

Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade

A inequidade inercial brasileira, internacionalmente conhecida, que ficou mais ou menos estagnada nas três décadas anteriores, passa a dar sinais de queda consistente desde o começo da década. Da mesma forma que a década anterior foi a de estabilização da inflação, a década atual é, pelo menos até agora, a de redução da desigualdade de renda e a de geração de emprego formal, que são momentos do mesmo processo. Mas para que alcancemos reduções sustentáveis e continuadas da desigualdade, é preciso desmontar o antigo regime de políticas sociais relativamente pouco focado – representado pelo salário mínimo – e enfatizar um novo regime de políticas sociais, representado por *upgrades* no Bolsa-Família e por uma política agressiva em prol da educação de qualidade.

MARCELO CORTES NERI

■ 1. Introdução

O Brasil foi o país que apresentou a maior inflação do mundo no período de 1960 a 1995. Desde o começo dos anos 80, conter a inflação passou a ser o foco das políticas públicas no Brasil. Sucessivos pacotes macroeconômicos e três planos foram tentados desde então: o Plano Cruzado em 1986, o Plano Collor em 1990 e o Plano Real em 1994. Apenas o Plano Real foi bem sucedido em

Marcelo Cortes Neri: doutor em Economia pela Universidade de Princeton, atualmente é Chefe do Centro de Políticas Sociais vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) na Fundação Getúlio Vargas.

Palavras-chave: desigualdade, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, Brasil.

baixar e controlar a inflação, tendo efeitos de melhoria nos indicadores sociais baseados em renda *per capita*, como desigualdade, pobreza e bem-estar social (Barros/Foguel; Neri/Considera/Pinto; Rocha 2003). Na verdade, durante os últimos 25 anos, mudanças nesses indicadores sociais têm refletido a volatilidade do ambiente macroeconômico brasileiro: até 1994, as fontes de instabilidade foram as sucessivas tentativas, e falhas, de estabilização, enquanto a partir de 1995 a principal fonte de instabilidade foi a chegada (e a saída) de crises externas. Mas neste último período o país expandiu programas de transferência de renda e deu continuidade aos regimes de política econômica, amortecendo as conseqüências sociais de uma maior instabilidade externa e as tendências internas de baixo crescimento observadas.

O Brasil tem sido conhecido como um dos países que têm a maior desigualdade de renda do mundo. Após sua íngreme ascensão nos anos 60, a desigualdade brasileira tem sido persistentemente alta, mas permaneceu estável entre 1970 e 2000 (Barros/Foguel; Barros/Mendonça; Bonelli/Sedlacek; Hoffman 1989; Langoni; Ramos). Contudo, em anos recentes, em particular a partir de 2001, a desigualdade está em declínio (Barros/Foguel/Ulyssea; Ferreira/Leite/Litchfield; Neri 2004 e 2005). É razoável afirmar que da mesma forma que a década anterior foi a da estabilização da inflação, a década atual é – até agora – a da redução da desigualdade de renda. O tema central deste estudo são os momentos de inflexão de inflação e de desigualdade, em relação aos quais o Brasil ocupa lugar de destaque nas séries estatísticas internacionais e seus impactos sobre miséria e bem-estar social. Em particular, oferecemos um mosaico das causas e conseqüências da redução recente da desigualdade observada nesta década a partir da síntese de trabalhos anteriores.

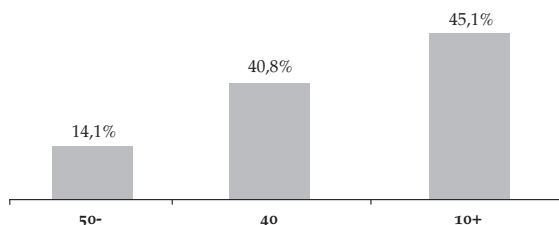
O trabalho está dividido em seções. Na seção 2, descrevemos os principais movimentos da distribuição de renda *per capita* dos últimos cinco anos. A análise da desigualdade é feita na seção 3. Na seção 4, analisamos a evolução da pobreza conferindo ênfase às diferenças de movimentos entre áreas rurais, urbanas e metropolitanas. Na seção 5, apresentamos uma visão geral dos determinantes das mudanças dos indicadores sociais baseados em renda, como o papel de mudanças na desigualdade e na estabilidade econômica e suas interações com crescimento, bem como o papel das políticas públicas específicas aplicadas no período (salário mínimo, Bolsa-Família, metas inflacionárias, etc). Na seção 6, apresentamos as principais conclusões do estudo.

■ 2. A dança distributiva

Trabalhamos aqui com a idéia de distribuição de renda no sentido estatístico, incluindo tanto mudanças na desigualdade como alterações no crescimento da renda (domiciliar *per capita* – isto é, a soma da renda de todos os membros dos domicílios dividido pelo número de membros).

Gráfico 1

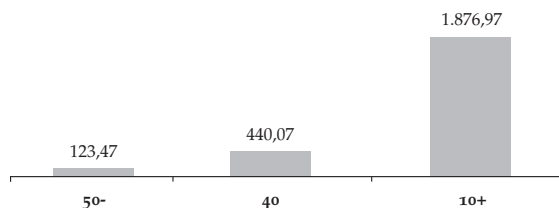
Participação na renda total, 2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Gráfico 2

