

GOVERNANÇA E POBREZA: UMA ANÁLISE PARA PAÍSES¹

Daniele de Paula Liberato²

Hilton Manoel Dias Ribeiro³

Partindo da visão de que a boa governança é um instrumento importante para o combate à pobreza, torna-se relevante entender como essas grandezas se relacionam. O objetivo deste estudo foi avaliar a relação entre questões institucionais, captadas pelo enfoque da governança, e nível de pobreza dos países, por uma ótica multidimensional. Os dados utilizados foram extraídos do Banco Mundial e compreendem o período 1996-2014. O método econométrico empregado contempla a análise de dados em painel. Os principais resultados sugerem que medidas de governança são relevantes para a compreensão do nível de pobreza das regiões.

Palavras-chave: pobreza; instituições; governança.

GOVERNANCE AND POVERTY: AN ANALYSIS FOR COUNTRIES

Based on the view that good governance is an important instrument to reduce poverty, it is important to understand how these measures are related. The objective of this study was to evaluate from a multidimensional perspective the relationship between institutional issues, covered by the governance approach, and the poverty level of a given country. The data used were extracted from the World Bank and encompass 1996 to 2014. The econometric method employed included panel data analysis. The main results suggest that governance measures are relevant to understanding the poverty level of the regions.

Keywords: poverty; institutions; governance.

GOBERNANZA Y POBREZA: UN ANÁLISIS PARA PAÍSES

Partiendo de la visión de que la buena gobernanza es un instrumento importante para el combate a la pobreza, resulta relevante entender cómo se relacionan esas magnitud. El objetivo de este estudio fue evaluar la relación entre cuestiones institucionales, captadas por el enfoque de la gobernanza, y el nivel de pobreza de los países, por una óptica multidimensional. Los datos utilizados fueron extraídos del Banco Mundial y comprenden el período de 1996 a 2014. El método econométrico empleado contempla el análisis de datos en panel. Los principales resultados sugieren que las medidas de gobernanza son relevantes para la comprensión del nivel de pobreza de las regiones.

Palabras clave: pobreza; instituciones; gobernanza.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp55art5>

2. Economista na Diretoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Itajubá (Unifei). *E-mail:* <danieleliberato@unifei.edu.br>.

3. Professor no Departamento de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), *campus* Governador Valadares/Minas Gerais, e coordenador do Econúcleo – Estudos Socioeconômicos. *E-mail:* <hilton.manoel@ufjf.edu.br>.

GOVERNANCE ET PAUVRETÉ: ANALYSE POUR LES PAYS

Partant du principe que la bonne gouvernance est un instrument important de lutte contre la pauvreté, il est important de comprendre comment ces valeurs se rapportent. L'objectif de cette étude était d'évaluer la relation entre les questions institutionnelles, capturées par l'approche de la gouvernance, et le niveau de pauvreté des pays, dans une perspective multidimensionnelle. Les données utilisées ont été extraites de la Banque Mondiale et couvrent la période de 1996 à 2014. La méthode économétrique utilisée comprend l'analyse des données de panel. Les principaux résultats suggèrent que les mesures de gouvernance sont pertinentes pour comprendre le niveau de pauvreté des régions.

Mots-clés: pauvreté; institutions; gouvernance.

JEL: I32; I38.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de pobreza tem sido alvo de diversas discussões na literatura recente,⁴ uma vez que este é um fenômeno que ainda assola diversos países. De forma geral, pode-se dizer que a pobreza é uma condição gerada pela incapacidade de satisfazer as necessidades que promovem uma vida digna (Rocha, 2003). De acordo com os dados do relatório *Pobreza e prosperidade partilhada*, do Banco Mundial (2016), estimativas revelam que 767 milhões de pessoas no mundo viviam abaixo da linha da pobreza de US\$ 1,90 em 2013. Assim, a cada cem pessoas no mundo, cerca de dez se caracterizavam como pobres por esse corte.

Apesar do movimento decrescente da taxa de pobreza mundial, este tem sido acompanhado pela manutenção das desigualdades regionais. Nota-se uma transformação no perfil da distribuição de pobres entre as regiões. Até 1990, metade da população pobre mundial se situava no Leste da Ásia e do Pacífico, mas, em 2013, a proporção caiu para 9,3%, contra 50,7% da África Subsaariana. Os dados apontam que, em 2013, considerando o total da população desta região, cerca de 40% sofriam com a extrema pobreza. Assim, de acordo com Banco Mundial (2016), nessa região se encontra mais da metade da população pobre do mundo (389 milhões de pessoas).

Dada a relevância do tema, estudos acadêmicos e agências multilaterais de desenvolvimento procuram identificar o padrão da pobreza e como este é definido, além de apontar e analisar as possíveis políticas públicas para atenuar a inóxia nos diversos países. Entre as abordagens de pesquisa sobre a pobreza, podem-se citar a pobreza absoluta, a relativa, a de necessidades básicas e a privação de capacida-

4. Ver mais em Barros, Henriques e Mendonça (2000); Sen (2001); Comim e Bagolin (2002); Rocha (2003); Lopes, Macedo e Machado (2005); Machado (2007); e Diniz e Diniz (2009).

des de Amartya Sen.⁵ A primeira considera a renda como medida de pobreza e refere-se à incapacidade de suprir necessidades nutricionais indispensáveis para manutenção da vida. A segunda diz respeito à incapacidade de suprir necessidades que são determinadas pelo meio social, como tradições e cultura (Rocha, 2003). A terceira busca determinar a vulnerabilidade econômica por meio de um conjunto de bens (como o acesso a moradia, saúde e educação) que representem as necessidades indispensáveis para viver bem (Diniz e Diniz, 2009). Por último, a quarta trata a pobreza como privação de um conjunto de “funcionamentos” (chamados de capacidade), que representam as conquistas e as realizações das pessoas e são considerados valiosos – por exemplo, evitar a morte prematura, se tornar representante da comunidade, exercer a consciência política, entre outros (Sen, 2001).

