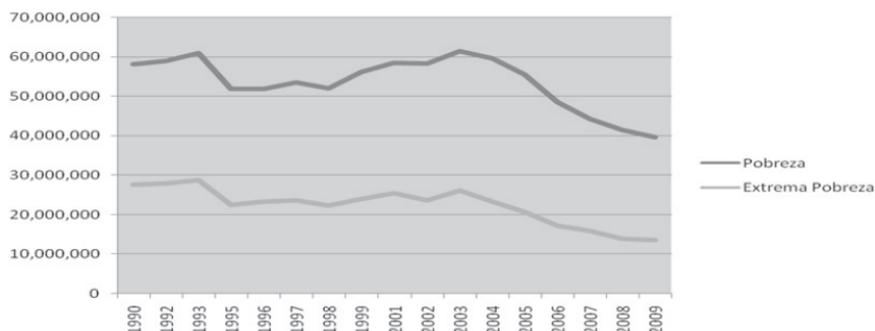


Gráfico 1 – Pobreza e extrema pobreza no Brasil

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponibilizados pelo Ipeadata.

Entre os anos de 1990 até 2002, a proporção de pobres e de indigentes se manteve mais ou menos inalterada, de forma que foi o ano de 2003 o período em que o número de pobres alcançou o patamar mais alto dessa fase, chegando a registrar mais de 60 milhões de pobres (IPEADATA, 2010). A partir de 2004, tanto a pobreza quanto a indigência começaram a registrar sucessivas quedas, saindo a pobreza de 58 milhões, em 1990, para 37 milhões em 2009; e a extrema pobreza, de 27 milhões para 13 milhões, considerando o mesmo período.

Quanto à incidência da pobreza, houve, no Brasil, uma redução de 48% da população abaixo da linha de pobreza para 37,5%, de 1991 em relação a 2001. A indigência também decresceu, passando de 23,4% para 13,2%, no mesmo período. Ao tomar como parâmetro o salário mínimo, esses números são diferentes. Em 2002, havia 52,3% milhões de pobres, o que equivalia a 36% da população. Na indigência, estavam 20 milhões de pessoas ou 30,6% da população (PNUD, 2004, p. 5).

Conforme dados do Relatório do Ipea (2007), a renda dos brasileiros classificados como pobres apresentou um substancial crescimento ao longo do período de 2001 a 2005. Como consequência, o País registrou uma significativa queda da pobreza e da pobreza extrema,

conforme verificado em outros momentos da história brasileira, “a exemplo da década de 70, quando a pobreza foi substancialmente reduzida” (PASTORE; ZILBERSTAJN; PAGOTTO, 1983). Um declínio significativo também foi verificado após a implantação do Plano Real.

No entanto – evidencia o mesmo documento – a diferença entre a queda da pobreza no período recente com relação às quedas verificadas nos períodos anteriores está, sobretudo, na origem: enquanto a diminuição da pobreza nos períodos passados tem o crescimento econômico como principal instrumento explicativo, no período considerado (2001 a 2005), a explicação está na diminuição da desigualdade. Conforme dados do Ipea (2007), nesse período, o Coeficiente Gini declinou 4,6%, guiado por uma taxa de crescimento da renda dos mais pobres de 37 pontos percentuais maior que a dos 10% dos mais ricos.

## *2.2 Enfrentando a pobreza: A estratégia do crescimento econômico*

A convicção de que o crescimento econômico – ou crescimento do PIB – seria o principal fundamento, senão o único a ser perseguido por uma sociedade que busca a superação de seu estado de pobreza, figurou por muitas décadas tanto no meio acadêmico quanto no ambiente político brasileiro. “O diagnóstico assumia que a redução da pobreza era um subproduto do crescimento e que a mais eficaz forma de redução da pobreza seria a promoção do crescimento” (BARROS *et al.*, 2000).

Para Gafar (1998), o crescimento econômico é uma condição importante para reduzir a pobreza ao aumentar as oportunidades de emprego, os salários reais e o padrão de vida. Mas não é condição suficiente; e, se o padrão do crescimento for urbano enviesado, capital intensivo e concentrador de emprego nos postos qualificados, a pobreza poderá até crescer, mesmo com o aumento do PIB *per capita*. Nesse contexto, taxas elevadas de crescimento teriam efeitos limitados sobre a redução da pobreza. Sobre esse aspecto, um estudo produzido por Arbache (2003) evidencia que cálculos feitos a partir de análise contrafactual mostram que o impacto do crescimento da renda *per capita* de 27,75% e 4% ao

ano, por dez anos consecutivos, reduziria a pobreza, respectivamente, em apenas 9% e 12,5%.

No panorama internacional, alguns pesquisadores constataram que a diminuição dos índices de pobreza foi, de fato, consequência do aumento do crescimento econômico em determinadas sociedades, objetos do estudo. Pesquisadores como Anderson (1964), Thornton *et al.* (1978) e Hirsch (1980) documentaram essa relação.

Na concepção de Rocha (2003), o início dos anos 70, de forma especial, pareceu desvelar uma verdade até então parcial e pouco convincente: a de que taxa ascendente de crescimento econômico não se disseminava em todas as camadas da sociedade, mostrando que o crescimento do produto – embora em plena sintonia com os objetivos gerais dos planos econômicos e de organismos internacionais – não havia conseguido combater as causas reais do fenômeno da pobreza. Essa constatação foi experimentada até pelos países ricos, que não conseguiam eliminar os seus redutos de pobreza.

Ranis e Stewart (2002), ao se debruçarem a investigar a trajetória dos números de vários países da América Latina sobre a dinâmica do crescimento econômico, verificaram que, no Brasil, o que houve nas décadas de 60, 70 e 80 foi uma tendência de crescimento econômico com baixo desenvolvimento humano. Na década de 90, o País teria experimentado certo “ciclo vicioso” em que o baixo índice de desenvolvimento humano passou a atuar como fator limitador do crescimento econômico e foi por ele limitado.

Ao longo da década de 90, a economia brasileira vivenciou significativas transformações, tais como a abertura da economia ao fluxo do comércio e dos capitais internacionais, a redução da presença do Estado na economia, a intensificação do processo de privatização e, como principal conquista, a implantação do Plano Real com a estabilização monetária, o que, na concepção da maioria dos economistas, significou um ganho de renda real para os pobres do País.