Média de renda por camadas de renda, 2005, em R\$



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

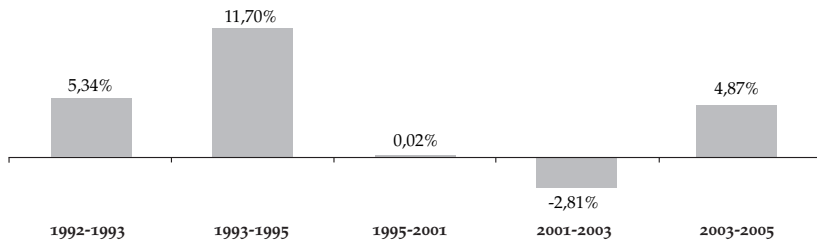
A principal característica da abordagem aqui utilizada é o seu nível de desagregação com três grupos de renda: o décimo mais rico, que se apropria de quase metade da renda *per capita* em 2005 (mais precisamente, 45,1% – renda média de R\$ 1.877); a metade mais pobre, que se apropria de pouco mais de um décimo da renda nacional (14,1% – R\$ 123); e os 40% intermediários, cuja parcela na população e na renda praticamente coincide (40,8% – R\$ 440 em média), constituindo um país de renda média, uma espécie de Peru, inserido entre a rica Bélgica e a pobre Índia. A abordagem por grupos de renda (Belíndia

ou Belpardia) contrasta com aquela baseada no PIB *per capita*, no qual a ponderação é proporcional à renda de cada pessoa – os indivíduos implicitamente «valem o que ganham». Este aspecto é especialmente relevante no caso brasileiro, em que o alto grau de desigualdade de renda observada torna a sua média um mau indicador de bem-estar social.

Propomos aqui uma cronologia que divide o período de 1992 a 2005 em cinco fases: 1. incerteza institucional e inflação crônica, pré- julho de 1994; 2. *boom* pós-estabilização inflacionária, 1993 a 1995; 3. incerteza crítica em relação a choques externos, 1995 a 2001; 4. incerteza em relação à situação externa e às mudanças políticas internas, 2001 a 2003; 5. *boom* pós-choque de confiança, 2003 em diante. Os gráficos seguintes dão uma visão dos ganhos e perdas de renda associados a esses períodos através de duas análises. Uma mais global, onde fornecemos as variações totais (acumuladas) dos períodos, e outra através de médias anuais.

Gráfico 3

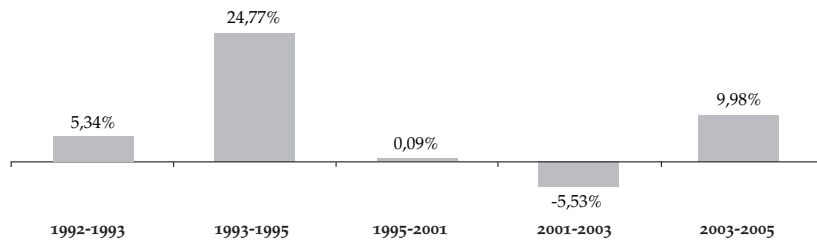
Variação anual da renda média, 1992-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Gráfico 4

Variação acumulada da renda média, 1992-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Há uma fase, antes do Plano Real, que denominamos de incerteza crônica, quando a população estava acostumada a conviver com a instabilidade derivada da inflação alta e persistente e da aplicação de pacotes econômicos. Os agentes e instituições desenvolveram uma série de mecanismos para se defender da inflação, cujo principal efeito colateral era perpetuar a própria inflação. Essa fase abrange vários períodos marcados por sucessivos pacotes econômicos e planos de estabilização. Se começarmos na década de 90, temos primeiro, de 1990 a 1992, na gestão Collor, um «milagre econômico» às avessas. A renda caiu de forma acentuada, mas afetou, principalmente, os mais 10% ricos. O governo Collor reduziu a desigualdade nivelando por baixo a renda. O segundo período (1992-1993, mostrado no gráfico) é marcado por taxas de inflação ascendentes e um aumento da renda expressivo só entre os mais ricos (12,3% contra -1,6% ao ano, dos mais pobres), implicando um forte aumento da concentração de renda.

A fase seguinte (1993 a 1995) pode ser classificada como a «lua-de-mel» com o Plano Real. Todos os segmentos da população ganharam aumentos de renda em torno de 12% ao ano, em ritmo de milagre econômico. A incerteza crônica foi, de uma maneira muito rápida, retirada da economia e substituída por uma fase de *boom* econômico e social.

Em seguida, há uma fase em que o país ficou exposto a uma série de choques externos. A natureza da incerteza percebida neste período é diferente do aspecto cotidiano daquele observado no período de inflação alta. É uma fase de incerteza crítica no sentido de uma crise aguda que estaria ainda por vir. Os resultados indicam que os mais pobres foram poupados, mas os demais grupos apresentaram quedas absolutas de renda da ordem de -1,1% ao ano no período 1995-2001.

O Brasil passou a conviver com a possibilidade de uma grande deterioração, como as que ocorreram nas economias asiática e russa em 1997 e 1998. Em termos agregados, havia a possibilidade de um choque de proporções consideráveis. Os cidadãos passaram a conviver mais de perto com a possibilidade de desemprego de longa duração. Não falamos de uma sucessão de choques micro ou macroeconômicos, como no período de inflação crônica, mas da expectativa de choques não triviais e de natureza desconhecida. Em 1999, o Brasil foi a bola da vez e, para a surpresa de muitos, o país não acabou. Os aumentos da inflação e do desemprego observados após a desvalorização ficaram aquém das expectativas generalizadas.

Por outro lado, a análise da distribuição de renda no período de crises externas (1995-2003) é muito heterogênea no Brasil, dependendo do que e de onde se olha. Se somente for observada a renda do trabalho nas grandes metrópoles,

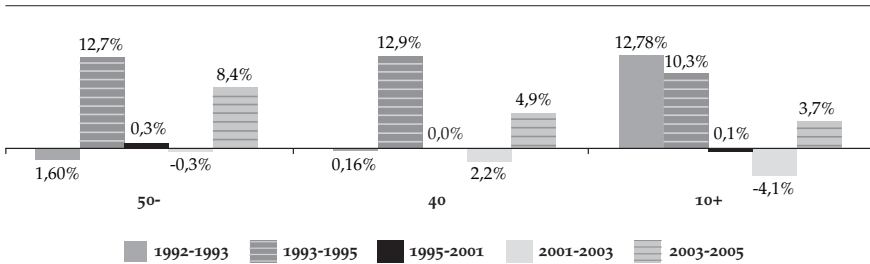
haverá uma idéia de que a crise é mais séria. Se forem analisadas todas as fontes de renda e áreas geográficas, aproximando-se de um conceito mais abrangente de bem-estar, a crise se apresenta menos séria.