Nesse sentido, dadas as considerações do *Relatório anual sobre o desenvolvimento*, do Banco Mundial (2001), que se desviam da visão estritamente econômica do desenvolvimento, passou a ser consensualmente aceito que a variável renda é relevante, mas que sozinha não é capaz de definir pobreza em uma sociedade. Ou seja, a pobreza é um fenômeno multidimensional, destacando a relevância das abordagens sobre necessidades básicas e privação de capacidades.

Assim, surge uma nova orientação de políticas de combate à pobreza, legitimada pela abordagem das capacidades, voltando-se para o desenvolvimento sustentável, com redução da pobreza e da desigualdade. Esse movimento surge da necessidade de justificar os resultados das reformas econômicas sugeridas pelo Banco Mundial sobre a África Subsaariana, que causaram aprofundamento da pobreza nesta região. A agência indicou que o problema é fruto da carência institucional do Estado, uma vez que esses países passavam por uma crise de governança (Maranhão, 2009, p. 56).

Com essa indicação, o objetivo deste trabalho é analisar a relação entre governança e pobreza para países, não apenas considerando o enfoque absoluto, mas também englobando seu conceito multidimensional, avaliado por meio das dimensões de saúde e educação. Os dados utilizados são do Banco Mundial e compreendem o período 1996-2014. Para entender as relações propostas ao longo do tempo, lança-se mão da metodologia de dados em painel. Levanta-se a hipótese de que melhores indicadores institucionais de governança, os quais fazem parte do ambiente institucional dos países, têm impactos diretos sobre diferentes indicadores socioeconômicos, sob uma abordagem multidimensional da pobreza.

5. O autor contribui expressivamente para o enfrentamento de problemas relacionados à pobreza, desenvolvendo a abordagem das “capacidades” que legitimou a ação proposta do Banco Mundial de novas políticas de financiamento, baseadas na reforma do Estado e da gestão pública (governança).

Além desta introdução, a seção 2 apresenta uma discussão teórica e empírica sobre o tema. A seção 3 expõe a metodologia. A seção 4 traz os resultados e as discussões. Por fim, na seção 5, têm-se as considerações finais.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA E CONTRIBUIÇÕES EMPÍRICAS

O Banco Mundial (1994) define governança como a forma pela qual os governos exercem seu poder na administração de seus recursos sociais e econômicos. A agência se volta ao tema motivada pela preocupação de garantir a sustentabilidade dos projetos que financia. Para Maranhão (2009), ganham destaque algumas questões de governança relacionadas à garantia e à continuidade da eficiência na gestão dos recursos do país, o que torna necessária a presença de regras e instituições.

O surgimento do tema governança sugere uma mudança na perspectiva do Banco Mundial, que indicou uma tendência em direção à construção de um novo entendimento universal sobre o desenvolvimento. Este passa a estar voltado para a dimensão humana e social, preocupando-se com os seus aspectos políticos. Para autores como Borges (2003) e Faé (2009), na década de 1990, esse movimento foi caracterizado por uma inflexão na trajetória da agência, que denota uma transferência de interesse para assuntos que estavam em pauta, como a legitimidade e o consenso político, necessários ao desenvolvimento sustentável. Tal procura por um consenso político fortaleceu esse movimento de busca por governança, tendo a África Subsaariana importante papel, dado o fracasso das reformas econômicas sugeridas pelo Banco Mundial, que agravaram a situação de pobreza dessa região (Maranhão, 2009).

Santos Junior (2010) relata que as contribuições de Amartya Sen, na década de 1990, tiveram grande importância, visto que legitimaram a ação proposta pelo Banco Mundial, com o advento da segunda geração das políticas de financiamento (baseadas nas reformas do Estado). Nessa nova formulação, segundo Maranhão (2009), os pobres deixam de lado o papel passivo, até então desempenhado, para atuarem ativamente como parceiros da estratégia do governo em seus projetos de desenvolvimento.

Assim, o Banco Mundial (2001) reconhece que a pobreza deve ser entendida como um fenômeno multidimensional e que os esforços para seu controle se mostram complexos, requerendo que se leve em consideração fatores sociais e culturais. Aborda ainda que a força para enfrentar essa complexidade se encontra na autonomia e participação. Como caracterizado pela agência (Banco Mundial, 2001, p. 12), “a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação”.

O combate à pobreza pelo governo pode ocorrer por meio da promoção de oportunidades à população. Dado que a variável participação é essencial na estratégia de promoção de oportunidades aos pobres, Holmes *et al.* (2001) indicam que uma maior participação desse grupo em seguimentos políticos formais, de maneira a intervir diretamente na formulação de programas, pode contribuir para a redução da pobreza. Ressaltam que a garantia da participação é alcançada quando ela está presente nas instituições formais (legislação), que devem oferecer todo suporte.

Na literatura, é possível encontrar evidências favoráveis à hipótese de que práticas de boa governança reduzem a pobreza (Hasan, Mitra e Ulubasoglu, 2007; Moore *et al.*, 1999; Bardhan, 2005; Cuestas e Intartaglia, 2016; Cepparulo, Cuestas e Intartaglia, 2016; Perera e Lee, 2013). Moore *et al.* (1999) investigam como a governança afetou a pobreza em 61 países em desenvolvimento no período 1980-1995. Já Bardhan (2005) considera o efeito da governança sobre renda, saúde e educação partindo da perspectiva de que o estímulo ao desenvolvimento humano pode ser um meio para a redução da pobreza. O autor considera que os conflitos distributivos se originam de falhas institucionais, que afetam em maior medida países mais pobres. Os resultados sugerem que a qualidade institucional, definida pela participação democrática, tem efeito significativo sobre a educação.

