

A Macroeconomia da Inclusão Social: Relações e Controvérsias

XVI Encontro Nacional de Economia Política

Área 4 – Estados e Nações Face à Nova Configuração do Capitalismo

4.2. Estado e Políticas Públicas

Sessões Ordinárias

Ricardo Agostini Martini¹

Frederico G. Jayme Jr²

Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira³

Resumo: As pesquisas recentes, de natureza teórica ou empírica, e de abrangência nacional ou internacional, põem em cheque o tradicional pensamento de que o crescimento econômico é condição necessária e suficiente para proporcionar inclusão social nas economias capitalistas. Isto é, a dinâmica das variáveis econômicas agregadas tendem a ter impactos diferenciados no sistema, afetando mais alguns setores ou agentes do que outros de acordo com suas características. Conseqüentemente, a dinâmica macroeconômica afeta diferenciadamente as condições de vida de diferentes classes de agentes, de acordo com as características tanto dos agentes, como também das políticas econômicas vigentes. Nesse sentido, mediante uma revisão bibliográfica teórica e empírica sobre a relação entre o desempenho macroeconômico dos países e o bem-estar social, o objetivo do presente trabalho é procurar contribuir para o debate acadêmico, focando em três questões. Primeiro, quais são os agentes econômicos que mais sofrem as recessões? Segundo, quais são os agentes que mais se beneficiam do crescimento econômico? Terceiro, quais são as políticas mais relacionadas com a administração macroeconômica dos problemas sociais?

Palavras-chave: bem-estar social, flutuações macroeconômicas, política macroeconômica, desenvolvimento social.

Classificação JEL: I31, O11, O23

¹ Mestre em Economia pelo Cedeplar-UFMG.

² Professor do Cedeplar e do Departamento de Economia da UFMG e pesquisador do CNPQ.

³ Professora do Cedeplar e do Departamento de Economia da UFMG e pesquisadora do CNPQ.

Abstract: Recent research, both of theoretical or empirical nature, and of national or international coverage, challenge the traditional thought that economic growth is necessary and sufficient condition to provide social inclusion in capitalist economies. That is, the dynamics of aggregate economic variables tend to have different impacts over the system, affecting some sectors more than others or agents according to their characteristics. Consequently, the macroeconomic dynamics differentially affects the living conditions of different classes of agents, according to the characteristics of agents, as well as prevailing economic policies. Thus, the purpose of this article is, through a both theoretical and empirical literature review about the relationship of macroeconomic performance and social welfare, to contribute to intellectual debate, focusing on three questions. First, which are the agents that most suffer the effects of economic recessions? Second, which are the agents that most benefit by economic growth? Third, which are the alternatives of policy related to macroeconomic managing of social welfare?

Key Words: welfare, macroeconomic policy, business cycles, social development.

JEL Classification: I31, O11, O23

1. Introdução

Estudos recentes sobre a relação entre o desempenho macroeconômico dos países e o bem-estar de sua população evidenciam que choques nas variáveis agregadas implicam em impactos diferenciados sobre as economias capitalistas. Neste sentido, as relações entre o ambiente macroeconômico e os indicadores de desigualdade e pobreza permitem inferir se o crescimento econômico é condição suficiente para a garantia de progresso nos indicadores de bem-estar de uma população como um todo. Vale dizer, se “*the rising tide lifts all boats*”⁴. Até meados dos anos 1970, era praticamente um consenso na bibliografia que o desenvolvimento social estava relacionado ao crescimento econômico apoiado em fatores qualitativos macroeconômicos, tais como o progresso tecnológico. A partir de meados da década de 1980, estudos empíricos obtiveram resultados menos otimistas, ou seja, os ganhos de renda e desempenho no mercado de trabalho concentravam-se em determinados grupos.

Como os ciclos macroeconômicos afetam diferenciadamente a distribuição de renda, tanto entre os que auferem renda do trabalho, como entre estes e os rentistas, as políticas públicas podem, e devem, contribuir para amenizar o impacto dos choques econômicos sobre a população mais sensível. Para isso, é necessário manter-se obviamente garantidas, ou até

⁴ Em português, “Uma maré alta carrega todos os barcos”.

mesmo ampliadas, políticas públicas universais.⁵ Essas alternativas de políticas podem ser classificadas distinguindo-se entre aquelas relacionadas à administração macroeconômica do país, principalmente em termos de políticas que reduzam a vulnerabilidade das economias nacionais a choques negativos, bem como aquelas relacionadas às políticas fiscais específicas para a população mais pobre, tais como a assistência social e a criação de empregos temporários. Precisamente, políticas de gastos e políticas arrecadatórias que privilegiem a desconcentração de renda.

Nesse sentido, mediante uma revisão bibliográfica teórica e empírica sobre a relação entre o desempenho macroeconômico dos países e o bem-estar social, o objetivo do presente trabalho é procurar levantar elementos para discussão sobre três questões: (i) quais os agentes econômicos que mais sofrem as recessões? (ii) quais são os agentes que mais se beneficiam do crescimento econômico? (iii) quais são as políticas relacionadas com a administração macroeconômica dos problemas sociais?

Para tanto, o trabalho está dividido em três partes, além desta introdução. Na segunda seção discute-se os aspectos teóricos do desempenho macroeconômico e bem-estar da população. Em seguida são elencados os elementos que confirmam empiricamente os argumentos teóricos levantados anteriormente. A quarta seção se incumbe de analisar as alternativas de política econômica para resolver problemas de pobreza. Finalmente, as conclusões destacam os caminhos da pesquisa nesta área.

2. Desempenho Macroeconômico e Bem-Estar Social: Aspectos Teóricos

2.1. Como os Ciclos Econômicos Afetam o Padrão de Vida e a Pobreza

Os ciclos econômicos geram flutuações que são distintamente distribuídas entre os componentes do produto agregado das economias capitalistas. Os gastos mais sensíveis aos ciclos são os investimentos e o consumo privado de bens duráveis, ao passo que os mais estáveis são o consumo privado de bens não-duráveis e de serviços, o consumo do governo e a demanda internacional por exportações. Além disso, os movimentos do produto são assimétricos, não apenas em termos de momentos de alta e de baixa em relação a sua trajetória média, mas também em relação a sua intensidade no tempo. Mais do que isto, os ciclos possuem evidente dependência de trajetória, sendo comum a ocorrência de períodos longos de maior estabilidade intercalados com oscilações mais intensas.

⁵ Como as políticas educacionais básica, fundamental e superior ou o Sistema Único de Saúde, para se limitar àquelas mais comuns

Os indicadores de desigualdade e de pobreza, que mensuram os níveis de padrão de vida de populações, são afetados diretamente pelos choques macroeconômicos, e isso ocorre de maneira diferenciada entre os diversos grupos de agentes e os setores das economias capitalistas. Sua magnitude é diferenciada por aspectos tais como o setor de emprego, os seus níveis iniciais de riqueza, as localidades geográficas de residência, o gênero, a raça ou o grupo étnico. Ferreira et. al (2000) cita cinco diferentes mecanismos que podem explicar esse fenômeno.

Em primeiro lugar, pela variação dos preços relativos. Os choques macroeconômicos, assim como as políticas de ajuste adotadas, tendem a afetar os preços de cada setor da economia diferentemente, de acordo com a natureza de cada choque e as características estruturais de cada setor. Isso provoca variações no diferencial de lucratividade, de níveis de emprego e de salário entre os setores. De fato, devido à segmentação no mercado de trabalho, principalmente em países em desenvolvimento, assalariados mais vulneráveis e em setores menos dinâmicos são mais propensos a perder o emprego e sofrer os impactos do ciclo econômico com mais vigor.

Em segundo lugar, pela variação na demanda por mão-de-obra. Nos períodos de crise econômica, ou após a adoção de políticas contracionistas, há uma retração da demanda agregada. Isso significa uma diminuição de demanda por bens e serviços produzidos, aumentando o desemprego. Nesse caso, o efeito do choque macroeconômico é diferente para cada tipo de trabalhador, principalmente no tocante a fatores como a qualificação, a experiência e a especialização de seu trabalho.