A dissipação da incerteza crítica em 2000 contribuiu para o aumento de investimentos domésticos e diretos estrangeiros e para a contratação de mão-de-obra formal, mas esses fatores foram abortados com as sucessivas crises de energia doméstica, a crise argentina e a recessão americana de 2000. Mas isso é uma outra história.

O período 2001-2003 se caracterizou por perdas de renda com redução de desigualdade. Apesar de atingir todos os segmentos da população, essas perdas foram menos pronunciadas para os de mais baixa renda (-0,3%), contra -4,1% ao ano, dos mais ricos (-0,6% e 7,9% no acumulado do período).

Gráfico 5

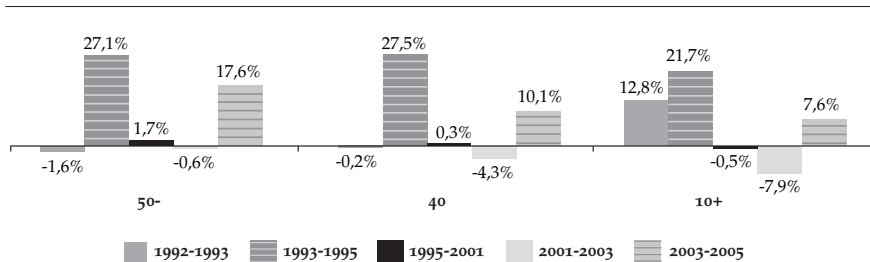
Variação anual da renda média, 1992-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Gráfico 6

Variação acumulada da renda média, 1992-2005



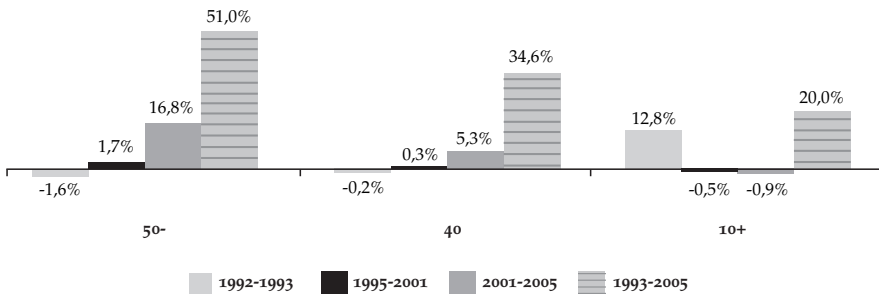
Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

No período mais recente (2003 a 2005), o crescimento anual total de 4,8% também se distribuiu de forma diferenciada entre os seguimentos populacionais. Os mais pobres foram os que mais ganharam, com acréscimos anuais de 8,4% na renda (contra 3,7% do décimo mais rico e 4,9% do grupo intermediário).

Outros períodos também podem ser analisados nos gráficos abaixo. É possível notar, por exemplo, que os 10% mais ricos foram os únicos perdedores no período de 2001 a 2005 (queda de 0,2% contra 4% de ganho dos mais pobres). Se analisarmos o que aconteceu nos últimos 12 anos, percebemos ganhos para todos os grupos que chegam a 1,5% e 3,5% anuais, para os mais ricos e mais pobres, respectivamente.

Gráfico 7

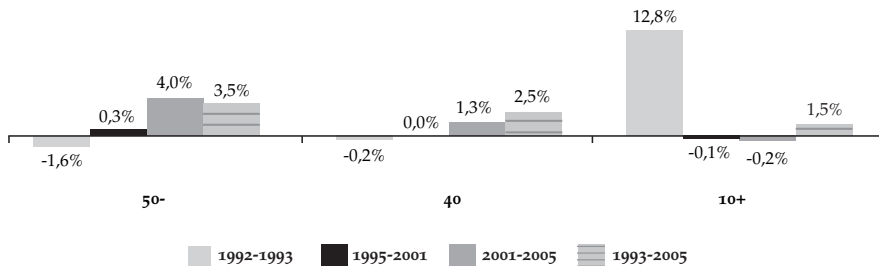
Varição acumulada da renda média, 1993-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Gráfico 8

Varição anual da renda média, 1992-2005



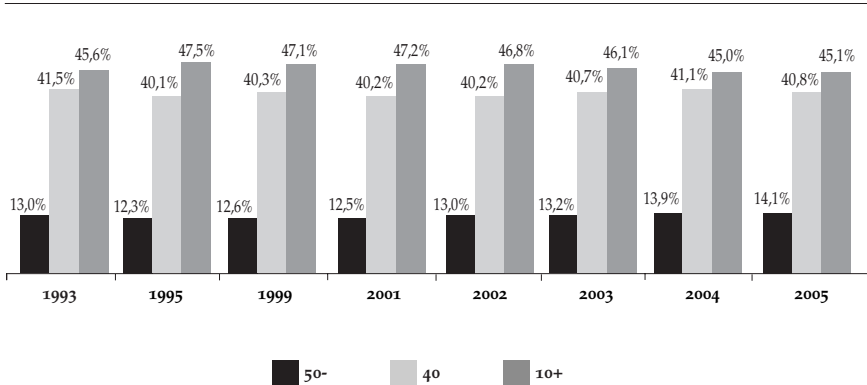
Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

■ 3. Desigualdade

A internacionalmente famosa desigualdade inercial brasileira, que ficou mais ou menos estagnada na década passada, justificando seu nome, muda e passa a dar sinais de queda consistente desde o começo do milênio. A parcela dos 50% mais pobres sobe de 12,5% para 14,1%. Já a fatia dos 10% mais ricos cai de 47,2% para 45,1%. Vejamos a variação em vários trechos da distribuição.