Na mesma linha de investigação, Hasan, Mitra e Ulubasoglu (2007) buscam avaliar os impactos da governança sobre a pobreza, considerando mais de cem países, entre 1990 e 1999. Os resultados apontam que a boa governança atenua a pobreza por meio do seu impacto sobre o crescimento econômico. Perera e Lee (2013) questionam se a qualidade institucional influenciou o crescimento econômico com redução da pobreza na Ásia, de 1985 a 2009, visto que houve crescimento econômico acompanhado pelo agravamento da pobreza e da desigualdade de renda naquele período. Como esperado, a maior estabilidade do governo e as melhorias institucionais reduziram o nível de pobreza dos países.

Já Cuestas e Intartaglia (2016) analisam o impacto da estrutura institucional sobre a pobreza para uma amostra de 69 países em desenvolvimento, considerando o período 1984-2013. Os resultados apontam que melhorias no ambiente institucional minimizam a pobreza no longo prazo. Por fim, Cepparulo, Cuestas e Intartaglia (2016) investigam o efeito da qualidade institucional e do desenvolvimento financeiro sobre a pobreza de 58 países em desenvolvimento no período 1984-2012. Os resultados sugerem que tanto a qualidade institucional como o desenvolvimento financeiro têm um efeito significativo sobre a redução da pobreza.

3 METODOLOGIA E BASES DE DADOS

3.1 Bases de dados

A base de dados desta pesquisa corresponde à junção de duas bases captadas do Banco Mundial. A primeira refere-se aos indicadores de desenvolvimento mundial,⁶ extraindo-se variáveis focadas nas dimensões de pobreza, renda, educação, saúde, consumo do governo e demografia. Buscou-se por indicadores que retratam o desenvolvimento econômico, social e humano dos países. A segunda base refere-se aos dados do projeto Worldwide Governance Indicators (WGI),⁷ que disponibiliza indicadores agregados de governança. O período de análise vai de 1996 a 2014⁸ e considera 205 países. As variáveis dependentes e explicativas estão descritas no quadro 1.

QUADRO 1
Descrição das variáveis

Legenda	Nome	Descrição
Variáveis dependentes		
T_pobreza	Taxa de incidência de pobreza	Porcentagem da população que vive com menos de US\$ 1,90 por dia, considerando os preços internacionais de 2011.
T_alfab	Taxa de alfabetização	Percentual de pessoas, com idade acima de 15 anos, que pode ler e escrever.
E_vida	Expectativa de vida ao nascer	Número de anos que um recém-nascido viveria se o padrão de mortalidade prevalecente naquele momento perdurasse durante toda a sua vida.
Variáveis explicativas		
D_gov	Despesa de consumo da administração pública	Todos os gastos correntes do governo para compras de bens e serviços (incluindo a remuneração dos funcionários), como percentual do produto interno bruto (PIB).
Pop	Crescimento populacional	Taxa anual de crescimento da população (%).
V_resp	Voz e responsabilidade	Evidencia a capacidade de participação da sociedade na política, nas eleições, bem como a liberdade de imprensa e expressão.

Fontes: Indicadores de Desenvolvimento Mundial; e WGI.
Elaboração dos autores.

Especialmente sobre a medida de governança (voz e responsabilidade) do Banco Mundial, esta é elaborada a partir de mais de trinta fontes de informações específicas, que são combinadas para criar essa dimensão agregada. Pode-se atribuir a construção do índice a vários grupos de pesquisa, organizações não governamentais, entidades internacionais e empresas do setor privado. Esse indicador capta as percepções de até que ponto os cidadãos de um país podem participar da seleção

6. Disponível em: <data.worldbank.org/indicador>.

7. Disponível em: <www.govindicators.org>.

8. A escolha do período se dá pela disponibilidade dos dados, seguindo o início indicado pela WGI, a partir de 1996.

de seu governo, bem como a liberdade de expressão, a liberdade de associação e mídia livre.

Para a construção dessa variável, o Banco Mundial recorreu a fontes como: a Economist Intelligence Unit (EIU),⁹ captando indicadores como o índice de democracia e da liberdade de associação; a Freedom House (FRH),¹⁰ com indicadores que medem direitos políticos, liberdades civis e sociedade civil; e a Political Risk Services (PRS),¹¹ com indicadores que avaliam questões como militares na política e responsabilidade democrática (Banco Mundial, 2016). Segundo Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), as fontes de dados de governança variam com relação à amostra de países que cobrem. Muitas delas cobrem uma amostra muito grande de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para tratamento e padronização dos dados, utiliza-se a estratégia metodológica adotada por Cuestas e Intartaglia (2016), Cepparulo, Cuestas e Intartaglia (2016) e Perera e Lee (2013), de se considerarem médias de todas as variáveis em intervalos de cinco anos, dadas as limitações impostas pela falta de dados, bem como a ausência de periodicidade regular na disponibilização destes. Assim, a base final é composta por quatro períodos, conforme representado pela tabela 1, totalizando 820 observações.

TABELA 1
Determinação dos períodos

Períodos	Anos	Observações
1	1996-2000	205
2	2001-2005	205
3	2006-2010	205
4	2011-2014	205

Fontes: Cuestas e Intartaglia (2016); Cepparulo, Cuestas e Intartaglia (2016); e Perera e Lee (2013).
Elaboração dos autores.

Na tabela 2, os resultados da correlação simples revelam indícios de que o indicador de voz e responsabilidade tem relação direta com a expectativa de vida e a taxa de alfabetização e inversa com o índice de pobreza dos países. Nota-se ainda uma correlação negativa entre a taxa de pobreza e os indicadores de saúde e educação, que serão utilizados como variável-resposta.