Terceiro, pela variação no retorno de títulos financeiros. Nos períodos de crise macroeconômica e crescimento da taxa de inflação, as elevações das taxas de juros com objetivos de estabilização provocam concentração de renda e riqueza dos detentores de títulos (rentistas). Em caso de aumento da inflação, o imposto inflacionário incentiva os agentes a demandar menos moeda e investir em títulos e ativos diversos. Todavia, é comum a existência de mecanismos de exclusão financeira sobre as populações de menor renda, de modo que o esses grupos tenham menores condições de defender sua renda contra a desvalorização. Por isso, os pobres acabam arcando com a maior parte do ônus do imposto inflacionário.⁶

Quarto, pelo efeito sobre as políticas públicas. Nas crises econômicas, com a retração da renda agregada, a base de tributação do governo se retrai, comprometendo os gastos públicos. Essa situação se agrava quando, não raro, as políticas de ajuste adotadas contra a

⁶ Sobre crise e seus efeitos diferenciados em populações mais vulneráveis ver Dymski (2007)

crise incluem contrações fiscais. A diminuição no gasto público em geral prejudica com maior intensidade os grupos sociais mais dependentes dos bens e dos serviços públicos, que, quase invariavelmente, consistem nos mais pobres da sociedade.

Quinto, pelos efeitos dos choques sobre as comunidades de agentes. As crises econômicas empiricamente tendem a incentivar migrações e o acirramento de tensões étnicas, religiosas e raciais.

Para Agénor (2001) e Lustig (2000), os indivíduos mais pobres são mais vulneráveis a sofrer as consequências de choques econômicos negativos. Isto é, os ciclos macroeconômicos exercem efeitos assimétricos sobre a pobreza, de modo que, enquanto nas recessões os índices de pobreza aumentam, nas expansões econômicas a sua reversão é limitada via histerese das condições de vida da população. Os autores identificam uma série de fatores pelos quais os pobres são mais afetados pelas recessões macroeconômicas.

Em primeiro lugar, os pobres apresentam um menor acesso à seguridade social. Isso pode ocorrer tanto devido à precariedade do emprego, como também decorrente de sua exclusão legal e política frente às instituições, o que reduz a demanda social por programas de transferência de renda e política fiscal focada sobre a redução da pobreza. Além disso, em países subdesenvolvidos, os trabalhadores mais pobres muitas vezes estão empregados em micro e pequenas empresas que não possuem recursos suficientes para investir em sistemas de contribuição social.

Em segundo lugar, as crises macroeconômicas tendem a estar acompanhadas por concentração de renda. Isso acaba por enfraquecer o impacto de futuros momentos de expansão econômica sobre a redução da pobreza.

Terceiro, as expectativas dos agentes podem prolongar os momentos recessivos dos ciclos econômicos. Sabendo-se que o grau de confiança dos agentes varia ao longo do ciclo econômico, as firmas e os consumidores podem se tornar mais pessimistas durante as fases de contração do que otimistas nas fases de expansão. Isto é, as recessões presentes podem influenciar mais o comportamento dos indivíduos do que o seu grau de otimismo em relação ao futuro. Se isso ocorrer, haverá uma redução na expectativa de lucratividade pelas firmas, o que reduz seus investimentos e tornam o produto e a demanda por mão-de-obra menos sensíveis a choques positivos do que a choques negativos, de modo que o desemprego gerado nas recessões demore a ceder.

Quarto, os ciclos econômicos recessivos podem ser potencializados por restrições de crédito. As recessões econômicas geralmente são acompanhadas por elevações nas taxas de juros, tanto em relação à taxa de mercado, causada pelo maior risco de insolvência que as

instituições financeiras enfrentam, como também em relação à taxa do governo, já que as autoridades monetárias procuram adotar políticas restritivas para defender a moeda doméstica contra ataques especulativos. Os bancos, nessa situação, não repassam os ganhos de juros para seus depositantes, já que têm seus custos de risco elevados. Além disso, para não deteriorar ainda mais o seu portfólio de aplicações, os bancos evitam emprestar recursos para agentes com maior risco de insolvência, o que, em momentos de incerteza inevitavelmente gera restrição de crédito, conforme demonstra Minsky (1986). Assim, o racionamento de crédito aprofunda o impacto da recessão na economia, inibindo investimentos e a demanda por mão-de-obra. Como esse efeito não costuma ocorrer com sinal inverso durante os momentos de crescimento econômico, há uma evidente histerese neste processo.

A problemática das restrições de crédito para a população mais pobre no caso norte-americano, e suas consequências sobre o bem-estar, o funcionamento do setor financeiro e a própria instabilidade macroeconômica internacional contemporânea é explorada por Dymski (2007). Para o autor, esse fator, denominado “exclusão financeira”, ocorre como consequência das tradicionais estratégias de localização e de atuação dos bancos nos Estados Unidos, focando-se em clientes de renda estável e riqueza positiva, e evitando localizar-se em bairros pobres das grandes cidades, sobretudo aqueles habitados por negros e imigrantes latino-americanos⁷.

Dymski (2007) ressalta que o processo de desregulamentação do setor financeiro norte-americano nas décadas de oitenta e de noventa levou à adoção de novas estratégias de atuação por parte dos bancos. As instituições bancárias passaram a criar títulos com juros mais elevados destinados aos clientes de maior risco de inadimplência, como, principalmente, o *subprime*. Assim, a tradicional “exclusão financeira” deu lugar, no final da década de noventa, a uma “exploração financeira” dos mais pobres. Por outro lado, o crescimento desenfreado dos títulos de alto risco em um momento de baixa preferência pela liquidez por parte do setor bancário norte-americano determinou a atual crise financeira do país, com a mudança de expectativas por parte dos emprestadores devido à incerteza.

Segundo Agénor (2001), o impacto do racionamento de crédito sobre a crise econômica depende de dois fatores. Em primeiro lugar, da concentração do mercado financeiro, a qual tende a se aprofundar nas recessões, já que muitas vezes os bancos menores, mais frágeis financeiramente, têm maior propensão a falir. Em segundo lugar, da dependência das firmas em relação ao crédito bancário. Enquanto que as firmas maiores procuram

⁷ Por essa razão, o autor destaca que a exclusão financeira norte-americana é um fenômeno de discriminação não apenas social, mas também racial.

financiar seus investimentos com recursos próprios, as pequenas e médias empresas dependem mais de empréstimos do sistema financeiro para custear suas atividades, e isso ocorre mais freqüentemente nas economias subdesenvolvidas. Contudo, são essas empresas que empregam mais mão-de-obra em sua função de produção, de modo que são as suas decisões de investimento que têm maior potencial de afetar a pobreza da sociedade.

A restrição ao crédito também pode afetar negativamente o consumo das famílias mais pobres, tanto pelo problema da seleção adversa, como pela deterioração no preço dos ativos, o que provoca um efeito-renda negativo permanente sobre os mais pobres. Sabe-se que os mais pobres são menos protegidos contra os choques econômicos recessivos, já que possuem menos ativos e acesso à poupança, e tendem a ser excluídos dos mercados privados de crédito, pelos problemas de informação assimétrica e custos de transação⁸. Assim, para manter um padrão de consumo mínimo para a subsistência, os agentes mais pobres podem ser levados a adotar escolhas de alocação de trabalho sub-ótimas nas suas famílias, como o trabalho infantil. E, se mesmo assim o consumo de subsistência familiar não for atingido, haverá um impacto negativo sobre a qualidade de sua saúde e nutrição.