Para Arbache (2003), resultados empíricos mostram que a situação relativa das pessoas classificadas como pobres e menos qualificadas no País piorou no período pós-reforma, uma vez que tanto a demanda relativa por trabalhadores mais qualificados quanto os salários desse grupo cresceram em relação aos trabalhadores de menor escolaridade. Nesse período, o comércio internacional eliminou cerca de 1,6 milhões de postos de trabalho. As mudanças tecnológicas associadas à abertura da economia produziram a eliminação de 3,8 milhões de empregos, prejudicando, sobretudo, os trabalhadores de menor escolaridade.

Em princípio, pode-se dizer que um aumento de salário mínimo tende a beneficiar as famílias pobres, mas esse aumento pode ser reduzido quando o desemprego aumenta, em função do aumento dos custos do trabalho.

### *2.3. Enfrentando a pobreza: A estratégia da transferência de renda*

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem mostrado a opção de dar preferência ao combate à pobreza por meio de políticas de transferência de renda<sup>13</sup> aos mais pobres. São as ações de natureza assistencialistas e/ou compensatórias, defendidas por muitos e criticadas por outros. Nessa mesma linha, Ferrarini (2007) nos adverte para o fato de que, mesmo sendo primordiais, as ações de transferências de renda, no âmbito das políticas compensatórias, não são capazes de alterar a estrutura da pobreza de forma radical, uma vez que assistem, mas não emancipam os assistidos e, por isso, não conseguem descer até a raiz do problema.

<sup>13</sup> As políticas de combate à pobreza por meio de programas de transferências de renda e/ou de programas emergenciais ganharam ênfase na agenda nacional brasileira a partir dos anos 90, sobretudo pela influência da campanha nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Betinho. A partir daí, foram criados ou intensificados programas como o Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Bolsa Escola, Auxílio-Gás etc. Entre esses programas, o Programa Bolsa Família é o mais importante, tendo sido criado por meio de Medida Provisória, em outubro de 2003, unificando procedimentos de gestão e de execução, tendo sido recomendado pela ONU como um modelo de ação contra a pobreza a ser seguido por outras nações. O Bolsa Família repassa para as famílias pobres, com renda mensal *per capita* máxima de R\$ 120,00, benefícios que variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00.

O argumento de Arbache (2003) corrobora o pensamento de Ferrarini quando nos lembra de que a seca e a fome do povo nordestino são, há décadas, tratadas por meio de ações assistencialistas sem que essas iniciativas tenham produzido modificações significativas para o povo pobre daquela região, servindo, apenas, como bandeira política para fins eleitoreiros e interesses próprios.

Para o Ipea (2006), a atenção dispensada pelo governo federal às políticas de transferências de renda, nos últimos anos, tem-se constituído numa ação emblemática como política distributiva de combate à pobreza no Brasil, uma vez que esses programas garantem uma renda mínima à população pobre, alcançando, principalmente, os indivíduos em idade economicamente ativa, mas impedidos de participar do mercado de trabalho e do mercado consumidor, por estarem desprovidos de renda.

Contrariamente, a FGV/CPS (2001) argumenta que a maior parte das políticas sociais, a exemplo do Bolsa Família, não mira nos miseráveis; aquelas que o fazem, não acertam o alvo; ou, quando acertam, não provocam mudanças sustentáveis em sua vida.

Por outro lado, um estudo de Rocha (*apud* MARINHO, LINHARES E CAMPELO, 2011), utilizando dados das PNADs de 1999 a 2002, evidencia que houve um aumento de cobertura dos programas de transferências de renda no Brasil e que, mesmo com o eventual problema de focalização, verificou-se que essas transferências contribuíram para a redução da pobreza e da indigência.

Nessa trajetória, Holffmem (*apud* MARINHO, LINHARES E CAMPELO, 2011), também utilizando dados das PNADs, concluiu que esses programas de transferências de renda têm contribuído com 28% para a diminuição da desigualdade no País, no período de 1998 a 2004, e que essa cifra chega a quase a 66% quando se considera apenas a Região Nordeste.

De forma enfática, Coggiola (2006) adverte que o Bolsa Família foi usado como argumento contra a elevação do salário mínimo. Durante o debate

sobre se o valor do salário mínimo deveria ser de R\$ 260, como queria o governo, ou de R\$ 275, como queria a oposição, o Ipea elaborou um estudo defendendo o valor menor e sugerindo a ampliação do benefício, o que foi plenamente acolhido pelo governo.

Conforme dados do Ipeadata (2010), em 2004, foram mais de 6 milhões de famílias beneficiadas com recursos do Bolsa Família. Em 2009, esse número mais que dobrou. Para atender às 6 milhões de famílias, o governo transferiu, aproximadamente, 444 milhões de reais. Em 2009, o total de recursos disponibilizados ultrapassou a cifra de um bilhão de reais. Frente a essa realidade e fazendo consideração ao pensamento de Medeiros (2005), é relevante e adequada esta reflexão: qual é a estratégia mais eficaz de combate à pobreza no Brasil: prover ajuda aos pobres ou prover trabalho a quem pode e deseja trabalhar?

#### *2.4. Enfrentando a pobreza: A estratégia da educação*

Diversos estudos revelam a educação como um fator de importância significativa para o combate à pobreza e para a promoção do crescimento econômico das sociedades. Segundo Crespo e Gurovitz, (2002), quanto mais inclusivo for o alcance da educação, mais consistente será o combate à desigualdade e maior será a probabilidade de conquistar emprego e renda, mesmo para aqueles potencialmente pobres.

O Brasil tem sido classificado como o país de maior índice de desigualdade do mundo, e a principal causa dessa disparidade é o perfil de distribuição dessa educação, juntamente com suas elevadas taxas de retorno. Conforme Barros e Mendonça (2000), a educação é o mais importante fator para explicar a determinação de salários e a desigualdade. Sozinha, ela explica 48% da desigualdade de salários e cerca de 26% da diferença de renda. A taxa de retorno por ano de escolarização chega a 16%, sendo a mais elevada do mundo.

Para Solow (1958), as premissas para o crescimento econômico estão centradas no trabalho qualificado e no progresso tecnológico. O modelo

de Solow previa que, para cada ano adicional de escolaridade, a renda do trabalhador seria acrescida em torno de 10%. Isso significa que, quanto maior o tempo dedicado à especialização de mão de obra, maior será a acumulação, maior será a renda do trabalhador e, portanto, mais rica será aquela sociedade.