9. Disponível em: <www.eiu.com>.

10. Disponível em: <freedomhouse.org>.

11. Disponível em: <www.prsgroup.com>.

TABELA 2
Análise de correlação simples

	T_pobreza	E_vida	T_alfab	V_resp	D_gov	Pop
T_pobreza	1	-	-	-	-	-
E_vida	-0,8277	1	-	-	-	-
T_alfab	-0,7325	0,712	1	-	-	-
V_resp	-0,4007	0,3984	0,3296	1	-	-
D_gov	0,0034	0,034	-0,0582	0,1767	1	-
Pop	0,6696	-0,6453	-0,6868	-0,3799	-0,0558	1

Fonte: Bases de dados captadas do Banco Mundial (2016).
Elaboração dos autores.

A partir de uma análise descritiva dos dados para grandes regiões, conforme dados da tabela 3, observa-se que a maior taxa média de incidência de pobreza no período é da África Subsaariana, seguida pelo Sul da Ásia e pelo Leste Asiático e Pacífico, com índices de pobreza de 46,79%, 21,99% e 20,25%, respectivamente. As regiões menos pobres são a Europa e a Ásia Central, e o que se chamou de resto do mundo (Oriente Médio e Norte da África, América do Norte), com taxa de 5,32% e 4,30%, respectivamente. A região da América Latina e Caribe apresentou média de 10,85%.

Os dados apontam que a África Subsaariana possui esperança de vida média de 55 anos, contra 75 anos da Europa e da Ásia Central. A região da América Latina e Caribe, por sua vez, apresentou média de 72 anos. Em relação à taxa de alfabetização, pode-se observar que, em média, cerca de 59% das pessoas com mais de 15 anos sabem ler e escrever na África Subsaariana. Na Europa e na Ásia Central, a realidade é diferente, possuindo taxa de alfabetização média de 98,33%, contra 90,00% da América Latina e Caribe. Corroborando a análise de correlação simples entre as variáveis, as regiões com maior taxa de pobreza apresentam também os piores indicadores de desenvolvimento, retratados pela expectativa de vida e taxa de alfabetização.

Sobre o indicador de governança, *voz e responsabilidade*, este retrata a pontuação de cada país em unidades de uma distribuição normal, que varia de -2,5 a 2,5 (*governance score*). Nota-se que a África Subsaariana possui menor média do indicador (-0,64). Da mesma forma, a maior média do indicador (0,51) pertence à Europa e à Ásia Central. Sugere-se que as regiões com piores realidades sociais, retratadas pelas taxas de pobreza, expectativa de vida e alfabetização, são também aquelas com menor governança. O país com melhor índice é a Noruega e o com pior índice é a Coreia do Norte. Especificamente sobre países da América Latina, cabe destacar, para o ano de 2014, que Costa Rica (1,13), Uruguai (1,11) e Chile (1,06) apresentaram os

melhores *scores*. Por sua vez, a Venezuela apresentou o *score* mais baixo para o mesmo ano (-1,07), ou seja, o pior índice para essa variável de governança.

No que tange à escolha da variável *voz e responsabilidade*, ancora-se no argumento do Banco Mundial (2001) de que a pobreza é gerada ou agravada não só pela privação de renda ou insuficiência de serviços que promovam o desenvolvimento humano, mas também pela vulnerabilidade e “ausência de voz” da população. O aumento da participação da sociedade na formulação de políticas e na escolha dos governos é considerado pela organização como uma importante estratégia para reduzir a pobreza em países subdesenvolvidos.

TABELA 3
Análise descritiva dos dados, por região (1996-2014)

Variável	Sul da Ásia	Europa e Ásia Central	Ásia Oriental e Pacífico	África Subsaariana	América Latina e Caribe	Resto do mundo	
T_pobreza	Observação	20	103	44	99	77	16
	Média	21,9935	5,3277	20,2483	46,7920	10,8489	4,3015
	Desvio-padrão	18,0195	12,0975	17,2246	22,3017	9,7587	6,2148
	Mínimo	1,6900	0,0000	0,0500	0,3700	0,3533	0,0800
	Máximo	59,9700	66,1800	53,2300	91,2100	55,5900	20,6300
E_vida	Observação	32	208	123	192	140	96
	Média	66,2209	74,8609	71,3025	55,3542	72,4995	73,2416
	Desvio-padrão	5,6369	5,0168	6,6698	7,0821	4,2394	5,2872
	Mínimo	54,3831	63,0970	56,8802	37,1899	57,1518	57,0058
	Máximo	76,5438	83,3232	83,6787	73,8354	81,0440	81,8927
T_alfab	Observação	17	64	49	105	68	50
	Média	63,0963	98,3296	87,6023	59,2119	90,3184	82,3230
	Desvio-padrão	19,6868	2,1496	13,7256	21,6459	8,9260	11,9030
	Mínimo	31,7411	87,7973	37,6000	12,8482	48,6850	52,3063
	Máximo	98,3979	99,8959	99,9983	94,7736	99,7991	97,0775
V_resp	Observação	32	214	130	189	146	96
	Média	-0,5866	0,5133	0,0725	-0,6417	0,3469	-0,5554
	Desvio-padrão	0,5490	1,0151	0,9855	0,7435	0,6770	0,9553
	Mínimo	-1,9733	-2,1800	-2,2180	-2,1550	-1,8050	-1,9567
	Máximo	0,4340	1,7225	1,6933	0,9467	1,5467	1,6100

(Continua)

(Continuação)

Variável		Sul da Ásia	Europa e Ásia Central	Ásia Oriental e Pacífico	África Subsaariana	América Latina e Caribe	Resto do mundo
D _{gov}	Observação	28	194	93	177	137	90
	Média	11,8166	18,1865	16,8648	14,8881	14,2670	16,5422
	Desvio-padrão	4,6589	4,1610	19,9554	7,8346	5,5773	6,0697
	Mínimo	4,9538	8,9835	0,3236	-0,1727	5,1142	-5,3456
	Máximo	21,0808	26,7414	133,1520	49,0657	36,2492	29,2256
Pop	Observação	32	216	136	192	148	96
	Média	1,9052	0,3101	1,2045	2,5563	1,1519	2,5334
	Desvio-padrão	0,8160	0,9336	0,8367	0,8671	0,8743	2,4219
	Mínimo	0,6328	-3,7067	-1,2138	0,2097	-1,2863	-2,4684
	Máximo	4,2773	4,3338	3,4809	6,5921	5,4942	14,9293

Fonte: Bases de dados captadas do Banco Mundial (2016).
Elaboração dos autores.