Gráfico 9

Distribuição de renda, 1993-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Centrando agora no último ano, o gráfico demonstra que a parcela dos 10% mais ricos na renda se mantém mais ou menos constante (de 45% em 2004 para 45,01% em 2005). A parcela dos 50% menores sobe 0,2 pontos (de 13,9% para 14,1%). A diferença é explicada pela queda da parcela apropriada pelos 40% intermediários (de 41,1% para 40,8%).

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram quem foram os principais ganhadores e os perdedores da dança distributiva. Entre 2004 e 2005, todos ganharam, pois a renda média do brasileiro na PNAD sobe 6,6% em 2005 contra 1% do crescimento do PIB *per capita* do mesmo ano. Em compensação, a desigualdade cai pouco (-0,6%), bem abaixo da queda dos três anos anteriores: -1,9% em 2004, -1% em 2003, e -1,2% em 2002. Em 2005, a renda dos 50% mais pobres sobe 8,56%, a parcela dos 40% intermediários sobe 5,74%, e a renda dos 10% mais ricos sobe 6,89%. Em 2005, se o pão

dos pobres não caiu com a margarina voltada para baixo, o croissant dos ricos também não caiu com a geléia importada no chão. O quadro abaixo sintetiza a dança distributiva destes grupos ano a ano ao longo da presente década.

Quadro 1

Variação anual da renda *per capita* dos brasileiros, %

	Total	50% mais pobres	40% médios	10% mais ricos
2005	6,63	8,56	5,74	6,89
2004	3,14	8,34	4,13	0,68
2003	-5,81	-4,15	-4,67	-7,32
2002	0,30	3,65	0,34	-0,68

Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

A parcela dos 50% mais pobres atinge 14,1% da renda em 2005 contra 13,8% em 2004 e 12,5% em 2001, quando a desigualdade começa a sua inflexão descendente. Já a parcela dos 10% mais ricos cai de 47,2% em 2001 para 45,1% em 2004, mantendo a mesma parcela em 2005.

■ 4. Pobreza

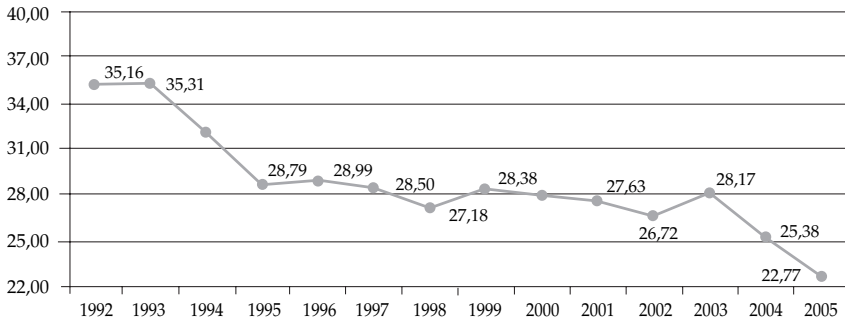
As séries de pobreza desde 1992, quando o novo questionário da PNAD foi estabelecido, indicam duas marcadas mudanças de patamar. Em primeiro lugar, no biênio 1993-1995 a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria passa de 35,3% para 28,8%. Em 2003, a miséria ainda atingia 28,2% da população quando se inicia um novo período de queda, chegando a 22,7% em 2005. Isto compõe uma queda acumulada de 19,18% entre 2003 e 2005, magnitude comparável à queda de 18,47% do período de 1993 a 1995. O paralelo existente na redução de miséria entre os dois episódios ocorridos dez anos à parte pode ser percebido no gráfico abaixo.

Como se sabe, a mudança de patamar da miséria observada no período 1993 a 1995 esteve associada à implementação do Plano Real, embora os mecanismos de transmissão das mudanças sejam passíveis de discussão. Agora, quais são as características associadas às mudanças da pobreza observadas entre 2003 e 2005?

As metrópoles (comparadas às áreas urbanas e rurais) são os lugares que apresentaram o maior crescimento relativo da miséria no período 1995-2003,

Gráfico 10

Miséria, porcentagem da população, 1992-2005

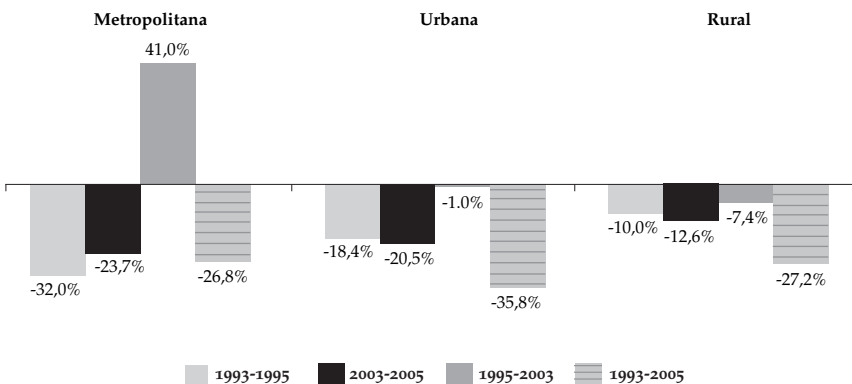


Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE. Definida como a parcela da população que tem renda *per capita* inferior a R\$ 121 a preços de hoje da grande São Paulo ajustada por diferenças regionais de custo de vida. Revisamos os deflatores regionais com base na última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE feita em 2003. 1994 e 2000 são médias dos anos adjacentes. Nesses anos a PNAD não foi a campo.

de 41%, refletindo a chamada crise metropolitana vigente; mas, nos dois episódios em questão, as metrópoles foram as que apresentaram os melhores desempenhos relativos, caindo 23,7% entre 2003 e 2005 e 32% entre 1993 e 1995.