Nessa mesma linha de pensamento, Reis e Schwartzman (2000) nos advertem que, sem educação, é difícil conseguir emprego; e, na ausência de uma população educada, poucos empregos de qualidade são criados. Com a escassez da educação, seu valor de mercado aumenta, contribuindo de forma decisiva para aprofundar o grau de desigualdade observado no País, uma vez que as melhores oportunidades estão ao alcance dos indivíduos mais ricos, que, via de regra, são sempre os mais educados.

Na visão de Campos (2003), a relação do homem pobre com a inclusão social, como resultado do acesso à educação, está diretamente associada a outras questões, tais como a qualidade do ensino disponibilizado, as condições de socialização que envolvem o ambiente de ensino e as reais oportunidades que serão geradas após o processo educativo, visto que “pobres precisam, sobretudo, de oportunidades. Oportunidades são expressas pela posse de ativos” (FGV/MPS, 2001, p.1).

Medeiros (2004) concorda que, por meio da educação, é possível qualificar os trabalhadores desempregados ou subempregados e aumentar os rendimentos de suas famílias. No entanto, não é possível assegurar que essa ação seja suficiente para emancipar o trabalhador e para tirá-lo da condição de excluído perante a sociedade em que vive, uma vez que o acesso à educação não altera outros atributos do indivíduo como a raça a que pertence e a situação discriminatória em que vive.

Um estudo produzido por Menezes (2001) constatou que, entre 1982 e 1988, a taxa de retorno da educação obtida como resultado da titulação<sup>14</sup> foi declinante nos dois primeiros níveis de ensino (Fundamental e Médio), elevando-se apenas no Ensino Superior. Esse diagnóstico motivou a

<sup>14</sup> Titulação aqui compreende cada nível de ensino concluído: o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o Ensino Superior, além da Pós-Graduação.

conclusão de que melhor seria privilegiar os investimentos nos níveis fundamental e médio, uma vez que priorizar o ensino superior seria aprofundar o grau de desigualdade e piorar a distribuição, até o momento em que o crescimento da oferta produzisse uma diminuição do valor do retorno concedido a essa faixa de ensino.

Entretanto, a conclusão do Banco do Mundial é completamente oposta: tendo em vista as diferentes taxas de retorno associadas à obtenção do ensino superior e dos demais níveis e o baixo poder explicativo da distribuição da educação, uma política voltada a uma melhor distribuição de renda deveria centrar-se na expansão do ensino superior.

No Plano Nacional de Educação (2000), a projeção para 2010 era de incorporação de 30% dos jovens de 18 a 24 anos ao nível superior. No início desta década, o percentual dessa população correspondia a 10%. Mesmo após um intenso crescimento da matrícula, chegou-se a 13% de taxa líquida<sup>15</sup> e a 23,8% com relação à taxa bruta<sup>16</sup>, sendo uma das mais baixas taxas do continente latino-americano, em comparação com a Argentina (65%), o Chile (47,8%) e com a média da América Latina (31,7%) (PNAD/IBGE, 2007; IESALC/UNESCO, 2006).

O Brasil conta, segundo dados de 2007, com 2.281 instituições de ensino superior; desse total, apenas 249 são públicas. As demais, 89%, são instituições privadas. Por meio dessas instituições, o País matriculou, em 2007, cerca de 4,8 milhões de pessoas, nos vários cursos de graduação. Nesse mesmo ano, 15,5% desse total concluiu o ensino superior (MEC/INEP, 2007).

A oferta de vagas no ensino superior tem sido uma característica positiva dos últimos governos. Em 1991, o País ofertou pouco mais de 500.000 vagas no ensino superior. Em 2005, esse número ultrapassou a casa dos 2.400.000 vagas e, em 2007, ofertou mais de 2.800.000 novas vagas. Considerando esse mesmo período, em 2001, as instituições de

---

<sup>15</sup> Comparação entre o número de estudantes de 18 a 24 anos em relação ao total de jovens desse mesmo estrato.

<sup>16</sup> Considera o total de estudantes, independentemente da idade.

ensino superior disponibilizaram para o mercado de trabalho 236.410 profissionais; 717.000, em 2005; e, em 2007, 740 mil novos profissionais concluíram o ensino superior, teoricamente, preparados para ingressar no mercado de trabalho, espalhados nas vinte e sete unidades da federação (MEC/INEP, 2007).

Conforme evidenciam Neves, Morche e Anhaia (2009), pesquisas atuais revelam uma presença maior de estudantes de estratos socioeconômicos inferiores no ensino superior, em função dos programas de apoio a esses alunos, evidenciando que a educação no Brasil se encontra mais bem distribuída.

Entretanto, assegura Medeiros (2003), sem uma segura e continuada expansão do emprego moderno e sem uma mudança na estrutura das ocupações, não há por que acreditar que um esforço de criar oportunidade de acesso à educação possa transformar, por si só, a realidade de exclusão social e econômica a que o homem pobre está submetido. No Brasil, os processos educacionais de nível superior não guardam sintonia com o mundo do trabalho, não são pensados a partir de uma macropolítica fundada nas necessidades locais de crescimento econômico. Logo, a expectativa de o futuro profissional encontrar um posto de trabalho que esteja de acordo com a sua formação tem-se mostrado remota e frustrante.

Como resultado desse quadro de descompasso entre o mercado de trabalho, o crescimento econômico e o ensino superior, o País contabiliza milhares de profissionais de nível superior que não encontram trabalho frente a uma gama de postos de trabalho vazios, para os quais não se encontram profissionais com a formação requerida.

### **3. Aspectos metodológicos**

A base de dados utilizada na pesquisa em tela tem como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), compreendendo o período entre 2004 e 2009. Foram selecionadas seis

variáveis, sistematizadas anualmente, totalizando um conjunto de 972 informações trabalhadas (Quadro 1).

**Quadro 1** – Descrição das Variáveis

Nomenclatura da variável	Descrição	Fonte
n.º de Pobres	Números de pessoas pobres por ente federativo, 2004 a 2009	IBGE/Ipea
<b>ND</b>	Número de pessoas desocupadas por ente federativo, entre 2004 e 2009	IBGE/Ipea
<b>NC</b>	Número de concluintes do ensino superior por ente federativo, entre 2004 e 2009	Inep/MEC
<b>VBF</b>	Valor total dos benefícios recebidos do Programa Bolsa Família por estado da federação, no período de 2004 a 2009	IBGE/Ipea
<b>PIBpc</b>	PIB Estadual <i>per capita</i> – R\$ de 2000 (mil) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PIBPCE	IBGE/Ipea
<b>POP</b>	População total residente por ente federativo, tomando como referência a data de 1.º de abril de cada ano – estimativas.	IBGE/Ipea

Fonte: Elaborado pelos autores. Nota: O valor total dos benefícios recebidos do Bolsa Família é deflacionado pelo IGP-DI.