O sinal esperado do coeficiente da variável de governança é negativo quando se considera como variável dependente a taxa de pobreza e positivo nos modelos que utilizam as outras variáveis dependentes: saúde e educação. A taxa de crescimento populacional é uma variável de controle, adotada no estudo de Cuestas e Intartaglia (2016), e espera-se que seja positivamente relacionada com o índice de incidência de pobreza dos países e negativamente com a expectativa de vida e a taxa de alfabetização. Já a despesa de consumo final das administrações públicas é utilizada como variável de controle nos estudos de Hasan, Mitra e Ulubasoglu (2007), Cepparulo, Cuestas e Intartaglia (2016) e Cuestas e Intartaglia (2016), representando uma *proxy* para o tamanho do governo. Conforme Hasan, Mitra e Ulubasoglu (2007), o impacto do tamanho do governo sobre a pobreza pode ser ambíguo.

3.2 Estratégia empírica

O modelo se baseia em Cuestas e Intartaglia (2016), que utilizam um indicador único institucional e focam na abordagem unidimensional da pobreza, baseada na renda. Por seu turno, este trabalho busca verificar a relação entre a governança, medida pelo indicador de voz e responsabilidade, e o nível de pobreza dos países, considerando não só a dimensão da renda, mas também saúde e educação.

Utiliza-se o método de análise de dados em painel,¹² o qual se constitui de uma combinação de corte transversal com séries de tempo. As vantagens do uso estão na capacidade de captar a heterogeneidade entre as unidades, no aumento da

12. Mais detalhes em Greene (1993), Wooldridge (2002) e Cameron e Trivedi (2005).

eficiência das estimativas, além de permitir captar a dinâmica do comportamento das unidades. Assim, são realizadas estimações por: *Pooled ordinary least squares* (OLS), efeitos fixos e efeitos aleatórios, buscando-se o método mais adequado ao modelo em questão.

O primeiro método contempla uma estimação por *Pooled OLS*. A inclusão desse modelo serve de base para a análise, pois ela não leva em consideração a discriminação do efeito individual omitido. Essa estimação permite também identificar a multicolinearidade existente entre as variáveis explicativas, a partir do emprego da estatística *variance inflation factor* (VIF), que calcula o impacto sobre a variância de cada variável decorrente das correlações advindas da presença dos outros regressores. A forma funcional é dada por (1):

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad i = 1 \dots N \quad t = 1 \text{ a } 4, \quad (1)$$

em que Y_{it} representa as variáveis dependentes como o índice de pobreza, a expectativa de vida e a taxa de alfabetização para o país i no período t ; X_{it} corresponde a um vetor X com as variáveis *indicador de governança, consumo do governo, taxa de crescimento da população, conjunto de dummies temporais*; ε_{it} é o termo de erro aleatório [$\varepsilon_{it} \sim \text{iid}(0, \sigma^2)$]; e α é o intercepto.

Ao assumir que as variáveis explicativas são independentes dos termos de erros, poder-se-á incorrer em um certo viés, tendo em vista a possibilidade da presença de endogeneidade no processo de estimação. Sendo assim, também é incluída como variável explicativa a variável dependente com defasagem de um período. Essa inclusão permite corrigir o possível problema de endogeneidade e tenta captar a inércia no processo de estimação.

É importante destacar a possibilidade de existir heterogeneidade não observada (como diferenças culturais, por exemplo) que pode enviesar o estimador de corte transversal. Como os países apresentam características não observáveis, que não são possíveis de serem controladas por variáveis explicativas, a estimação por *Pooled OLS* pode gerar estimadores viesados e inconsistentes. A possível existência de heterogeneidade não observada dos países pode ser confirmada pelo teste de Breusch-Pagan (Cameron e Trivedi, 2005, p. 737).

Já o modelo com controle de efeito fixo permite controlar as características não observáveis dos países, como mostra a equação (2):

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + c_i + \varepsilon_{it} \quad i = 1 \dots N \quad t = 1 \dots T, \quad (2)$$

em que Y_{it} é explicado pelo mesmo conjunto de variáveis independentes de (1), mas o termo de erro da equação é decomposto em um componente fixo, C_i , referente à heterogeneidade variante entre os países e fixa no tempo, e um componente aleatório ε_{it} .

Dessa forma, as características não observáveis dos países – que são fixas ao longo do tempo e são uma possível fonte de correlação entre o termo de erro e alguma variável explicativa – são captadas separadamente do termo de erro. A outra parcela do termo de erro, ε_{it} , não é mais correlacionada com as variáveis explicativas.