Gráfico 11

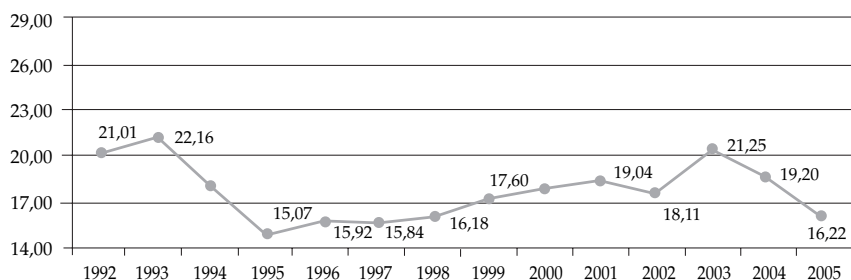
Brasil e os dois Reais: variação acumulada da miséria, 1993-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Com exceção dos períodos 1993-1995 e 2003-2005, a miséria nas grandes metrópoles subiu praticamente em todos os anos. Após a forte queda no período de lua-de-mel com o Plano Real, quando caiu de 22,16% para 15,07%, a miséria subiu, atingindo 21,25% em 2003. Essa tendência de alta foi interrompida deste momento até 2005, quando chegou a 16,22%.

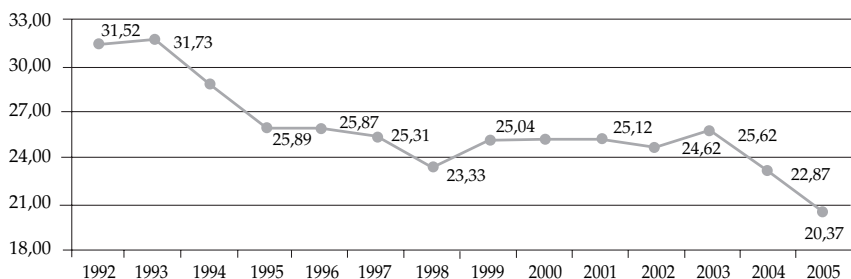
Gráfico 12

Miséria metropolitana, 1992-2005

Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

As áreas urbanas, refletindo a boa performance de cidades de tamanho intermediário, são as que apresentam, no período total de 1993 a 2005, a maior redução acumulada de miséria (35,8%), superando as áreas metropolitanas e

Gráfico 13

Miséria urbana, 1992-2005

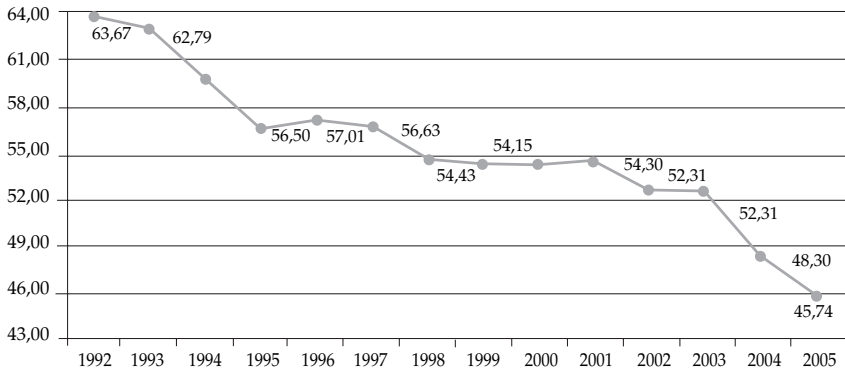
Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

rurais, com reduções de 2,8% e 27,2%, respectivamente. Tanto em termos de nível como nas variações ano a ano, a miséria urbana segue os padrões daquela observada para o país como um todo, inclusive os padrões de redução em anos eleitorais, como em 1998 e 2002. Olhando para o período de 1993 a 2005, observamos queda sistemática da miséria urbana, de 31,52% para 20,37%.

As áreas rurais apresentam um desempenho mais regular nos diversos sub-períodos. A miséria rural cai sistematicamente em quase todos os anos da série, inclusive em períodos de seca do Nordeste, como 1998 e 2001. Este padrão foi influenciado por políticas públicas voltadas para o campo, em particular programas de transferência de renda.

Gráfico 14

Miséria rural, 1992-2005



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

5. Determinantes das mudanças recentes

Como nos casamentos, a relação da sociedade brasileira com os gestores de políticas apresenta altos e baixos. Analisamos essas flutuações segundo uma perspectiva distributiva. Procuramos qualificar a natureza das mudanças de bem-estar social ocorridas desde a criação do plano (Plano Real, de 1994). Verificamos que o período de lua-de-mel com a estabilidade (1994-1996) e o de crises externas (1995-2001), tanto para o bem como para o mal, foram marcados por mudanças distributivas relativamente pouco pronunciadas. Por outro lado, observamos mudanças de desigualdade de renda mais pronunciadas no

período de continuidade das crises externas e de incerteza política associada à mudança de governo (2001-2003), assim como no período seguinte ao começo turbulento, no período de lua-de-mel e no governo Lula (2003 em diante).

A lua-de-mel do Real (1993-1995). No período de transição para a estabilidade, ao contrário do que se tem enfatizado, o efeito redutor de desigualdade do Real foi relativamente pequeno. A linha de pesquisa que originou o Real e os planos de estabilização que o antecederam buscavam reduzir a inflação, mantendo mais ou menos constante o *status quo* da distribuição de renda.