### 3.1. Sobre as variáveis

- Número de Pobres (NP) – Com base nos dados disponibilizados pelo Ipeadata, essa variável relaciona o número de pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza considerada no presente trabalho está limitada a meio salário mínimo, a preços de setembro de 2008.

- Número de Concluintes do Ensino Superior (NC) – Descreve a evolução do número de concluintes do Ensino Superior por unidade da federação, abrangendo todas as instituições de ensino superior do País que se encontravam regularizadas junto ao Ministério da Educação (MEC) até dezembro de 2009.
- Número de Pessoas Desocupadas (ND) – Essa variável quantifica o número de pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). A variável inicialmente pretendida para compor a presente pesquisa seria “Número de Desempregados”. No entanto, não se encontra registro (em série) dessa variável para o período analisado. Em face da indisponibilidade desses dados, considera-se a variável “Número de Pessoas Desocupadas” como uma *proxy* para o número de desempregados, adotando a estratégia de outras pesquisas desenvolvidas, a exemplo do trabalho produzido por Marinho e Araújo (2010), quando se tratou das variáveis “Número de Pessoas Desempregadas” e “Número de Pessoas Desocupadas” como similares e de mesmo significado, além de que, nesse mesmo trabalho, os autores também fazem referência a outras pesquisas que seguiram idêntica lógica.
- Valor Total dos Benefícios Recebidos por meio do Programa Bolsa Família (VBF) – O Bolsa Família é um Programa de transferência de renda com condicionalidades. A série trabalhada apresenta o valor nominal total das transferências do Programa, tomando como referência o mês de dezembro de cada ano.
- Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpc) – Dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tomados como uma *proxy* para renda estadual.
- População Residente Total (POP) – Essa série é fruto do Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/2010, que tomou como referência a data de 1.º de abril de cada ano.

### 3.2. Sobre as hipóteses

A escolha das variáveis dependentes e explicativas para os modelos econométricos testados foi baseada nas hipóteses que motivaram este estudo. A primeira hipótese é a de que um aumento no número de concluintes no Ensino Superior exerce certa influência sobre a diminuição dos índices de pobreza no País. A segunda hipótese é a de que políticas de transferências de renda, como o programa Bolsa Família, sejam mais efetivas no combate à pobreza do que o aumento da renda *per capita* e a redução do desemprego.

### 3.3. Sobre o modelo econométrico

O modelo de dados em painel compreende dados de corte que correspondem às 27 unidades federativas, combinados com séries temporais para cada uma das variáveis do modelo. Nesse contexto, a estimativa via dados em painel pode ser feita com base nos modelos de efeitos fixos ou nos modelos de efeitos aleatórios.

Nos modelos de efeitos fixos, a estimação é feita assumindo que a heterogeneidade dos indivíduos é captada na parte constante, que é diferente de indivíduo para indivíduo, tal que

$$Y_{it} = a_i + bX_{it} + \dots + u_{it} \quad (1)$$

em que há heterogeneidade na parte constante e homogeneidade nas inclinações, tal que  $i$  representa a  $i$ -ésima unidade de corte transversal,  $t$  representa o  $t$ -ésimo período de tempo, os  $X$  representam os regressores e  $u$  representa o termo do erro em que  $E(u_i) \sim N(0, \sigma^2)$ . A parte constante  $a_i$  é diferente para cada indivíduo (UF), captando

diferenças invariantes no tempo, a exemplo de dimensão dos países, de indivíduos ou de outras características que não variam no curto prazo.

Nos modelos de efeitos aleatórios, a estimação é feita introduzindo a heterogeneidade dos indivíduos no termo de erro, tal que

$$Y_{it} = a + bX_{it} + \dots + w_{it} \quad (2)$$

em que  $w_{it} = \varepsilon_i + u_t$ . Da mesma forma,  $i$  representa a  $i$ -ésima unidade de corte transversal,  $t$  representa o  $t$ -ésimo período de tempo e os  $X$  representam os regressores. O termo do erro composto

$w_{it}$  consiste de dois elementos:  $\varepsilon_i$ , que representa o efeito aleatório individual não observável, que é o elemento de corte transversal ou específico dos indivíduos, e  $u_t$ , que representa o elemento combinado da série temporal e do corte transversal.

Os modelos com efeitos aleatórios consideram a constante não como um parâmetro fixo, mas sim como um parâmetro aleatório não observável. Os modelos com efeitos fixos consideram que as diferenças dos indivíduos (países, regiões, sectores etc.) são captadas na parte constante. Os modelos com efeitos aleatórios consideram que essas diferenças são captadas no termo de erro. Essas são as principais diferenças entre os dois modelos em painel.

Utiliza-se o Teste de Hausman para escolher qual modelo é mais adequado, fixo ou aleatório. A hipótese nula do Teste de Hausman assegura que o modelo de efeito aleatório é o mais adequado. Se a hipótese nula não for aceita, ou seja, se for rejeitada, então o modelo de efeito fixo será o mais apropriado.

O modelo a ser estimado é apresentado a seguir:

$$\text{Log}(NPobres / POP)_{it} = \alpha + \beta_0 \log(NC / POP) + \beta_{it} \log(ND / POP)_{it} + \beta_2 \log(PIBpc)_{it} + \beta_3 \log(VBF / POP)_{it} + u_{it}$$

em que  $i = 1, 2, \dots, 27$  U.F e  $t = 2004, \dots, 2009$ . A variável dependente é a razão em logaritmo entre o número de pobres e a população  $\text{Log}(NPobres/POP)$ ; e as variáveis independentes com os respectivos sinais esperados são as seguintes:

$\text{Log}(NC/POP)$  = Razão em logaritmo entre o número de concluintes de ensino superior e a população, tal que  $\frac{\partial(NPobres / POP)}{\partial(NC / POP)} < 0$  ;

$\text{Log}(ND/POP)$  = Razão em logaritmo entre o número de pessoas desocupadas, que é uma *proxy* para o número de desempregados, e a população, tal que  $\frac{\partial(NPobres / POP)}{\partial(ND / POP)} > 0$  ;

$\text{Log}(PIBpc)$  = Logaritmo do PIB *per capita* estadual, que é uma *proxy* para a renda estadual, tal que  $\frac{\partial(NPobres / POP)}{\partial(PIBpc)} < 0$  ; e

$\text{Log}(VBF/POP)$  = Razão em logaritmo entre o valor total dos benefícios recebidos do Bolsa Família e a população, tal que  $\frac{\partial(NPobres / POP)}{\partial(VBF / POP)} < 0$  .