O efeito individual específico pode ser ou não correlacionado com o vetor de variáveis explicativas X_{it} . O teste de Hausman detecta a existência ou não de correlação entre o efeito individual e os regressores, cuja hipótese nula é de não correlação entre eles (Cameron e Trivedi, 2005, p. 271). Caso exista correlação, rejeita-se a hipótese nula, e a estimação deve ser feita a partir do estimador de efeito fixo; caso contrário, aceita-se a hipótese nula, e o estimador de efeito aleatório é o mais adequado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este estudo analisa a relação entre governança e pobreza, não somente pelo enfoque da renda, mas também considerando as dimensões de educação e saúde. Na tabela 4, os primeiros resultados referem-se ao modelo *Pooled OLS*, o qual desconsidera o controle das heterogeneidades não observadas (efeitos individuais). De antemão, deve-se destacar que não há problema de multicolinearidade a partir dos resultados do teste VIF. Com a hipótese da presença de efeitos aleatórios específicos individuais contra a hipótese nula da suposição de erros *iid*, o teste de Breusch-Pagan indica que é necessário controlar tais efeitos. Isso sugere a adoção de dados em painel com controle de efeitos fixos ou aleatórios.

TABELA 4
Modelo *Pooled OLS* (1996-2014)

	T_pobreza (1)	E_vida (2)	T_alfabetização (3)
Dependente _{t-1}	0,8768*** (0,0374)	0,9347*** (0,0110)	0,9705*** (0,0169)
Voz e responsabilidade	1,0235 (0,5941)	0,2250*** (0,0694)	- 0,8092 (0,5680)
Consumo do governo	0,0776* (0,0469)	0,0059 (0,0094)	0,1679*** (0,0250)
População	0,6150 (0,4775)	0,0904** (0,0383)	0,2292* (0,1352)
Dummy_ano1	8,7679*** (2,5418)	-4,6373*** (0,7734)	-8,0680** (3,1581)
Dummy_ano2	0,7270 (1,0090)	-0,4520*** (0,1311)	1,5379 (1,0150)

(Continua)

(Continuação)

	T_pobreza (1)	E_vida (2)	T_alfabetização (3)
<i>Dummy_ano3</i>	-0,1111 (0,8779)	0,0542 (0,1068)	-2,0503*** (0,7517)
Constante	-3,1094*** (0,8646)	5,8783*** (0,7948)	2,1960 (1,8118)
Observações	211	536	111
R ²	0,9019	0,9823	0,9732
Teste F	163,28	2.859,32	784
Valor p	0,0000	0,0000	0,0000

Elaboração dos autores a partir das estimativas do modelo.

Obs.: 1. (***) (** e *) correspondem a 1%, 5% e 10% de significância respectivamente.

2. *Dummy_ano4* omiida.

Sobre os resultados da tabela 4, do modelo com dados agrupados (*Pooled OLS*), vale destacar o valor significativo e positivo do coeficiente da variável de governança, para explicar o indicador de expectativa de vida (modelo 2). Considerando ainda apenas os coeficientes significativos, as variáveis defasadas no tempo, para cada um dos três modelos, revelam-se positivas. A variável de governança foi significativa para o modelo 2, indicando uma relação positiva com a variável dependente de saúde. Já o coeficiente da medida de consumo do governo (tamanho) apresentou-se significativo nos modelos 1 e 3, relacionando-se positivamente com a taxa de pobreza e a taxa de alfabetização respectivamente.

Identificado o problema da heterogeneidade não observada, os resultados dos modelos com controles de efeitos fixos e efeitos aleatórios são reportados na tabela 5. Foram estimados três modelos, considerando as três variáveis dependentes. A escolha entre os controles de efeitos fixo e aleatório é dada pelo teste de Hausman, indicando que os melhores modelos são aqueles com controle de efeitos fixos.

Concentrando as análises no modelo com controle de efeitos fixos, pode-se observar que o indicador de governança é relevante na determinação do cenário de pobreza multidimensional dos países, destacando que esse controle minimiza a omissão de efeitos não observados. Além disso, a inclusão da variável dependente defasada como variável explicativa, em todos os modelos, permite corrigir o possível problema de endogeneidade gerado por esses perfis de variável-resposta.

TABELA 5
Modelo de dados em painel com controle de efeito fixo e aleatório (1996-2014)

Variável	Efeito fixo			Efeito aleatório		
	T_pobreza (1a)	E_vida (2a)	T_alfabetiz. (3a)	T_pobreza (1b)	E_vida (2b)	T_alfabetiz. (3b)
Dependente _{t-1} (0,0936)	0,3568*** (0,0847)	0,5623*** (0,1790)	-0,1470 (0,0519)	0,7644*** (0,0111)	0,9245*** (0,0183)	0,9706***
Voz e responsabilidade (2,9672)	-6,1560** (0,3560)	0,5573* (1,8076)	2,8241 (0,9324)	-0,2854 (0,0796)	0,2809*** (0,5050)	0,7611
Consumo governo (0,2731)	0,2057 (0,0295)	0,0339 (0,5968)	0,2536 (0,0513)	0,1297** (0,0110)	0,0084 (0,0234)	0,1713***
População (0,8898)	1,3999 (0,0745)	0,1301* (0,0842)	0,2254*** (0,7147)	1,8688*** (0,0430)	0,0931*** (0,1517)	0,2323
Dummy_ano1 (1,4453)	10,3173*** (0,2397)	-4,5945*** (0,8651)	-6,5732*** (0,2419)	-4,5917*** (3,1581)	-8,0680*** (0,8882)	-6,6812***
Dummy_ano2 (0,8812)	3,7872*** (0,3087)	-1,5971*** (1,8408)	-5,2504*** (0,7096)	1,0095 (0,1398)	-0,4911*** (1,0563)	2,1050**
Dummy_ano3 (0,7975)	1,4025* (0,1705)	-0,5897*** (0,8658)	-3,4111*** (0,7820)	-0,0132 (0,0624)	0,0347 (0,8713)	-1,7791**
Constante (5,1995)	1,0336 (5,9215)	31,2631*** (17,2670)	86,6030*** (1,0768)	-3,4034*** (0,7954)	6,5533*** (2,0032)	1,7598
Obs	211	536	111	211	536	111

(Continua)