A fase da Unidade Real de Valor (URV), entre fevereiro e julho de 2004, uma espécie de noivado com a nova moeda, pretendia justamente isso. O Real foi concebido – e bem-sucedido – no combate à inflação. O grande ganho de bem-estar social provocado pela estabilização não foi a queda da desigualdade, mas – como o próprio nome sugere – o aumento da estabilidade da renda dos indivíduos. Essa redução de incerteza levou a efeitos ilusórios de redução de disparidades de renda, mas, de forma mais importante, melhorou as condições para o planejamento e a aplicação de políticas sociais além de induzir a um *boom* de crescimento pós-estabilização.

Após o lançamento do Plano Real tivemos, junto com a redução da inflação, um ganho de bem-estar associado à menor incidência do imposto inflacionário, principalmente nas classes de renda mais baixas. Simulações desse efeito revelam um aumento de 10% na renda de quem não tem acesso a mecanismos financeiros sofisticados, e uma redução de pobreza de 5%. Essa é uma característica da estabilização, mas que vai explicar apenas uma pequena parte do ganho social observado depois do Real.

Um segundo efeito refere-se ao tipo de estabilização que foi feita. Fixou-se a taxa de câmbio, abriu-se a economia e ocorreu um *boom* de consumo. A apreciação cambial gerou uma queda relativa na inflação dos mais pobres, obtida por exemplo através de cestas básicas. As medidas relativas à área externa beneficiaram os setores de produtos não-transacionáveis, como serviços, mas prejudicaram os transacionáveis, como indústria. E é o setor de serviços que abriga o maior número de pobres ocupados da economia. Houve, então, um grande impacto redutor de pobreza. Isso explica por que algumas regiões, como o Rio de Janeiro, foram mais beneficiadas do que outras, como São Paulo.

O terceiro efeito, o principal, diretamente ligado à estabilização, é a redução das incertezas. Nessa passagem da incerteza crônica para um período de estabilidade, há ganhos de bem-estar social diretos, pois se consegue planejar o futuro. A estabilização também aumenta a demanda por crédito por parte das famílias, que podem ter um comportamento menos prudente em relação ao futuro e se liberam para consumir e tomar crédito. Por outro lado, bancos e financeiras tendem a se sentir mais seguros no monitoramento dos seus potenciais tomadores. A redução de incerteza depois do Real levou – tanto por razões de oferta como de demanda – ao florescimento do mercado de crédito direto ao consumidor.

O principal ganho do Real foi trazer estabilidade à renda de cada um. Calculamos isso com base em dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME-IBGE) que acompanham as mesmas famílias ao longo do tempo, e concluímos que a volatilidade da renda domiciliar mensal caiu cerca de 40% com a estabilização.

O efeito de redução de volatilidade contamina as medidas de desigualdade. Parece que a desigualdade caiu mais, porque a economia está mais estável. As desigualdades de renda mensais – o que se mede no Brasil – são infladas por essa flutuação. Se você tiver uma economia em que a renda média auferida ao longo do tempo é a mesma, uma economia igualitária por definição, mas com rendas que flutuam de maneira dessincronizada, parece que a desigualdade é maior do que é na verdade. A redução dessas flutuações produziu um efeito redistributivo ilusório do Plano Real. A desigualdade de rendas mensais cai três vezes mais que a desigualdade de renda ao longo de quatro meses consecutivos,

Os efeitos redistributivos diretos do Plano Real não foram grandes, mas a estabilidade criou a possibilidade de se fazer política social de uma maneira muito melhor do que se fazia antes ■

e essa diferença corresponde justamente ao efeito de redução da instabilidade temporal da renda. Em suma, parece que a desigualdade caiu, mas o que caiu mesmo foi a instabilidade da renda individual.

Os efeitos redistributivos diretos do Plano Real não foram grandes, mas a estabilidade criou a possibilidade de se fazer política social de uma maneira muito melhor do que se fazia antes. Em primeiro lugar, porque alongou o horizonte de ação de governos e agentes privados, aí incluindo empresas e trabalhadores. Com a estabilidade e o fim do imposto inflacionário, ficou mais fácil para o governo e para as famílias implementar os seus respectivos orçamentos.

O Plano Real viabilizou a ação de políticas sociais, mas não é, em si, uma grande política social. É preciso distinguir condições necessárias das suficientes. O objetivo do Real não foi a redistribuição de renda, mas acabou por gerar um efeito de potencializar a operação de políticas distributivas. Assim, não faz muito sentido discutir quem é o pai dos benefícios distributivos imediatos do Plano Real, pois eles ainda estariam por vir.

Segundo a PME, o grosso (55,7%) da redução da pobreza líquida observada no período pós-Real se deu exatamente em maio de 1995, nove meses após a estabilização. Pode ter sido apenas uma longa gravidez até que os benefícios da estabilização fossem paridos. De forma mais realista, a redução da pobreza de 10,56% então observada estaria ligada ao reajuste de 43% do salário mínimo concedido na mesma data. O erro parece ser a ênfase dada ao efeito distributivo direto do Real. O ganho maior foi a redução de incertezas e o *boom* de crescimento associado, sem falar na melhora da operação de políticas distributivas, como o aumento do salário mínimo exemplifica.

Crises (1995-2003). Como vimos, o Plano Real difere dos planos anteriores em pelos menos dois pontos. Primeiro, ele abrangeu um bem-sucedido processo de desindexação, que foi baseado no estabelecimento de uma unidade transitória inteiramente indexada à inflação. Segundo, foi feito em um ambiente econômico mais aberto ao exterior, com a moeda corrente de alguma forma supervalorizada. O Plano Real pertence ao tipo de plano «câmbio baseado na estabilização» que leva aos *booms* de consumo, ao invés de recessão. O câmbio funciona como uma âncora para o preço dos bens transacionáveis, que gerou uma queda relativa na inflação dos mais pobres, medidos por exemplo através de cestas básicas. A partir de então, houve uma mudança nos preços relativos contra os setores transacionais em favor dos setores não-transacionais. Isto beneficiou trabalhadores de baixa renda, principalmente em serviços pessoais e sociais¹, mas a necessidade de suportar uma supervalorização cambial com intuito de estabilização aumentou a fragilidade da economia brasileira às ondas de choques externos, como as crises que afetaram o México (1995), a Ásia (1997) e a Rússia (1998).