Os ciclos econômicos também exercem um efeito de substituição de trabalhadores no mercado de trabalho. Nas crises, há um efeito assimétrico sobre o emprego e a produtividade nas firmas, de modo que os trabalhadores mais qualificados tendem a permanecer em seus empregos com maior rigidez. Isto define o já referido fenômeno da segmentação do mercado de trabalho. Isso ocorre porque esses trabalhadores, em geral, são mais difíceis de serem repostos futuramente pelas empresas, tanto como consequência da especificidade de sua mão-de-obra qualificada, como devido aos custos de treinamento assumidos para transferir outros trabalhadores para suas ocupações. Nesse caso, os trabalhadores menos qualificados (e, por conseguinte, com menor produtividade) tendem a ser mais sensíveis aos ciclos econômicos, em termos de níveis de emprego e de salários. Por esse fator, verifica-se uma maior dispersão salarial nas economias com maior desigualdade de qualificação.

Por outro lado, é possível que, nas expansões econômicas, as firmas prefiram investir no aumento de sua produtividade, aplicando recursos na compra de capital fixo, ao invés de recontratar os trabalhadores menos produtivos. Isso é possível de acordo com o grau de

⁸ Segundo Lustig (2000), os pobres tendem a adotar dois tipos de estratégia para contornar sua exclusão dos mercados privados de crédito e de se proteger em relação às incertezas econômicas. Em primeiro lugar, pelas estratégias de redução do risco ex-ante, pela combinação de trabalho em atividades geradoras de renda com baixa covariância entre elas e com menor risco, mesmo que isso signifique menor rentabilidade. Em segundo lugar, pelas estratégias de cópia de risco ex-post, pela poupança na forma de ativos físicos e pela criação de redes informais de compartilhamento de risco em nível comunitário. Contudo, mesmo com esses mecanismos, a redução do nível de consumo das famílias mais pobres é evidente nos períodos de recessão econômica.

substitutibilidade entre a mão-de-obra não-qualificada e o capital fixo, e o grau de complementaridade entre a mão-de-obra qualificada e o capital fixo em sua função de produção. Esse fator provoca uma persistência no desemprego dos trabalhadores menos qualificados ao longo do ciclo econômico.

Por fim, em alguns casos, a recessão pode exercer um impacto permanente sobre a situação de pobreza crônica na economia. Isso ocorre quando a crise provocar um efeito-renda negativo sobre as famílias mais pobres, o que pode conduzir a menores taxas de frequência escolar por parte de seus filhos e menores gastos com saúde, o que, no agregado, pode gerar um efeito simultâneo e cumulativo sobre o desempenho macroeconômico, em um círculo vicioso (Lustig, 2000).

2.2. Desigualdade, Pobreza e o Crescimento Econômico

A visão tradicional nas teorias sobre o crescimento econômico é que a sua dinâmica exerce um efeito de *trickle-down* sobre a pobreza, isto é, de transferência relativa de recursos dos mais ricos para os mais pobres das economias capitalistas. Segundo essa visão, a acumulação de capital tende a elevar o montante de recursos disponíveis nos mercados de crédito da economia, de modo que os mais pobres têm cada vez mais condições de investir em seus negócios para procurar melhorar as suas condições de vida.

Além disso, como os indivíduos mais pobres das economias capitalistas têm a maior parte dos seus rendimentos vindos do trabalho, espera-se que o impacto do desempenho macroeconômico sobre o seu bem-estar dependa das condições do mercado de trabalho ao longo do tempo.

Nesse sentido, Okun (1965 e 1973) foi pioneiro em analisar empiricamente a relação entre crescimento econômico e bem-estar social, mensurado pelo emprego do trabalho, definindo o que em macroeconomia é conhecido como a Lei de Okun. Basicamente, esta teoria estabelece que produto e desemprego são variáveis negativamente correlacionadas. Contudo, isso não ocorre na mesma proporção, já que, com o progressivo crescimento da produtividade da mão-de-obra na economia, cada vez são necessários menos trabalhadores para produzir um mesmo montante de produto. Mais ainda, essa relação não é universal, pois depende de fatores institucionais e tecnológicos, bem como varia ao longo do tempo.

Além disso, segundo Okun (1965), as medidas estatísticas de desemprego subestimam os custos de bem-estar vigentes em uma economia estagnada, por três razões. Em primeiro lugar, o desemprego provoca um efeito-desânimo nos trabalhadores que permanecem muito tempo procurando empregos sem conseguir, o que reduz a força de trabalho da economia. Em

segundo lugar, o desemprego eleva as ocorrências de contratos de trabalho em tempo parcial, de pagamento também reduzido para o trabalhador. Por fim, elevadas taxas de desemprego provocam perdas de produtividade da mão-de-obra.

Um mercado de trabalho aquecido, por outro lado, é benéfico aos trabalhadores mais pobres, não apenas por significar a criação de novos empregos, mas também por melhorar a qualidade dos empregos existentes. Segundo o autor (1973), essa melhora na qualidade dos empregos não ocorre devido efeitos de substituição de empregados dentro das empresas de acordo com critérios de produtividade individual, mas sim pela contratação de novos empregados por parte das empresas mais produtivas, que pagam salários mais elevados aos seus contratados por mecanismos de salário-eficiência.

Por outro lado, de acordo com o modelo apresentado por Aghion & Bolton (1997), o efeito de *trickle-down* sobre a pobreza ocorre, mas é afetado por imperfeições e particularidades do sistema financeiro. Os autores argumentam que a economia apresenta um problema de custo moral, a taxa de juros é uma função do risco percebido pelas instituições financeiras, o qual é inversamente proporcional à dotação inicial de recursos dos agentes empreendedores, uma vez que as empresas geridas por indivíduos mais pobres têm maior probabilidade de falência. Devido ao problema de custo moral, a taxa de juros tende a ser mais elevada para os agentes pobres, o que cria um problema de restrição de crédito na economia.

Os autores concluem sua teoria sugerindo que políticas permanentes de distribuição de renda podem equalizar as oportunidades de investimento pelos agentes e aumentar a eficiência da economia, já que os ganhos de renda pelos mais pobres tendem a elevar seus recursos para garantir sucesso nos seus empreendimentos, reduzindo assim seu custo moral. Como essas políticas incentivam novos investimentos ao mesmo tempo em que incentivam o maior sucesso dos novos empreendimentos, elas estimulam o crescimento da economia.

No entanto, Deaton (2004) argumenta que há um problema metodológico na mensuração do impacto do crescimento econômico sobre a pobreza. O autor aponta o “Efeito Al Capone”, segundo o qual, com o crescimento econômico, as atividades econômicas informais dos países subdesenvolvidos passam a ser cada vez melhor mensuradas empiricamente. Como as atividades informais estão geralmente ligadas aos mais pobres, a redução da pobreza nesses casos de crescimento tende a ser sobreestimada.

Por isso, de acordo com Gafar (1998) e Deaton (2004), o crescimento econômico é necessário, mas não suficiente, para reduzir a pobreza. Para que a pobreza ceda, é necessário que o crescimento seja forte o suficiente para elevar a demanda agregada por empregos e

e elevar os salários reais de todos os trabalhadores. Isso não ocorre, por exemplo, se o crescimento for urbano-viesado, mais intensivo em capital físico ou financeiro, bem como em mão-de-obra mais qualificada do que em mão-de-obra menos qualificada. Nesses casos, a pobreza absoluta pode até mesmo aumentar com o crescimento econômico.⁹

Os fundamentos da relação teórica e empírica entre crescimento econômico e pobreza são explorados por Ravallion (2004), de acordo com a teoria do crescimento pró-pobre. Esse conceito pode ser entendido por dois conceitos distintos. Em primeiro lugar, é o crescimento econômico com variações distributivas que favorecem os indivíduos mais pobres, de modo que a pobreza diminui mais do que diminuiria sem essas mudanças. Ou seja, é o crescimento no qual a variação positiva da renda dos indivíduos pobres é superior à dos não-pobres. Em segundo lugar, é o crescimento econômico compatível com uma redução na pobreza mensurada com base em algum índice absoluto.