(Continuação)

Variável	Efeito fixo			Efeito aleatório		
	T_pobreza (1a)	E_vida (2a)	T_alfabetiz. (3a)	T_pobreza (1b)	E_vida (2b)	T_alfabetiz. (3b)
within	0,4819	0,7768	0,4636	0,4112	0,7391	0,1577
between	0,7694	0,9833	0,4519	0,9019	0,9902	0,9819
overall	0,7487	0,9700	0,4428	0,8958	0,9822	0,9731
Teste F (0,0000)	14,74 (0,0000)	212,52 (0,0000)	9,65 (0,0000)	679,99 (0,0000)	11694,07 (0,0000)	4650,31
Breusch Pagan	-	-	-	156,63 (0,0000)	40,16 (0,0000)	60,16
Hausman	-	-	-	34,78 (0,0000)	79,30 (0,0000)	41,32

Elaboração dos autores a partir das estimativas do modelo.

Obs.: 1. (***) (***) e (*) correspondem a 1%, 5% e 10% de significância, respectivamente.

2. *Dummy_ano4* omitida.

Os testes de significância dos modelos propostos na tabela 5 mostraram-se significativos a 1%, rejeitando a hipótese de que o efeito conjunto dos regressores foi nulo. Ao analisar o impacto da governança sobre o percentual de pobres (modelo 1a), pode-se notar que o indicador de voz e responsabilidade apresentou o sinal esperado (negativo) e foi significativo a 5%, ou seja, melhorias institucionais de governança podem reduzir o nível de pobreza dos países. Nessa linha, é possível inferir que, mantendo tudo mais constante, países com maior participação da sociedade na escolha dos governos, na formulação de leis e na política em geral, em média, apresentam uma relação inversa com a taxa de pobreza. Esse resultado vai ao encontro do argumento do Banco Mundial (2001) de que a pobreza é intensificada pela falta de voz, poder e representação. Os trabalhos de Cuestas e Intartaglia (2016) e Cepparulo, Cuestas e Intartaglia (2016) corroboram com a evidência apresentada, alcançando considerações que apontam que melhorias no ambiente institucional, ou a boa governança, minimizam a pobreza.

Ainda sobre os efeitos da governança sobre a redução da pobreza, o Banco Mundial (2001) apresenta como estratégia a ampliação das oportunidades da população carente. Tal circunstância pode ser alcançada, segundo Holmes *et al.* (2001), com a promoção da participação dessa parcela da sociedade em ambientes políticos, uma maneira de aumentar sua capacidade de influenciar a elaboração e a implementação de políticas que visem combater a pobreza e a miséria.

Em relação aos indicadores de crescimento populacional e consumo do governo (tamanho), tem-se que o primeiro foi significativo nos modelos de saúde e educação e o segundo não foi significativo em todos os modelos com controle de efeito fixo. Todavia, apesar dos resultados não significativos para o tamanho do governo, estes revelam uma associação positiva para todos os casos. Cuestas e Intartaglia (2016) também não encontraram resultado significativo para a *proxy* de tamanho do governo, mas, para a variável de crescimento populacional, o resultado foi significativo e positivo. Nesse contexto, Hasan, Mitra e Ulubasoglu (2007) argumentam que o impacto do tamanho do governo sobre a pobreza é ambíguo.

O modelo (2a) trata da dimensão saúde, tendo como variável dependente a esperança de vida ao nascer. O sinal apresentado do parâmetro do indicador de voz e responsabilidade é o esperado (positivo) e significativo (10% de significância), ou seja, aperfeiçoar a governança pode levar a melhorias em indicadores de saúde dos países. Bardhan (2005) traz considerações semelhantes com relação ao indicador de governança. O autor verifica que países com maior participação da sociedade na escolha dos governos e na formulação de políticas possuem maior expectativa de vida, em média. Assim, nações onde a população é participativa na política tendem a possuir, em média, melhores indicadores sociais.

Por fim, a análise do modelo (3a) destaca a dimensão educação (taxa de alfabetização). O coeficiente do indicador de governança não foi significativo no modelo de efeito fixo, mas apresentou o sinal esperado (positivo). Entretanto, o estudo de Bardhan (2005) sugere que a qualidade institucional, definida pela participação democrática, tem efeito significativo sobre a educação.

O Banco Mundial (2001) reconhece que a pobreza não é um fenômeno unidimensional e que, para combatê-la, são necessários esforços que vão além da melhor distribuição de renda, devendo-se levar em conta elementos institucionais. Ressalta que a pobreza pode ter como origem a falta de renda e as condições de saúde e educação inadequadas, mas também a ausência de representação dessa camada social na política e de um ambiente institucional menos democrático. Em resumo, os resultados obtidos sugerem que a boa governança, representada aqui pelo indicador de voz e responsabilidade, associa-se positivamente com alguns indicadores socioeconômicos, podendo ser responsável pela dinâmica de combate à pobreza, em seus múltiplos aspectos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema pobreza é motivo de intensos debates, o que favoreceu a evolução de uma abordagem multidimensional. A literatura aponta que mensurar a pobreza considerando diversos aspectos implica arbitrariedade na escolha das dimensões consideradas, pois os “funcionamentos” (conquistas e realizações) importantes para a sociedade, que são constitutivos do bem-estar, dependem da diversidade de cada região, fortalecendo a importância dos fatores institucionais. Sen (2001) levanta que, além da renda, há outros funcionamentos essenciais para alcançar uma vida digna, como a maior longevidade e o acesso ao conhecimento. Existem também funcionamentos subjetivos, como exercer a cidadania, se tornar representante da comunidade e exercer a consciência política.