#### 4. Análise e discussão dos resultados

Os resultados apresentados na Tabela 1 mostram que os coeficientes estimados apresentam os sinais esperados. Apenas o coeficiente estimado (defasado) do número de concluintes de ensino superior proporcionalmente ao número de residentes não é estatisticamente

significante ao nível de 5%, apresentando um valor de -0,044174. Os demais coeficientes estimados são estatisticamente diferentes de zero ao nível de 5%.

Como esperado, os coeficientes estimados dos valores do programa Bolsa Família e do PIB *per capita* (defasado) apresentam sinais negativos nos valores de -0.208097 e -0.648561, respectivamente. Isso significa que, para cada 1% de aumento nos valores do Bolsa Família e da renda *per capita*, há uma redução da pobreza em aproximadamente 0,21% e 0,65%, respectivamente. Vale destacar que a eficácia do aumento da renda *per capita* é mais de três vezes superior ao aumento do Bolsa Família em relação à redução da pobreza, quando se comparam os valores das elasticidades estimadas.

Por fim, os resultados evidenciam que a redução de 1% no desemprego contribui para a redução da pobreza em 0,45%. Isso significa que políticas que contribuam para o aumento da renda e para a redução do desemprego são mais eficazes do que a política de combate à pobreza via Bolsa Família.

**Tabela 1** – Resultados Empíricos: Modelo de Efeitos Fixos

Variáveis	Coefficiente	Desvio- Padrão	Estatística t	Valor da Prob.
Constante	1.288817	0.508389	2.535103	0.0127
LOG(NC/POP)t -1	-0.044174	0.052750	-0.837432	0.4043
LOG(VBF/POP)t	-0.208097	0.059170	-3.516962	0.0006
LOG(ND/POP)t	0.453302	0.063099	7.183962	<0.0001
LOG(PIBpc)t -1	-0.648561	0.241187	-2.689030	0.0083
R2	0.966758		Estatística F	100.8191
R2 ajustado	0.957169		Prob(Estat. F)	<0.00001

Fonte: Elaborada pelos autores

O Teste de Hausman rejeita a hipótese nula a um nível de significância de 5%, de forma que o modelo de efeitos fixos é o mais adequado.

Com base nos resultados empíricos extraídos do teste econométrico, percebe-se uma hierarquia entre as estratégias de combate à pobreza aqui analisadas, sugerindo que, em ordem decrescente, as políticas mais eficazes seriam: 1.<sup>a</sup>) o crescimento do PIB; 2.<sup>a</sup>) a diminuição do desemprego; e, por último, 3.<sup>a</sup>) a estratégia da transferência de renda por meio do Bolsa Família, uma vez que os índices de pobreza, comparando os valores das elasticidades estimadas, decresceriam: a) 0,65% quando se elevasse o PIB em 1%; b) 0,45% quando se diminuísse o desemprego em 1%; e c) 0,21% quando se elevasse o valor do Bolsa Família em 1%. Com base nesses resultados, o Programa Bolsa Família seria, portanto, a última estratégia a ser sugerida como política de combate à pobreza no Brasil, em função de sua baixa eficácia, quando comparada às outras estratégias aqui discutidas.

Dessa forma, entende-se que, se o objetivo almejado fosse a diminuição sustentada dos índices de pobreza no Brasil, o governo deveria priorizar iniciativas que produzissem aumento do PIB *per capita* de cada estado brasileiro, em vez de envidar esforços e de alocar recursos na direção das outras estratégias. No entanto, essa conclusão não poderia prescindir de se buscarem respostas para as seguintes indagações, que podem ser objeto de pesquisa de futuros trabalhos: a) Qual é a magnitude da pobreza em cada estado da federação e em que medida essa realidade vem sendo alterada, em função das políticas adotadas? b) Pode-se afirmar que um PIB mais robusto é garantia de queda nos índices de pobreza?

A tabela disponibilizada no Apêndice “A” mostra informações que refletem, de forma concisa, o panorama da realidade socioeconômica dos 27 entes federativos. Destaque-se que a tabela em anexo permite fornecer apenas um quadro intuitivo das questões abordadas no parágrafo anterior, uma vez que seriam necessários estudos mais detalhados com metodologias específicas para se obterem respostas conclusivas. A tabela foi composta pelos seguintes dados, tomando como referência o ano de 2009: a) PIB estadual e o PIB *per capita*, em mil reais; b) população

residente; c) valor total dos benefícios concedidos por meio do Bolsa Família, em reais; d) número de pessoas pobres; e) taxa de redução da pobreza no período considerado (2004 a 2009); f) número de pessoas desempregadas; g) cálculo de 1% sobre o valor do PIB estadual do ano 2009; h) cálculo de 1% sobre o valor total dos benefícios concedidos por meio do Bolsa Família do ano 2009; e i) relação entre 1% do PIB e 1% do VBF, indicando quantas vezes o aumento de 1% sobre o PIB estadual é superior a 1% de aumento sobre o valor do VBF estadual.

Registradas essas informações, nota-se que o Distrito Federal tem o maior PIB *per capita* do País; e o Estado do Piauí, o menor. Além da significativa diferença entre o PIB das duas unidades federativas, há outros fatores a serem considerados. O número de pobres do DF, registrado para o ano de 2009, chegou a 272 mil pessoas, enquanto, no Piauí, esse contingente ultrapassou a casa das 1.200.000 pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, no mesmo ano. Entre 2004 a 2009, o Distrito Federal conseguiu reduzir o índice de pobreza em mais de 50%. No Piauí, essa redução ficou em torno de 33%.