Observando dados empíricos, Ravallion conclui que, embora não haja uma correlação direta entre variações da desigualdade e o crescimento econômico¹⁰, o crescimento tende a reduzir os indicadores de pobreza na sociedade. Ou seja, o crescimento é naturalmente pró-pobre pela segunda definição do termo, mas não conclusivamente pela primeira. Todavia, a elasticidade da redução da pobreza em função do crescimento tende a variar muito de economia para economia, e isso ocorre devido a dois fatores primordiais.

Em primeiro lugar, pelo nível inicial de desigualdade na economia. Quanto maior for a desigualdade inicial em um país, menores deverão ser os ganhos dos mais pobres em relação ao crescimento¹¹. A desigualdade não deve ser vista como função apenas da renda. Ela pode ser de natureza multidimensional, como, por exemplo, de acesso a meios de acumulação de tecnologia (e a capacidade de seu uso), capital físico, ou de acesso a bens públicos, como bens de infra-estrutura e serviços sociais. Mesmo nessas situações, ela dificulta o aproveitamento de oportunidades, e prejudica os mais pobres frente a crescimento econômico.

⁹ Obviamente um crescimento que concentra a renda, embora possa não aumentar a pobreza absoluta, necessariamente aumenta a pobreza relativa, categoria fundamental, e por vezes negligenciada, em estudos sobre o tema.

¹⁰ No entanto, o autor observa que as estimativas sobre a evolução de indicadores de desigualdade não são totalmente confiáveis, por dois motivos principais. Primeiro, erros de medida nesses estudos são muito comuns. Segundo, porque os índices de desigualdade mais comuns (como o coeficiente de Gini) não são apropriados para se avaliar a variação da pobreza ao longo do tempo, tanto porque são incapazes de diferenciar em quais quantis de renda que ocorrem as variações de desigualdade, como também porque medidas relativas podem acabar por ignorar a evolução da pobreza absoluta na economia.

¹¹ Segundo Ravallion, o contrário também é verdadeiro, isto é, em algumas situações a desigualdade pode proteger os pobres de efeitos mais severos decorrentes das contrações econômicas.

Em segundo lugar, a elasticidade de redução da pobreza em função do crescimento econômico depende das variações da distribuição de renda em cada sociedade, o que depende fundamentalmente de seus fatores institucionais específicos. Por outro lado, também depende da natureza setorial e regional do crescimento econômico, e da sua relação com a distribuição da população pobre nessas regiões e setores da economia¹².

Ravallion conclui seu trabalho argumentando que a desigualdade e a pobreza, quando encontradas em patamares muito elevados, podem se tornar fatores que inibem o crescimento econômico. Isso pode ocorrer por dois fatores: primeiro, pela exclusão financeira, de acordo com mecanismos semelhantes aos apresentados por Dymski (2007), Agénor (2001) e Lustig (2000); segundo, pela instabilidade macroeconômica causada por conflitos sociais que atrapalhem as decisões de política econômica por parte das autoridades competentes. Ressalte-se, por sua vez, que no estudo de Ravallion (2004) o conceito de pobreza relativa não é explorado, de modo que a ideia de crescimento pró-pobre esconde um aspecto central, qual seja, o fato de que pobreza relativa é um conceito fundamental neste contexto, sob pena de negligenciar o deletério efeito da concentração de renda e riqueza nas sociedades.

3 – Evidências Empíricas sobre a Relação Entre Desempenho Macroeconômico e Bem-Estar: *Does the Rising Tide Lift All Boats?*

3.1. – Evidências Empíricas para Economias Desenvolvidas

Os primeiros estudos empíricos relacionando o desempenho macroeconômico e o progresso nos indicadores sociais foram realizados ao longo das décadas de 1970 e de 1980, e geralmente confirmavam a hipótese de que o crescimento econômico é uma condição necessária e suficiente para reduzir a pobreza na sociedade. Um exemplo importante nesse sentido é o estudo elaborado por Blank & Blinder (1986), que relacionou a performance macroeconômica e a taxa de pobreza nos Estados Unidos de 1959 a 1983. Os autores concluíram que o desempenho macroeconômico afeta substancialmente a pobreza, de modo que para cada 1% de aumento na taxa de desemprego, há uma elevação de cerca de 0,7% da taxa de pobreza no país. Contudo, o desemprego estaria desigualmente distribuído ao longo da população, afetando com mais intensidade os trabalhadores menos qualificados, assim como os jovens negros, associados com menor escolaridade e experiência no mercado de trabalho.

Trabalhos empíricos posteriores, no entanto, verificaram o enfraquecimento da relação entre o desempenho macroeconômico e a variação da pobreza. Particularmente ao caso norte-

¹² Ravallion cita como exemplos a concentração de pobres nas regiões rurais da China e da Índia, ao passo que o crescimento econômico recente nesses países tem caráter urbano-viesado.

americano, o principal fator apontado pelos autores que contribuiu para isso foi o crescimento da concentração de renda. Cutler & Katz (1991) observam o acirramento da desigualdade salarial nos Estados Unidos decorrente de uma menor demanda por mão-de-obra não-qualificada nessa economia a partir da crise de 1979-1983. Mesmo no posterior período de crescimento (1983-1989), a nova estrutura da distribuição de renda reduziu o impacto do crescimento sobre a pobreza, a qual não se reduziu aos patamares anteriores a 1979.

De acordo com os resultados obtidos pelos autores, a principal causa da concentração de renda nos Estados Unidos durante a década de 1980, foi o crescimento da desigualdade de ganhos salariais, pois os diferenciais de educação passaram a ser mais valorizados, principalmente para os trabalhadores mais jovens, assim como os diferenciais de experiência, já que os mais velhos passaram a ter maiores aumentos salariais relativos, assim como diferenciais demográficos, sobretudo os que podem indicar variações de qualificação entre os trabalhadores.

Tobin (1993) verificou que a relação entre a “maré alta” e o “carregamento de todos os botes” começou a dar sinais de enfraquecimento na economia norte-americana a partir do primeiro choque do petróleo, em 1973. Segundo o autor, isso se deu tanto por causa de uma maré fraca (pior desempenho macroeconômico do que na década anterior), como também por causa de botes mais pesados, identificados por um menor crescimento anual da produtividade do trabalho. Esse enfraquecimento fez com que as previsões sobre o comportamento dos índices de pobreza fossem subestimadas ao longo de toda a década de 1980, reforçado pelo fato de que houve uma concentração do desemprego sobre determinados grupos demográficos no país, como os negros e os mais jovens. O autor ressalta que esse fator pode ter levado a um efeito de desencorajamento no mercado de trabalho¹³, de modo que os trabalhadores mais propensos a pobreza (principalmente os jovens negros) se desestimulam a procurar novos empregos, piorando ainda mais a sua situação.

No mesmo sentido, Hines et al. (2001) procuraram explicar empiricamente a queda dos salários reais dos trabalhadores norte-americanos ao longo dos anos 1980 e no início da década de 1990. Os autores concluem que há um efeito assimétrico entre o desempenho macroeconômico sobre a pobreza, de modo que o mercado de trabalho é mais fortemente afetado por recessões do que por expansões, além do fato de que os períodos de recessão tendem a ser mais curtos e intensos do que os de expansão econômica. Foi observado que o grupo demográfico mais afetado pelas crises são aqueles com menor nível de educação. Além

¹³ Segundo esse efeito, o aumento das taxas de desemprego reduzem a oferta de mão-de-obra.

disso, foi demonstrado que os trabalhadores tendem a migrar de empregos de diferentes rentabilidades, na medida em que o ciclo econômico afeta o mercado de trabalho.

Haveman & Schwabish (1999) observaram que a performance macroeconômica recuperou o seu vigor contra a pobreza a partir de 1993. O enfraquecimento dessa relação nos anos 1980 pode ser considerado uma anomalia decorrente de mudanças na estrutura do mercado de trabalho, causadas por três fatores. Primeiro, choques tecnológicos que elevaram a demanda por mão-de-obra qualificada, em detrimento de trabalhadores de menor escolaridade. Segundo, pela entrada na força de trabalho norte-americana de jovens e de imigrantes, os quais estão associados à menores dotações de produtividade. Terceiro, a redução dos programas governamentais de assistência social (*welfare*), que incentivou a entrada de trabalhadores menos produtivos na força de trabalho, como, por exemplo, das mães solteiras.