Considerar outras dimensões para além da renda é o foco das abordagens mais recentes de mensuração da pobreza. A partir da perspectiva de que existem funcionamentos de natureza institucional que podem favorecer o desenvolvimento socioeconômico e da observação de que a falta de voz, poder e representação são características da população pobre, torna-se relevante estudar como a governança se relaciona com o nível de pobreza dos países, não apenas no seu enfoque puramente econômico, mas também no seu caráter multidimensional, percebido por meio das dimensões de saúde e educação. A investigação vai ao encontro das formulações do Banco Mundial (2001), de que a maior participação dos pobres é uma estratégia eficaz contra a pobreza, ou seja, de que um “ambiente participativo” pode estar relacionado com maior desenvolvimento socioeconômico.

A boa governança refere-se à adoção da melhor maneira possível para administrar os recursos sociais e econômicos de um país. Existem diferentes tipos

de indicadores que podem retratar a forma como os governos administram uma nação. Neste estudo, utilizou-se como indicador de governança a variável *voz e responsabilidade*, que, em seu sentido positivo, representa um bom governo, que cria um ambiente adequado para a maior inserção da população nas questões políticas; desperta a consciência da sociedade sobre a importância do voto; e cobra as propostas eleitorais dos eleitos, além de garantir a liberdade de expressão e de imprensa.

Os resultados significativos apontaram uma relação direta da governança (voz e responsabilidade) com o indicador de saúde e inversa sobre a taxa de pobreza. Dessa forma, sugere-se que um ambiente institucional caracterizado por maior participação da sociedade pode promover o desenvolvimento humano e colaborar para a redução da pobreza, corroborando indicações da literatura. Reforça-se, assim, o argumento apresentado pelo Banco Mundial (2001) de que questões institucionais podem ser importantes no combate à pobreza.

A renda é um dos fatores que privam o indivíduo de atender suas necessidades básicas ou funcionamentos essenciais, mas outros fatores sociais, políticos e institucionais também podem ser determinantes. Países com ambientes institucionais favoráveis à redução da pobreza, com “boa” governança, tendem a apresentar melhores indicadores sociais e econômicos. Elementos como a maior participação da população na dinâmica política e social e os maiores níveis de liberdade são variáveis-chave para o processo de desenvolvimento e devem estar presentes nas formulações de políticas de combate à desigualdade e à pobreza.

Na medida em que o conceito multidimensional da pobreza exige uma inserção de fatores não econômicos nas análises, apresentar as associações entre variáveis econômicas, sociais e institucionais vai ao encontro da agenda mais recente de combate à pobreza. Os resultados aqui considerados servem como estímulo para futuras pesquisas, pensando na necessidade de maior capacidade de análise do ambiente institucional dos países, incorporando não só elementos formais (governança e participação do Estado) como elementos informais (cultura, normas, valores), que juntos são a base para redução de conflitos sociais.

Por fim, deve-se considerar que este estudo apresenta limitações. Deixa-se em aberto, para trabalhos posteriores, a investigação do efeito de outros indicadores de governança, como controle da corrupção, cumprimento da lei, transparência e efetividade do governo, sobre a pobreza, dada a relevância dessas medidas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **The World Bank Annual Report 1994**. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001 – luta contra a pobreza**. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

_____. **Poverty and shared prosperity**. Washington, D.C.: World Bank, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HVasIL>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BARDHAN, P. Institutions matter, but which ones? **Economics of transition**, v. 13, n. 3, p. 499-532, 2005.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 52, p. 125-217, 2003.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: methods and applications**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2005.

CEPPARULO, A.; CUESTAS, J. C.; INTARTAGLIA, M. Financial development, institutions, and poverty alleviation: an empirical analysis. **Applied Economics**, p. 1-12, 2016.

COMIM, F.; BAGOLIN, I. P. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, v. 23, n. Especial, 2002.

CUESTAS, J. C.; INTARTAGLIA, M. Do institutions all eviate poverty? New empirical evidence. **Economics Bulletin**, v. 36, n. 1, p. 145-154, 2016.

DINIZ, M. B.; DINIZ, M. M. Um indicador comparativo de pobreza multi-dimensional a partir dos objetivos do desenvolvimento do milênio. **Economia Aplicada**, v. 13, n. 3, p. 399-423, 2009.

FAÉ, R. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento**. 2009. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. 2^{dn. ed.} New York: McMillian, 1993.

HASAN, R.; MITRA, D.; ULUBASOGLU, M. Institutions and policies for growth and poverty reduction: The role of private sector development. **ERD Working Paper Series**, 2007.

HOLMES, M. *et al.* **Governança e redução da pobreza**. Versão preliminar para comentários. Washington, D.C.: World Bank, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/32DIMRs>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A; ZOIDO-LOBATÓN, P. **Governance matters**. Washington, D.C.: Policy Research Working Paper; The World Bank, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3mIpWPx>>. Acesso em: nov. 2018.

LOPES, H. M.; MACEDO, P. B. R.; MACHADO, A. F. Análise de pobreza com indicadores multidimensionais: uma aplicação para o Brasil e Minas Gerais. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 125-152, 2005.

MACHADO, K. M. Pobreza como insuficiência de renda: vantagens e limitações de sua utilização. **Conjuntura & Planejamento**, v. 155, p. 30-35, 2007.

MARANHÃO, T. A. **Governança mundial e pobreza**: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOORE, M. *et al.* **Polity qualities**: how governance affects poverty. Munich: Munich Personal RePEc Archive, 1999.

PERERA, L. D. H.; LEE, G. H. Have economic growth and institutional quality contributed to poverty and inequality reduction in Asia? **Journal of Asian Economics**, v. 27, p. 71-86, 2013.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS JUNIOR, R. B. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. São Paulo: Record, 2001.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2002.

Data da submissão: 24/3/2018

Primeira decisão editorial em: 14/11/2018

Última versão recebida em: 22/11/2018

Aprovação final em: 27/11/2018