Estendendo a análise para os demais entes federativos, vê-se que essa lógica não é mantida. Isto é, nem sempre os estados cujos PIBs *per capita* são os mais robustos são os mesmos que conseguiram maior mitigação de seus redutos de pobreza. Na Região Norte, o Amazonas tem o maior PIB *per capita* entre os estados. Apesar disso, a taxa de redução da pobreza (27,87%) foi bem inferior à dos estados de Tocantins (36,73%), Roraima (43,33%) e Acre (28,52%), que registraram um PIB *per capita* inferior ao do Amazonas, tomando como parâmetro o período analisado: 2004 a 2009.

Essa constatação encontra respaldo no relatório divulgado pelo Ipea (2010), quando se evidencia que um PIB regional mais significativo não constitui garantia de diminuição dos índices de pobreza. Crescimento econômico é importante, mas não é suficiente para elevar o padrão de vida de todos os brasileiros. A experiência recente do País permite ressaltar que não foram as regiões com maior expansão econômica que mais

conseguiram reduzir a pobreza e a desigualdade, conclui o mencionado relatório. É preciso conceber políticas sociais e programas regionais que ataquem de forma estruturada o problema. Para o Ipea, o País está no rumo certo, e o Bolsa Família tem contribuindo de forma incisiva para o melhoramento desses índices.

Com relação à variável “número de concluintes do Ensino Superior”, ela não apresentou um resultado significativo ao nível de 5%. Esse resultado pode ser reflexo do curto período considerado (2004 a 2009), evidenciando o argumento utilizado por diversos estudiosos do tema, que advertem que os investimentos em educação não apresentam retorno a curto prazo.

No período adotado como referência (2004 a 2009), colaram grau, nos mais variados cursos superiores ofertados no Brasil, cerca de 4,4 milhões de pessoas. No entanto, entre 2001 a 2005, mais de 19 milhões de pessoas foram matriculadas no ensino superior. Considerando que a maioria dos cursos de graduação tem duração média de três a cinco anos, grande parte desse contingente deveria concluir os seus estudos exatamente nesse intervalo. Esse fato é uma sinalização de que a abertura de novas vagas no ensino superior e as possibilidades de acesso criadas pelo governo não estejam sendo devidamente aproveitadas. É possível que parte desses acadêmicos tenha se perdido durante sua trajetória de formação e sucumbido à política da retenção e da desistência – práticas tão comuns verificadas em todos os níveis de ensino do sistema educacional brasileiro.

Apesar dessa constatação, Grubb (*apud* SCHWRTZMAN, 2005) faz referência à esperança de que a expansão da educação produza nas sociedades, tanto naquelas consideradas desenvolvidas quanto nas que estão em processo de desenvolvimento, com vistas à superação de graves problemas sociais e econômicos, tais como a questão do desemprego, a ressurreição de regiões decadentes, a melhoria da produtividade, a reversão do desencantamento com a escola, a redução da migração do campo para as cidades, entre outros.

O problema com essas esperanças, continua argumentando Schwartzman (2005, p. 10), “é que elas confundem as verdadeiras origens dos problemas econômicos e prometem mais do que a educação pode proporcionar.” Um profundo descompasso nessa trajetória de possibilidades está na desarticulação estabelecida entre o mundo da educação e o mundo real. No Brasil, as críticas são contundentes quando apontam para o fato de que os conteúdos educacionais parecem não guardar sintonia com a realidade, em qualquer que seja o nível de ensino. Além do mais, não há registro de uma política pública ampla com a qual se vislumbre uma ação estratégica envolvendo a educação superior, o mercado de trabalho e o crescimento econômico. Nessas condições, não há por que supor que a implementação de uma política educacional isolada, que não guarda sintonia com a realidade, seja capaz, por si só, de transformá-la.

Na visão de Rocha (2003), é convincente a argumentação de que a redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil está condicionada a modificações estruturais no sistema educacional, garantindo uma educação de qualidade para os pobres, em todos os níveis de ensino. Não basta exigir a frequência do aluno, por meio de estratégias bem-intencionadas, como as que são atualmente utilizadas no Programa Bolsa Família; é preciso visar à qualidade do ensino, considerando desde a estruturação física da escola, passando pelas metodologias aplicadas, até a valorização do profissional da educação. Apoiada em estudos indicativos, a autora adverte que a desigualdade de rendimentos verificada no mercado de trabalho não se origina de mecanismos próprios desse mesmo mercado, como a segmentação e a discriminação, mas sim da desigualdade da escolaridade.

Para Arbache (2003), o aumento do grau de escolaridade como consequência de um ensino de qualidade aumenta a produtividade, abre possibilidades a bons postos de trabalho e eleva a renda. Somente a boa educação é capaz de aproximar o homem pobre das novas tecnologias. Sem acesso a elas, é difícil ser competitivo, sobretudo quando a economia se encontra mais aberta à concorrência internacional.

De qualquer modo, com relação à variável “Número de Concluintes do Ensino Superior”, os resultados encontrados não permitem apresentar uma resposta mais consistente ao questionamento inicial. Para identificar até que ponto a ampliação do número de concluintes do ensino superior influenciaria a diminuição dos índices de pobreza, no Brasil, dever-se-ia ampliar o período de estudo ou modificar o perfil da variável, trabalhando em termos de anos de escolarização. Sugere-se que essa lógica seja adotada para trabalhos futuros.

## 5. Conclusões

Esta pesquisa avalia a sensibilidade do fenômeno da pobreza frente às políticas públicas atualmente adotadas pelo governo brasileiro, tomando como referência quatro variáveis centrais: a) o ensino superior; b) renda *per capita*; c) desemprego; e d) as transferências de renda, focadas no programa Bolsa Família, limitando o estudo das variáveis ao período compreendido entre 2004 a 2009, abrangendo os 26 estados da federação e o Distrito Federal.

Com base nos resultados empíricos extraídos do teste econométrico, percebe-se uma hierarquia entre as estratégias de combate à pobreza aqui analisadas, sugerindo que, em ordem decrescente, as políticas mais eficazes seriam: 1.<sup>a</sup>) o crescimento do PIB; 2.<sup>a</sup>) a diminuição do desemprego; e, por último, 3.<sup>a</sup>) a estratégia da transferência de renda por meio do Bolsa Família, uma vez que os índices de pobreza, comparando os valores das elasticidades estimadas, decresceriam: a) 0,65% quando se elevasse o PIB em 1%; b) 0,45% quando se diminuísse o desemprego em 1%; e c) 0,21% quando se elevasse o valor do Bolsa Família em 1%.