Bowles et al. (1983) observam, a partir de uma visão distinta daquelas apresentadas até aqui, que a concentração de renda na economia norte-americana na década de 1980 pode ser entendida pela natureza do arranjo institucional do mercado de trabalho, bem como das diretrizes da política econômica do país no início daquela época. Com efeito, a recessão do início da década foi interpretada pelas autoridades econômicas, e por muitos pesquisadores e analistas¹⁴, como causada por escassez de capital, cuja solução seria o favorecimento da acumulação de dinheiro pelos indivíduos mais ricos, para incentivar investimentos. Tal visão, associada à *Supply-Side Economics*, apontava que o problema dos EUA era o de excesso de tributação que gerava desincentivo ao trabalho. Em consequência, a estratégia utilizada era de corte nos tributos dos mais ricos para produzir um aumento da oferta de mão-de-obra.

Os autores discordam dessa interpretação para a crise, assim como das políticas adotadas. Segundo eles, a crise foi uma consequência da dinâmica da organização econômica internacional. Isto é, as empresas norte-americanas, que dominavam a economia mundial desde o final da Segunda Guerra Mundial, passaram a enfrentar maior concorrência de empresas emergentes europeias e japonesas. Consequentemente, houve diminuição de suas margens de lucro e, para compensar, procuraram cortar custos de pessoal, fazendo pressão tanto no mercado de trabalho, como mesmo na política do país, de modo contrário à permanência de proteções legais aos trabalhadores¹⁵. Uma solução alternativa para a crise,

¹⁴ Os autores apelidam essa visão conservadora sobre a recessão norte-americana do início dos anos 1980 como “*trickle-down economics*”.

¹⁵ Na visão dos autores, as próprias políticas econômicas contracionistas tomadas no início da década tinham o objetivo de desaquecer o mercado de trabalho para enfraquecer o poder de barganha dos trabalhadores.

que atacaria as suas verdadeiras raízes, seriam políticas de combate ao desperdício de recursos nos Estados Unidos, principalmente mediante mecanismos de controle sobre o poder de mercado das grandes empresas. Precisamente, o processo de concentração de renda e riqueza nos EUA neste período se explica por assimetrias de poder entre as grandes corporações e os trabalhadores. Destaca-se que este tipo de visão vai ao encontro do argumento da exclusão financeira destacada por Dymski (2007).

A partir do final da década de 1990, os estudos empíricos sobre a relação entre a macroeconomia e a redução da pobreza nos Estados Unidos tornaram-se mais divergentes. Trabalhos como o de Haveman & Schwabish (1999), por exemplo, apontaram um “retorno à normalidade”, em que o crescimento econômico haveria voltado a ser condição necessária e suficiente para a redução da pobreza, sendo a década de 1980 considerada uma anomalia. Observe, mais uma vez, que esta visão vai de encontro ao argumento de Bowles et. Al (1983), uma vez que negligencia o papel das grandes corporações e as relações de poder em uma economia capitalista.

Outros trabalhos, como o de Bradbury (2000), também destacam a maior importância do crescimento econômico contra a pobreza nessa década, mas sem garantir a convergência de bem-estar entre todos os grupos demográficos. Por fim, trabalhos como o de Freeman (2001) são menos otimistas e observam que existem casos de exclusão social na economia norte-americana, de modo que não são todos os grupos sociais que podem se beneficiar da conjuntura do mercado de trabalho da mesma maneira.

Durante os anos 1990, a expansão econômica favoreceu todos os principais grupos demográficos nos Estados Unidos, conforme aponta o trabalho de Bradbury (2000). Analisando os diferenciais de raça, sexo e idade, a autora concluiu que o crescimento econômico reduziu a taxa de desemprego de maneira mais intensa para os grupos vistos como menos favorecidos economicamente, isto é, os negros e os mais jovens. Contudo, destaca que o crescimento econômico não é condição suficiente para a convergência total dos níveis de bem-estar dos grupos estudados. Isto é, mesmo menores, as desigualdades persistem, motivadas por fatores ligados à produtividade da mão-de-obra (como diferenciais de educação e de treinamento dos trabalhadores), e de efeitos regionais e setoriais referentes ao mercado de trabalho.

Freeman (2001) observa que a economia norte-americana, de 1959 a 1999, assistiu a um crescimento da proporção de famílias pobres, mesmo nos anos de crescimento econômico. O autor aponta como causa para essa tendência a concentração da proporção de desempregados sobre grupos de indivíduos com certas características específicas. Por

exemplo, foi observado que os deficientes, as pessoas que cuidam de parentes necessitados e de crianças, os idosos e os imigrantes com baixos níveis de educação tendem a permanecer desempregados por mais tempo do que a média nacional, e isso os tornam mais propensos a permanecer em uma situação de pobreza.

O autor conclui o seu estudo argumentando que, se por uma lado verificou-se um enfraquecimento na interação entre o crescimento econômico e o mercado de trabalho nos Estados Unidos a partir de meados dos anos 1970, o mesmo não se verificou na relação entre o mercado de trabalho e a pobreza. Além disso, a maior desigualdade entre salários observada a partir dos anos oitenta foi prejudicial para a renda dos trabalhadores mais pobres e menos qualificados, o que corroborou a elevação dos indicadores de pobreza nessa época, mesmo nos anos de maior crescimento do produto. Ou seja, os indicadores de pobreza só passaram a ceder nos períodos em que o crescimento econômico conseguiu gerar empregos em volume suficiente para incluir os trabalhadores dos grupos demográficos menos favorecidos.

Dentre os fatores que explicam o comportamento da pobreza em dezoito países ocidentais, Brady (2004) analisa três exemplos: as políticas de *welfare state*, o comportamento do mercado de trabalho e variáveis macroeconômicas e demográficas. O fator, no conjunto dos dezoito países, mais correlacionado com a redução dos três indicadores de pobreza, de acordo com as evidências, são as políticas sociais, principalmente aquelas destinadas às transferências monetárias e aos gastos com saúde pública¹⁶. Em relação ao mercado de trabalho, o autor verificou que, se por um lado o aumento da participação da mão-de-obra feminina na força de trabalho dos países está negativamente relacionado com os três indicadores de pobreza, a desindustrialização observada nos países desenvolvidos ocidentais está positivamente relacionada com a pobreza geral da população. Por fim, Brady aponta que as variáveis macroeconômicas e demográficas são menos importantes do que as demais para explicar a pobreza. Segundo o autor, o crescimento econômico afeta a pobreza geral da população e das crianças, o desemprego afeta a pobreza dos idosos¹⁷ e a maior incidência de mães solteiras afeta a pobreza das crianças.

¹⁶ Como se sabe, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, na Europa Ocidental os governos utilizam frequentemente políticas ativas de assistência social e de seguro-desemprego.

¹⁷ Todavia, o autor não explica qual é o mecanismo econômico que relaciona variações na taxa de desemprego e variações na taxa de pobreza da população idosa.

3.2. Evidências Empíricas para Economias Subdesenvolvidas

A relação entre o desempenho macroeconômico e os indicadores sociais nas economias subdesenvolvidas depende fundamentalmente de outros fatores além do comportamento do mercado de trabalho e da distribuição de renda salarial, tal como é o caso norte-americano. Esses fatores podem incluir desde as diretrizes da política econômica adotada em cada país em cada período, até mesmo características da comunidade em que cada família participa, assim como acesso a serviços de saúde, educação e oferta de bens de capital e instrumentos de progresso tecnológico.