Entre 1996 e 1999, a renda *per capita* domiciliar do trabalho caiu para uma média de 4,5% ao ano em áreas metropolitanas, enquanto permaneceu estável no resto do país. As taxas de desemprego aumentaram mais de dois pontos per-

1. M. Neri, C. Considera e A. Pinto (1996) e S. Rocha (2003) apresentam uma detalhada descrição do impacto do Plano Real na pobreza e na desigualdade.

centuais em dezembro de 1997 após forte aumento da taxa de juros, taxa esta que poderia ser restabelecida após cada crise, evitando a fuga de capital. As taxas de desemprego permaneceram numa taxa anual média de 8% até o final de 2000 (Neri 2000; Ramos/Brito). Apesar de existir uma diminuição na renda total média, a pobreza nacional caiu. O mercado de trabalho teve um desempenho fortemente negativo de 1996 em diante, em particular entre 1996 e

A crise brasileira de desvalorização de 1999 gerou importantes mudanças. Na frente social, observamos uma mudança na renda das políticas sociais com progressivos ajustes nos benefícios, e a expansão de programas focalizados em transferência de renda condicionada, como o Bolsa-Escola ■

1999, enquanto os programas sociais amorteceram o efeito da crise (e da seca de 1998 no Nordeste) sobre os mais pobres.

A crise brasileira de desvalorização de 1999 gerou importantes mudanças na macroeconomia e nas políticas sociais que podem ser observadas até hoje, tais como: adoção do câmbio flutuante; adoção de metas de inflação; implementação da

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), limitando todos os níveis de governo e estaduais igualmente². Na frente social, observamos uma mudança na renda das políticas sociais com progressivos ajustes nos benefícios, e a expansão de programas focalizados em transferência de renda condicionada, como o Bolsa-Escola. Um dos pontos ressaltados aqui é a continuidade desses regimes de política econômica, e mesmo social, pela nova administração federal a partir de 2003.

Em 2000, o mercado de trabalho teve uma breve recuperação. Neste período, ao contrário do ocorrido no início do crescimento do Plano Real, a desvalorização cambial favoreceu os setores de exportações e as taxas de emprego formal começaram a crescer. Em abril de 2001, uma nova crise rapidamente liquidou o crescimento do PIB, esperado em 4%. Esta crise foi resultado de três choques diferentes: o racionamento de energia elétrica, o colapso econômico da Argentina e a recessão americana. Em 2002, foi possível observar uma queda nas taxas de pobreza apesar da instabilidade macroeconômica, talvez provocando medo de mudanças na política macroeconômica.

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco no regime de financiamento público nos diferentes níveis de Estado. Esta lei constitui um elemento-chave na realização do ajuste fiscal através da restrição dos gastos públicos no orçamento aprovado para o ano em questão.

A segunda lua-de-mel (2003-2005). A partir da superação da recessão de 2003, o Brasil vive um período de redução de pobreza similar em magnitude ao observado após a implementação do Plano Real. A nova administração iniciou o que denominaram de um «choque de confiança nos mercados», logo no começo de 2003, principalmente ao manter os três principais pilares do regime macroeconômico, recorrendo novamente às altas taxas de juro real. O lançamento do programa Fome Zero no começo do novo governo significou uma ruptura inicial nas políticas de transferência de renda que foram gradualmente sendo implementadas. Os resultados do que pode ser percebido como um desajuste das políticas sociais, combinados com os custos sociais de um ajuste macroeconômico, foram a estagnação em 2003 e o aumento da pobreza.

A análise da diminuição da instabilidade de renda em ambos episódios ocupa lugar de destaque na análise atual³. Argumentamos aqui pela existência de efeitos de redução de incertezas no período 2003-2005, embora de natureza diferente do caso da estabilização. A última esteve associada à redução de incertezas críticas associadas à transição rápida e persistente da alta inflação para a baixa inflação. No caso recente, observamos o efeito do que foi denominado no começo do governo Lula de «choque de confiança», algo que a chamada «Carta aos Brasileiros» procurou sinalizar antes das eleições de 2002. No fundo, o grande plano econômico de Lula é que ele não tinha plano. Diversos indicadores que captam risco, como a taxa de câmbio e o chamado risco-Brasil, medido pelo spread do C-Bond, sinalizavam essa constatação. A queda destes indicadores ligados ao risco não foi a única a ser observada. O aumento do emprego formal do período 2004-2005 é uma das principais

Quadro 2

Varição da taxa de câmbio R\$/US\$

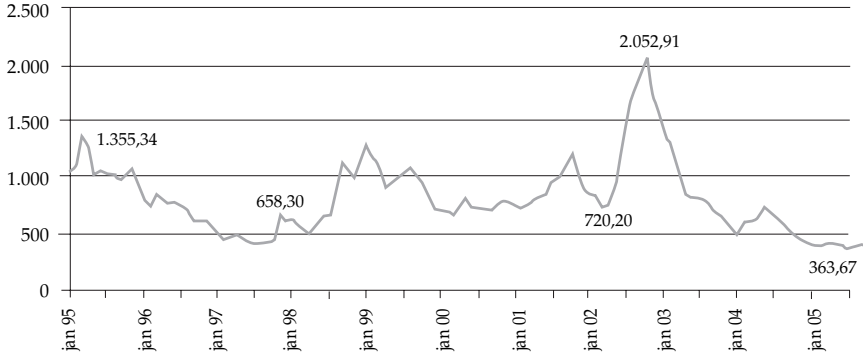
	Acumulada
2005/2003	-28,96%
1995/1993	245.247,41%
2003/1995	78,34%
2005/1993	310.763,18%

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

3. Em outras palavras, além dos canais reais, inflação também afeta a mensuração da desigualdade de maneira espúria. Ou seja, não é apenas causalidade que explica a coincidência entre picos de inflação e desigualdade, que aconteceram no Brasil em 1989 e 1994, mas erros de mensuração. Adicionalmente, as rendas nominais são recebidas em diferentes momentos, e isto exigiria deflacionamento com *timing* diferenciado dos diferentes tipos de rendas (Neri 1995).