Dessa forma, o presente trabalho contribui com a literatura ao mostrar que as estratégias que visam a interromper a pobreza e a sua reprodução, tais como o crescimento do PIB, a ampliação do acesso ao ensino superior, a diminuição do desemprego e as políticas de transferência de renda, não podem ser tomadas como contraditórias e excludentes, mas sim como complementares e essenciais.

## Referências

ANDERSON, W. (1964). **Trickling down: The relationship between economic growth and the extent of poverty among American families.** Quarterly Journal of Economics, 78:511–524.

ARBACHE, J. Saba (2003). **Pobreza e mercados no Brasil.** LC/BRS/R.135. Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/DFID.

BANCO MUNDIAL. **Recuperação global e maior assistência aos países pobres.** Banco Mundial /Global Development Finance, 2002.

BARROS, R. P., HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. (2000). **Education and Equitable**

**Economic** Development. *Economia*, Vol 1, n.º 1.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: pobreza e desigualdade no Brasil.** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e do Departamento de Economia da UFF. Rio de Janeiro, 2001.

CAMPOS, E. L. F.; OLIVEIRA D. A. **A Infreqüência dos alunos adultos trabalhadores, em processo de alfabetização, na Universidade Federal de Minas Gerais.** 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

CARVALHO, Jr, P. H. (2006). **Análise do gasto da união em ações assistenciais ou localizadas na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004.** Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 1236).

CEPAL. (2009). **Panorama Social da América Latina. Documento Informativo.** Disponível em: [www.eclac.org/id.asp?id=37859](http://www.eclac.org/id.asp?id=37859)

CARNEIRO, C. B. Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**, 332 f. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

CNUD.(2010).**Relatório da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento**. Centro Regional de Informação das Nações Unidas United Nations Regional Information Centre for Western Europe (UNRIC Brussels)

CRESPO, A. P. Albernaz; GUROVITZ, E. **A Pobreza como um fenômeno multidimensional**. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

COGGIOLA, Osvaldo. **Programas Sociais “Focados” de combate à pobreza e à fome: uma abordagem crítica**. (2006). Disponível: [insrolux.org/textos07/programasocialcoggiola.pdf](http://insrolux.org/textos07/programasocialcoggiola.pdf) em 5 de janeiro de 2012.

FILHO, Naercio A. Menezes. **A Evolução da Educação no Brasil e seu Impacto no Mercado de Trabalho**. Artigo Preparado para o Instituto Futuro Brasil. Departamento de Economia. Universidade de São Paulo, 2001.

FGV/MPS. **Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, dez. 2001.

FERRARINI, Adriane Vieira. **Pobreza: a possibilidade de construção de políticas emancipatórias**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Tese (Doutorado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

GAFAR, J. (1998). **Growth, inequality and poverty in selected Caribbean and Latin America countries, with emphasis on Guyana**. Journal of Latin America Studies, 30:591–617.

HAGENAARS, A. e DE VOS, K. **The Definition and Measurement of Poverty**. *The Journal of Human Resources*, v.23 n.º 2, p.211-221. Spring 1988.

HIRSCH, B. T. (1980). **Poverty and economic growth: Has trickle down petered out?** *Economic Inquiry*, 18:151–157.

IESALC/UNESCO. Disponível em: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

INEP/EDUDATA. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/Ministério da Educação (2007). *Sinopse da Educação Superior*. Brasília: Acessado em 10 de março de 2009, <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior>

IPEA (2010). **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Comunicado do IPEA n.º 58, 13 de julho de 2010.

IPEA (2006). **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPEA 2009, “PNAD 2008: **Primeiras Avaliações**”, Comunicado da Presidência n.º 30, 24 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. v. 3, 2009a. p. 518-830. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf)>. Acesso em: 12/10/2009.

IPEADATA. **PIB per capita, PIB nacional, População ocupada e anos de estudo** – maiores de 25 anos. Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

KAGEYAMA, Ângela; HOLFMANN, Rodolfo. **A pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n.º 1 (26), pp. 79-112, jan./jun. 2006.

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina: o debate adiado**. São Paulo, Cortez/Unesco, 2000.

MANKIM, Gregory N. **Introdução à Economia**. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARCIO, Pochmann. **Educação e Trabalho: Como desenvolver uma relação virtuosa?** Educ. Soc. Campinas, v. 25, n.º 87, p. 383-389, mai/ago, 2004.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. **Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?** RBE – Rio de Janeiro v. 65, n.º 3 / p. 267–288, jul.-set. de 2011.

MARINHO, Emerson; ARAÚJO, Jair. **Pobreza e o sistema de seguridade social rural no Brasil**. Revista Brasileira de Economia. Vol.64 n.º 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun., 2010.

MEDEIROS, C. Aguiar. **Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. Revista Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 24, n.º 2, p. 323-350, 2003.

MEDEIROS, Marcelo. (2005). **O que faz os ricos, ricos; o outro lado da desigualdade brasileira**. São Paulo, Hucitec. ANPOCS.

\_\_\_\_\_. (2004). **As oportunidades de ser rico por meio do trabalho estão abertas a todos?**

MENEZES, F. Naércio A. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Brasília. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>

NEVES, Clarissa E. Baeta; MORCHE, Bruno; ANHAIA, B. Cruz de.

**Educação Superior no Brasil: acesso, equidade e as políticas de inclusão social.** Congresso de 2009 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), no Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009.

PNAD-IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006).** *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 10 de março de 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

PNUD. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2004.

PNUD. **Glossário da pobreza e desenvolvimento humano.** Relatório do Desenvolvimento Humano de 1997.

PASTORE José, ZYLBERSTAJN, Hélio & PAGOTTO. **Mudança social e pobreza no Brasil: 1970 – 1980.** São Paulo, Livraria Editora Pioneira, 1983.

RANIS, G. & STEWART, F. (2002). **Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina.** *Revista de la CEPAL*, 78:7–24.

REIS, E. Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. (2000). **Pobreza e exclusão social: aspectos sociopolíticos.** Trabalho preparado por solicitação do Banco Mundial, como contribuição para um estudo em andamento sobre a exclusão social no Brasil.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?** FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. (2004). **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda.** *In* Anais do Encontro Nacional de Economia, Brasília. ANPEC.

SILVA, N. de D. Vieira; KASSOUF, A. Lúcia. **A exclusão social dos jovens no mercado de trabalho brasileiro.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 19, n.º 2, jul./dez., 2002.