Aassve & Arpino (2007) avaliaram o impacto do crescimento econômico verificado no Vietnã ao longo da década de 1990 sobre o bem-estar de sua população, controlando por características pessoais, regionais e demográficas dos domicílios. Com sua análise, os autores chegaram às seguintes conclusões. Em primeiro lugar, o crescimento econômico vietnamita possibilitou um verdadeiro *catch-up* (convergência) social, de modo que os domicílios mais pobres, ou com características que os associam à pobreza¹⁸, obtiveram maiores taxas de crescimento do consumo ao longo do período estudado. Em segundo lugar, observou-se o impacto de uma mudança na estrutura econômica nacional ao longo da década, de modo que os domicílios localizados nas regiões rurais obtiveram crescimento médio de consumo cerca de 7% menor do que aqueles localizados em regiões urbanas, inclusive em relação às famílias lideradas por indivíduos mal qualificados e desempregados. Terceiro, foi destacada a importância das características da comunidade sobre o bem-estar familiar, em termos de consumo, crescimento da renda e menor propensão à pobreza. O fator de nível comunitário mais importante, de acordo com as conclusões dos autores é a dotação de recursos relacionados ao transporte entre as regiões do país, como estradas.

Em um estudo empírico para a América Latina, Ranis & Stewart (2002) observaram que o baixo desenvolvimento humano dos países latino-americanos, acumulado pelo descaso político nos períodos anteriores, tornou-se ele mesmo um fator que atrasa o processo de crescimento econômico, já que os novos empregos criados demandam cada vez mais trabalhadores qualificados, em consequência ao desenvolvimento tecnológico que acontece no mundo inteiro. Portanto, os autores concluem que há um verdadeiro círculo vicioso entre má qualificação da força de trabalho e recessão econômica na América Latina.

Um trabalho empírico aplicado à realidade mexicana foi elaborado por Antman & McKenzie (2005). Os autores chegaram à conclusão de que os efeitos dos choques

¹⁸ Como, por exemplo, um elevado número de filhos.

macroeconômicos sobre a renda dos indivíduos tendem a se dissipar rapidamente ao longo do tempo. Ou seja, a desigualdade de renda no México se deve sobretudo a efeitos fixos individuais, tais como o grau de educação, o gênero, a raça, a coorte de idade, o ambiente familiar e institucional, as habilidades produtivas e o acesso a recursos de capital.

Em relação ao Brasil, as características particulares do mercado de trabalho, que explicam o seu comportamento frente à dinâmica macroeconômica, são explicadas por autores como Mattos (2005) e Dedecca (1998, 2005). Segundo Dedecca (2005), a principal característica do mercado de trabalho brasileiro é a presença simultânea de trabalhadores incluídos e excluídos dos mecanismos institucionais de proteção e de regulação. Mattos (2005), assim como Dedecca, afirma que essa heterogeneidade estrutural da economia brasileira, caracterizada pela elevado nível de segmentação do mercado de trabalho, decorre do processo histórico de formação do mercado nacional.

Com efeito, a raiz da exclusão social no mercado de trabalho brasileiro está na ausência, na história do país, de algum processo de mobilização migratória da população seguindo a instituição do trabalho livre assalariado, tal como ocorreu nos Estados Unidos, com a Guerra de Secessão, e em muitos países da Europa, com a queda das tradições e direitos feudais. Após a abolição da escravidão, em 1888, mesmo sendo a região Sudeste o centro político e econômico do Brasil, a maior parte da população trabalhadora concentrava-se na região Nordeste, como uma herança da tradicional economia açucareira escravista, há muito tempo em decadência. Em consequência, a exclusão social no mercado de trabalho brasileiro nasceu da incapacidade da economia nacional, em absorver a mão-de-obra liberada pela escravidão, e concentrada nas regiões mais pobres do país. Assim, a regulação do mercado de trabalho, iniciada na década de 1930, foi um fator que reforçou a exclusão, já que concentrou seus benefícios sobre os trabalhadores dos grandes centros urbanos do Sudeste.

Esse processo histórico de formação levou à divisão do mercado de trabalho brasileiro em dois setores básicos. Em primeiro lugar, um mercado interno de trabalho, ocupado por trabalhadores de setores da economia tecnologicamente avançados e estruturalmente oligopolizados. Em segundo lugar, um mercado externo de trabalho, ocupado por trabalhadores de setores com baixa taxa de inovações técnicas, cujos empregos e salários estão mais sujeitos a flutuações cíclicas. Nesse mercado externo, os trabalhadores estão mais sujeitos à exclusão social, já que seus empregos tendem a ser eliminados conforme avança o progresso tecnológico. Isto é, os trabalhadores do mercado externo perdem empregos nos momentos de recessão macroeconômica, os quais não são totalmente repostos nos momentos de expansão. Segundo Mattos (2005), a segmentação do mercado de trabalho está relacionada

com a concentração de renda no país, uma vez que a possibilidade de contratar trabalhadores de mercado externo, principalmente para a prestação de serviços, por baixos salários favorece a garantia de margens de lucro para as grandes empresas do mercado interno.

Barros et al. (2000) observaram para as décadas de 1980 e 1990 que, enquanto a pobreza no Brasil está mais correlacionada com o desemprego, a desigualdade se relaciona mais fortemente com a inflação. Especificamente, o impacto da inflação sobre esses dois indicadores tende a ser menor quanto maior for o seu valor, o que indica, segundo os autores, que a sociedade acaba por criar mecanismos institucionais para contornar os efeitos reais da inflação sobre a economia.

Um estudo específico sobre o impacto dos choques macroeconômicos sobre o bem-estar individual na economia brasileira foi elaborado por Neri & Thomas (2000). De um modo geral, os autores concluem que o crescimento econômico por si só é insuficiente para resolver o problema da pobreza no Brasil, principalmente por causa da situação dos trabalhadores de baixa qualificação.

No que diz respeito ao impacto sobre a renda individual, os choques provocam instabilidade sobre os rendimentos dos trabalhadores. As recessões afetam mais intensamente a renda dos mais ricos, mesmo que eles tenham melhores meios de se proteger das crises, mas os mais ricos tendem a ganhar mais com os períodos de crescimento. Os momentos de crescimento pró-pobre foram os anos que imediatamente sucederam planos de estabilização macroeconômica, como o plano Cruzado (1987) e o plano Real (1994).

Os autores explicam que, com base em estudos empíricos, a taxa de pobreza no país depende menos do ciclo macroeconômico do que das características individuais dos pobres, sobretudo no que diz respeito à sua escolaridade e qualificação profissional. Assim, os trabalhadores de baixo nível educacional tendem a empobrecer nos períodos de crise, mas não se recuperam totalmente nos períodos de crescimento, levando-os a um processo de empobrecimento progressivo.

No que diz respeito ao emprego, observou-se que a taxa de desemprego tende a acompanhar o ciclo econômico. Todavia, não há uma correlação direta entre o desemprego e a pobreza no Brasil, tanto pelo papel do setor informal no mercado de trabalho, que absorve parte da mão-de-obra sobretudo nos períodos de recessão, como pelo papel dos mecanismos de seguro-desemprego, que ajudam o trabalhador a escolher melhor seu próximo emprego, nas épocas de expansão econômica.

No mesmo sentido do trabalho de Neri & Thomas (2000), Justesen (2008) estimou o impacto do crescimento de longo prazo e das flutuações cíclicas sobre os trabalhadores

brasileiros, controlando por sua idade. O autor concluiu que as recessões afetam principalmente os jovens em termos de participação no mercado de trabalho de desemprego. Segundo o estudo, a taxa de desemprego dos jovens apresenta um crescimento menor nas crises, mas mantém-se em um patamar muito superior ao dos adultos. Por outro lado, o salário dos jovens tende a reduzir-se relativamente menos, criando uma situação de rigidez salarial que pode, inclusive, explicar as suas maiores taxas de desemprego. Nos momentos de expansão, as elevadas taxas de desemprego que a economia brasileira apresentou nas décadas de 1980 e de 1990 prejudicaram a recuperação salarial de todos os trabalhadores. Os jovens, em geral, não se recuperam em termos de taxas de emprego nos períodos de crescimento econômico na mesma medida em que perdem nas recessões, comparando-se com os adultos.