SILVA, Maria O. da Silva e; LIMA, Valéria F. dos S. de Almada. **O Bolsa Família no Brasil: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina.** Revista. Política. Pública. São Luís – Maranhão. Número Especial. Out., 2012.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. (2005). **A expansão do ensino superior, a sociedade do conhecimento e a educação tecnológica.** Instituto do estudo do trabalho e sociedade. Trabalho realizado por solicitação do SENAI, Departamento Nacional.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sobre ética e economia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 143p.

SOLOW, Robert A. **Contribution to the Theory of Economic Growth.** Quaterly Journal of Economics, v. 70, n.º 1, pp. 65-94, fev. de 1956.

THORNTON, J. R., Agnello, R. J., & Link, C. R. (1978). **Poverty and economic growth: Trickle down peters out.** *Economic Inquiry*, 16:385–394.

## APÊNDICE A – Comparação da situação socioeconômica entre as vinte e sete unidades federativas

Estado	PIB Total	População	PIB pc	Número Pobres	Taxa de redução da pobreza	Valor Total do Bolsa família	Número Desempregado	1% DO PIB	1% DO VBF	1% DO PIB/1% DO VBF	Número de Pobres em 2004	Número de Pobres em 2009	Redução entre 2004 e 2009
Acre	7.386.000	691.132	10,687	224.345	28,52	6.752,698	20.004	73.860	67.527	1,094	313.860,00	224.345,00	89.515
Alagoas	21.235.000	3.156.108	6,728	1.515.188	21,88	39.278.905	150.020	212.350	392.789	0,541	1.939.548,00	1.515.188,00	424.360
Amazonas	49.614.000	3.393.369	14,621	1.051.497	27,87	28.832.405	163.262	496.140	288.324	1,721	1.457.689,00	1.051.497,00	406.192
Amapá	7.404.000	626.609	11,816	206.168	19,51	4.964.494	38.055	74.040	49.645	1,491	256.153,00	206.168,00	49.985
Bahia	137.075.000	14.637.364	9,365	5.512.234	26,29	156.565.931	773.858	1.370.750	1.565.659	0,876	7.478.436,00	5.512.234,00	1.966.202
Ceará	65.704.000	8.547.809	7,687	3.085.040	31,55	93.006.127	318.873	657.040	930.060	0,706	4.506.748,00	3.085.040,00	1.421.708
Distrito Federal	131.487.000	2.606.885	50,438	272.652	50,55	6.521.218	156.619	1.314.870	65.212	20,163	551.397,00	272.652,00	278.745
Espírito Santo	66.763.000	3.487.199	19,145	435.309	40,55	16.545.465	156.674	667.630	165.455	4,035	732.180,00	435.309,00	296.871
Goiás	85.615.000	5.926.300	14,447	689.425	38,73	26.297.271	270.417	1.899.920	262.973	3,256	1.125.165,00	689.425,00	435.740
Maranhão	39.855.000	6.367.138	6,259	2.666.266	28,22	89.485.044	225.685	398.550	894.850	0,445	3.714.385,00	2.666.266,00	1.048.119
Minas Gerais	287.035.000	20.033.665	14,329	2.356.776	46,36	96.929.898	854.840	2.870.550	969.299	2,961	4.393.375,00	2.356.776,00	2.036.599
Mato Grosso do Sul	36.368.000	2.360.498	15,407	240.178	52,53	11.214.658	90.061	363.680	112.147	3,243	505.999,00	240.178,00	265.821
Mato Grosso	57.294.000	3.001.692	19,087	371.824	34,85	14.411.637	107.090	572.940	144.116	3,976	570.685,00	371.824,00	198.861
Pará	58.402.000	7.431.020	7,859	2.631.946	19,52	68.746.476	266.281	584.020	687.465	0,850	3.270.370,00	2.631.946,00	638.424
Parabá	28.719.000	3.769.977	7,618	1.542.919	25,69	43.842.848	150.570	287.190	438.428	0,655	2.076.407,00	1.542.919,00	533.488
Pernambuco	78.428.000	8.810.256	8,902	3.594.917	26,08	101.272.858	510.361	784.280	1.012.729	0,774	4.863.268,00	3.594.917,00	1.268.351
Piauí	19.033.000	3.145.325	6,051	1.205.435	33,05	41.176.481	80.254	190.330	411.765	0,462	1.800.503,00	1.205.435,00	595.068
Paraná	189.992.000	10.680.247	17,779	1.304.080	43,16	38.604.238	388.435	1.899.920	386.042	4,922	2.294.295,00	1.304.080,00	990.215
Rio de Janeiro	353.878.000	16.010.429	22,103	1.982.933	37,83	60.506.078	736.320	3.538.780	605.061	5,849	3.189.598,00	1.982.933,00	1.206.665
Rio Grande do Norte	27.905.000	3.137.541	8,894	1.088.596	29,46	30.670.831	175.654	279.050	306.708	0,910	1.543.144,00	1.088.596,00	454.548
Rondônia	20.236.000	1.503.928	13,455	351.858	27,77	11.307.999	52.171	202.360	113.080	1,790	487.102,00	351.858,00	135.244
Roraima	5.593.000	421.499	13,269	118.337	43,33	4.523.209	18.829	55.930	45.252	1,236	208.831,00	118.337,00	90.494
Rio Grande do Sul	215.864.000	10.914.128	19,778	1.456.403	36,60	40.765.702	392.267	1.158.640	407.637	5,295	2.297.285,00	1.456.403,00	840.882
Santa Catarina	129.806.000	6.118.743	21,214	379.701	49,40	12.360.725	197.015	1.298.000	123.607	10,501	750.440,00	379.701,00	370.739
Sergipe	19.767.000	2.019.679	9,787	765.272	15,90	22.146.084	119.670	197.670	221.461	0,893	909.914,00	765.272,00	144.642
São Paulo	1.084.333.000	41.384.039	26,202	4.241.855	45,39	95.974.010	2.172.543	10.843.330	959.740	11,298	7.767.119,00	4.241.855,00	3.525.264
Tocantins	14.571.000	1.292.051	11,277	340.396	36,73	11.562.906	50.503	145.710	115.629	1,260	538.013,00	340.396,00	197.617

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo IBGE e pelo IPEADATA

PIB – Produto Interno Bruto Estadual em mil Contas Regionais do Brasil: 2005 a 2009. (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica>)