4. Alternativas Políticas para o Controle dos Efeitos dos Choques Macroeconômicos sobre a Pobreza

O ideal para se proteger a população de uma economia de choques recessivos é a administração de uma estrutura macroeconômica capaz de fazer com que esses ciclos negativos sejam evitados. Por exemplo, é sabido que a volatilidade dos fluxos internacionais de capitais tende a provocar bolhas especulativas e instabilidades de expectativas nas economias de sistema financeiro mais fraco e de pior regulação. Por isso, é recomendável a adoção de políticas que fortaleçam os sistemas financeiros nacionais e que proporcionem credibilidade às instituições econômicas de cada país, principalmente mediante o equilíbrio contínuo do balanço de pagamentos. Ademais, políticas macroeconômicas contra-cíclicas, tanto monetárias quanto fiscais exercem papel fundamental na lógica de garantir crescimento com alívio da pobreza e maior inclusão social.

Em primeiro lugar, uma política cambial que garanta um câmbio competitivo tem sido empiricamente demonstrado ser conveniente para o crescimento, particularmente de países em desenvolvimento, como demonstra Rodrik (2007) e Gala (2008). A questão neste caso é garantir um câmbio competitivo que seja capaz de gerar empregos e estimular investimentos que equilibram a balança comercial. Com efeito, a manutenção da taxa de câmbio competitiva atua diretamente no nível de demanda efetiva e, por meio desta, da acumulação de capital afetando, assim, o produto potencial da economia, bem como de incrementar a produtividade via retornos crescentes de escala. Em outras palavras, há uma interação positiva entre a demanda efetiva, ganhos de produtividade via inovação e crescimento econômico e admite a possibilidade de que a taxa “natural” de crescimento seja endógena.

Assim, à medida que uma desvalorização tem impactos positivos sobre a demanda agregada, ela tem efeitos que se prolongam a curto e a longo prazo sobre o crescimento econômico.

Em segundo lugar, do ponto de vista do setor financeiro, Lustig (2000) reconhece que os países subdesenvolvidos costumam apresentar mercados financeiros mais vulneráveis, que produzem ineficiências em relação à alocação de capital, na forma de bolhas especulativas, comportamento de manada por parte dos investidores, problemas de informação generalizados e baixa credibilidade frente ao público. Assim, quando essas economias permitem demasiada liberdade a fluxos de capitais internacionais, pode haver um problema de sobre-endividamento externo por parte do sistema financeiro doméstico, causado em função das falhas de mercado já descritas, criando uma tendência a crises financeiras sistêmicas crônicas nesses países. Por isso, enquanto as economias não forem capazes de criar fortes instituições de organização financeira, é melhor que seus governos controlem as entradas de capital externo de curto prazo.

No caso da política fiscal, é recomendável sua função contra-cíclica, isto é, executada com o objetivo de contrabalançar o impacto de choques recessivos na economia. Para que isso seja possível, é imprescindível que os governos sejam dotados de um processo de decisão fiscal transparente e ágil, e com reputação favorável em relação a sua responsabilidade frente aos agentes econômicos. Lustig (2000) recomenda a criação de fundos de estabilização, criados pela poupança de recursos públicos nos períodos de crescimento econômico acelerado, e usa esses recursos para suavizar os ciclos de negócios, elevando seus gastos durante as recessões, e poupando durante as expansões mais intensas. Esse fundo deve ser composto por recursos acumulados na forma de títulos estrangeiros de alta liquidez, cujo valor nominal é estável ao longo do tempo, e com disponibilidade imediata pelos governos, quando for preciso. A autora destaca a importância de que a utilização dos recursos do fundo seja de acordo com regras institucionais definidas pelo poder Legislativo, evitando o seu controle discricionário por parte de governos oportunistas.

Finalmente, como sugere Ravallion (2004), é importante que se faça uma administração macroeconômica pró-pobre das crises, pela escolha de políticas de ajuste que não penalizem demasiadamente os mais pobres, principalmente pela seleção do ajuste fiscal. O ajuste fiscal envolvido no processo deve igualmente manter um viés pró-pobre, evitando a inclusão de cortes de gastos que beneficiam preponderantemente as famílias mais pobres da sociedade, como em relação à educação básica, a serviços de saúde preventiva e a obras de infra-estrutura relativas ao acesso à água, saneamento e urbanização. Não bastasse, uma

política tributária que privilegie a distribuição da renda e desconcentração regional cumpre papel fundamental neste caso.

Ferreira et. al (2004) descreve uma possível agenda política para minimizar os impactos dos ciclos econômicos sobre os mais pobres. Essa agenda consiste na criação de uma rede de segurança pública contra crises, pela garantia de um emprego público provisório para os chefes de família, a instituição de mecanismos de transferências financeiras condicionais para quem não deve ou não pode trabalhar (por exemplo, os idosos e as crianças), e a instituição de programas de micro-crédito e de poupança para proporcionar aos pobres um melhor acesso aos mercados financeiros.

Para Lustig (2000), a instituição de mecanismos de seguridade social exerce um efeito crucial para proteger os mais pobres das crises econômicas e evitar cortes de gastos familiares com saúde e educação¹⁹, permitir que os pobres ajustem o seu próprio nível de consumo frente aos choques com base em suas preferências e expectativas, proporcionando maior eficiência à economia como um todo, e por facilitar politicamente a adoção de mecanismos de ajuste e de reformas estruturais nas economias, evitando possíveis conflitos distributivos e colapsos institucionais. Como exemplo desses mecanismos, é citado o caso dos programas de transferências monetárias vinculadas, como o mexicano *Progres*.

A importância dos sistemas de seguridade social para as economias subdesenvolvidas também é destacada por Rodrik (2001). Contudo, o autor sugere que não há um padrão político ótimo para o desenho desses sistemas de seguridade social, isto é, cada país deve desenvolver seus mecanismos com base em suas possibilidades e suas instituições. Segundo o autor (2001, pg. 30),

Modern economic growth entails a transition from a static economy to a dynamic one where the tasks that workers perform are in constant evolution and movement up and down in the income scale is frequent. One of the liberating effects of a dynamic market economy is that it frees individuals from their traditional entanglements--the kin group, the church, the village hierarchy. The flip side is that it uproots them from traditional support systems and risk-sharing institutions. Gift exchanges, the fiesta, and kinship ties - to cite just a few of the social arrangements for equalizing the distribution of resources in traditional societies - lose much of their social insurance functions. And the risks that have to be insured against become much less manageable in the traditional manner as markets spread.

¹⁹ Esta visão é compartilhada com Ravallion (2004).

5. Considerações Finais

O presente artigo procurou, mediante uma extensa revisão bibliográfica, levantar elementos para discussão e contribuir para o debate sobre quais grupos sociais são mais prejudicados pelas recessões, quais grupos são mais beneficiados pelo crescimento, e quais são as alternativas de política macroeconômica para beneficiar a população mais vulnerável. A literatura estudada apontou argumentos consistentes para todas as questões levantadas.

Os trabalhos teóricos e empíricos estudados sugerem que os grupos sociais mais afetados pelos choques macroeconômicos recessivos são os trabalhadores de menor qualificação e os mais jovens. Isso ocorre devido a um efeito de substituição no mercado de trabalho, de modo que os empregadores, diante de choques negativos de demanda, preferem demitir os trabalhadores mais fáceis de serem repostos futuramente e com menores custos de treinamento. Para o caso brasileiro, de acordo com Mattos (2005), a esses grupos se somam os chamados trabalhadores do mercado externo de trabalho, que inclui todos os informais, excluídos de direitos e proteções institucionais trabalhistas.

Nos países desenvolvidos, o crescimento econômico parece beneficiar mais os trabalhadores mais qualificados, sobretudo a partir da década de oitenta, o que é explicado por Cutler & Katz (1991) e por Tobin (1992) por dois motivos. Primeiro, os avanços tecnológicos a partir dessa década, que elevaram a demanda por mão-de-obra mais instruída. Segundo, a reestruturação produtiva internacional, com o acirramento da globalização, o que deslocou as atividades mais intensivas em mão-de-obra para os países subdesenvolvidos. Além disso, de acordo com Bradbury (2000), a discriminação racial pode excluir os negros dos ganhos de bem-estar do crescimento econômico. Por fim, a discriminação por sexo é um fator visto como secundário, isto é, mesmo que as mulheres – e as famílias chefiadas por mulheres – tenham rendimentos do trabalho mais baixos, elas são tão beneficiadas pelo crescimento quanto os homens.

Nos países subdesenvolvidos, por outro lado, fatores como a discriminação e a exclusão social, principalmente no que diz respeito ao acesso ao crédito e bens de capital físico, humano e à infra-estrutura regional são apontados como determinantes para a distribuição dos ganhos do crescimento econômico. No Brasil, de acordo com os trabalhos de Neri & Thomas (2000) e de Justesen (2008), prevalece a lógica dos países desenvolvidos, isto é, o crescimento beneficia os mais qualificados. Contudo, destaca-se aqui que essa conclusão não deve ser vista como definitiva, já que há uma escassez de trabalhos empíricos no país que investiguem a relação entre o crescimento econômico, o bem-estar social e a infra-estrutura econômica regional, tal como foi feito para o Vietnã por Aassve & Arpino (2007).

No que diz respeito às alternativas de política econômica para minimizar os efeitos dos choques recessivos sobre a população mais pobres, destacam-se duas frentes. Em primeiro lugar é importante a adoção de diretrizes de política macroeconômica que previnam choques negativos e reduzam a vulnerabilidade das economias nacionais – sobretudo frente a choques externos. Câmbio competitivo, controle de capitais, políticas fiscal e monetária contra-cíclicas são parte deste rol de medidas para melhorar o perfil distributivo e não penalizar os mais pobres, mais dependentes dos serviços públicos básicos. Por fim, autores como Rodrik (2001), Ferreira et al. (2004) e a própria Lustig também ressaltam a importância do gasto fiscal social como forma de reduzir a situação de vulnerabilidade da população mais carente frente aos choques macroeconômicos, como, por exemplo, pela manutenção de sistemas de seguridade social.

Referências Bibliográficas

- AASSVE, A.; APRINO, B. **Dynamic multi-level analysis of households' living standards and poverty: evidence from Vietnam**. Colchester: ISER, 2007. 43 p. (Working paper, n. 2007-10)
- AGÉNOR, P. **Business cycles, economic crises, and the poor: testing for asymmetric effects**. Washington, DC.: World Bank, 2001. 36 p. (Policy research working paper, n. 2700)
- AGHION, P.; BOLTON, P. A theory of trickle-down growth and development. **Review of Economic Studies**, Bristol, v. 64, n. 2, p. 151-172, Apr.1997.
- ANTMAN, F.; MCKENZIE, D.J. **Earnings mobility and measurement error: a pseudo-panel approach**. Washington, DC.: World Bank, 2005. 36 p. (Policy research working paper, n. 3745)
- BARROS, R.P.; CORSEUIL, C.; MENDONÇA, R.; REIS, M.C. **Poverty, inequality and macroeconomic instability**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 14 p. (Texto para discussão, n. 750)
- BLANK, R. M.; BLINDER, A.S. Macroeconomics, income distribution, and poverty. In: DANZIGER, S.H.; WEINBERG, D.H. (Ed.). **Fighting poverty: what works and what doesn't**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1986. p. 180–208.
- BOWLES, S.; GORDON, D; WEISSKOPF, T. **Beyond the waste land: a democratic alternative to economic decline**. Garden City, N.Y.: Anchor Press/Doubleday, 1983. 465 p.

- BRADBURY, K.L. Rising tide in the labor market: to what degree do expansions benefit the disadvantaged? **New England Economic Review**, Boston, Mass., p. 3-33, May/June 2000.
- BRADY, D. Reconsidering the divergence between elderly, child and overall poverty. **Research on Aging**, Thousand Oaks, Calif., v. 26, n. 5, p. 487-510, 2004.
- CUTLER, D.; KATZ, L. Macroeconomic performance and the disadvantaged. **Brookings Papers on Economic Activity**, Washington, DC., n. 2, p. 1-106, 1991.
- DEATON, A. **Measuring poverty**. Princeton: Princeton University, Research Program in Development Studies, 2004. 21 p. (Working papers, n. 230)
- DEDECCA, C.S. O desemprego e seu diagnóstico hoje no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 99-118, 1998.
- DEDECCA, C.S. *Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25 n. 1, p. 94-111, 2005.
- DYMSKI, G. **From financial exploitation to global banking instability**: two overlooked roots of the subprime crisis. 2007. 30 p. Disponível em <http://www.soas.ac.uk/economics/events/crisis/file43938.pdf>
- FERREIRA, F.; PRENNUSHI, G.; RAVALLION, M. **Protecting the poor from macroeconomic shocks**: an agenda for action in a crisis and beyond. Washington, DC.: World Bank, 2000. 28 p. (Working paper, n. 2160)
- FREEMAN, R.B. **The rising tide lifts...**? Cambridge, Mass.: NBER, 2001. 40 p. (Working paper, n. 8155)
- GAFAR, J. Growth, inequality and poverty in selected Caribbean and Latin American countries, with emphasis on Guyana. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 30, pt. 3, p. 591-617, Oct.1998.
- GALA, P. Real exchange rate levels and economic development: theoretical analysis and econometric evidence. **Cambridge Journal of Economics**, 2008, vol. 32, issue 2, pages 273-288, 2008
- HAVEMAN, R.; SCHWABISH, J. **Macroeconomic performance and the poverty rate: a return to normalcy?** Madison, Wis.: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty, 1999. 27 p. (Discussion paper, n. 1187-99).
- HINES JR, J.R.; HOYNES, H.; KRUEGER, A.B. **Another look at whether a rising tide lifts all boats**. Cambridge, Mass.: NBER, 2001. 69 p. (Working paper, n. 8412)

- JUSTESEN, M. **Is the window of opportunity closing for Brazilian youth?** Labor market trends and business cycle effects. Washington, DC.: World Bank, 2008. 49 p.
- LUSTIG, N. **Crises and the poor: socially responsible macroeconomics.** Washington, DC.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, 2000. 36 p. (Working paper, n. 108)
- MATTOS, F.A.M. Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19 n. 2, p. 135-149, abr./jun. 2005.
- MINSKY, H. **Stabilizing an Unstable Economy.** Mc Graw Hill, 1986
- NERI, M.C.; THOMAS, M.R. **Macro shocks and microeconomic instability:** an episodic analysis of booms and recessions. Rio de Janeiro: FGV, EPGE, 2000. 18 p. (Ensaio econômico, n.391)
- OKUN, A. The gap between actual and potential output. In: OKUN, A.M. (Ed.) **The battle against unemployment.** New York: W. W. Norton, 1965. 204 p.
- OKUN, A. Upward mobility in a high-pressure economy. **Brookings Papers on Economic Activity**, Washington, DC., n. 1, p. 207-252, 1973.
- RANIS, G.; STEWART, F. Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 78, p. 7-24, Dic. 2002.
- RAVALLION, M. **Pro-poor growth:** a primer. Washington, DC.: World Bank, March 2004. 28 p. (Policy research working paper, n. 3242).
- RODRIK, D. **Development strategies for the next century.** 2001. Mimeogr. (Paper presented at the conference on “Developing Economies in the 21st Century: The Challenges to Globalization”, organized by the Institute of Developing Economies (IDE), JETRO, in Chiba, Japan. 2001).
- RODRIK, D. Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence, John F. Kennedy School of Government, **Harvard University**, Draft, July, 2007.
- TOBIN, J. Poverty in relation to macroeconomic trends, cycles and policies. In: IRP-ASPE CONFERENCE. **Poverty and public policy: what do we know?** What should we do? 1993. Disponível em: <http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d10a/d1030-r.pdf>.