Gráfico 15

Spread do C-Bond mensal, 1995-2005

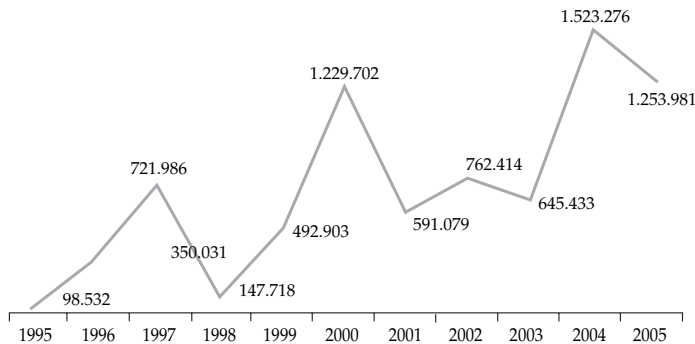


Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

características do período e pode ser percebido como melhora do risco percebido pelo empresariado. Como existe custo de demissão, as expansões percebidas como mais sustentáveis pelos empresários se traduzem em contratações formais. Uma das principais peças do «quebra-cabeças» associado às mudanças sociais recentes foi a duplicação do número empregos formais, de 600.000 em 2001-2003 para 1,2 milhões em 2004-2006, conforme o gráfico abaixo ilustra.

Gráfico 16

Geração anual de emprego formal, 1995-2005



Fonte: CPS/FGV a partir do dados do Caged.

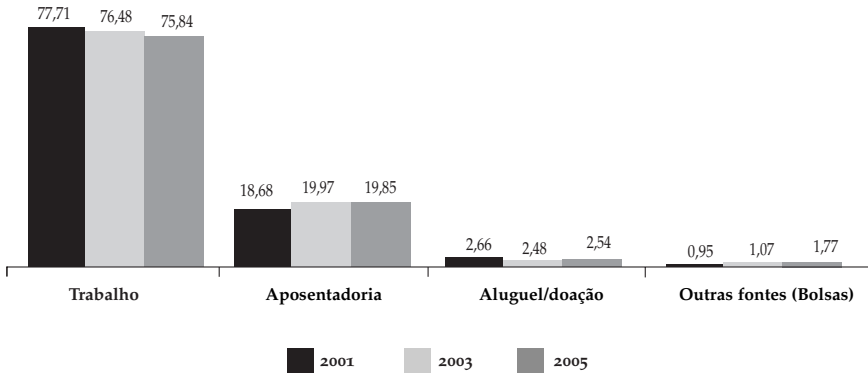
Outros indicadores sensíveis a risco de natureza diversa vão desde o aumento do crédito pessoal do período até o aumento do número de casamentos formais. Embora, nestes casos, é preciso ver os determinantes institucionais destas mudanças. O efeito da redução abrupta de risco em modelos de poupança precaucional é o de gerar um salto de uma vez por todas nas séries de consumo com menor taxa de crescimento posterior.

Em outubro de 2003, o governo adotou o Bolsa-Família, que seguia a mesma linha dos programas sociais de governos anteriores, expandindo o número de beneficiários e o tamanho médio do benefício e diversas melhorias, como promover o aumento dos benefícios aos mais pobres, integrar os diferentes programas, unificando no sistema o registro do beneficiário, e promover maior transparência e credibilidade para a sociedade. Em 2004, a economia brasileira apresentou boas melhorias, com o PIB crescendo a 4,5 % e a pobreza caindo. É importante notar que, apesar da instabilidade no crescimento do PIB no período de 2001-2004, a desigualdade caiu durante todo o período, principalmente entre 2003 e 2004.

Na frente social, o salário mínimo cresceu 75% em termos reais do início de 1995 a 2004, e 94% até 2006, incluindo o aumento de quase 10% real em 2005. O salário mínimo também é o numerário de várias políticas de transferência de renda, indexando benefícios e critérios de elegibilidade, particularmente na previdência social. Em 1995, as despesas com programas sociais já chegavam a 50% do gasto social brasileiro e 11% do PIB. Em 1998, houve uma mudança nos programas sociais de renda com progressivos ajustes dos benefícios, mas que não foi especialmente notada, já que não exigiu nenhuma reforma ou mudança constitucional. A partir de 2000, com a criação do Fundo de Erradicação da Pobreza, houve uma gradual adoção dos programas, proveniente do governo central para os municípios que apresentavam os menores níveis de Índice de Desenvolvimento Humano. A expansão de programas focalizados de transferências de renda condicionada, como o Bolsa-Escola e Bolsa-Família, ajudaram a combinar componentes compensatórios e estruturais. A disponibilidade e a expansão das redes de proteção social a partir de 2000 geraram um impacto pró-pobre em muitas instâncias. Os impactos sociais da nova geração de políticas de renda não foram inteiramente avaliados, já que as mudanças nos benefícios dos programas sociais passados e a difusão das metas dos programas de renda foram graduais e relativamente recentes. Durante o segundo Real, já é possível notar algumas mudanças.

Gráfico 17

Participação por tipos de renda, em porcentagem



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.

Mesmo com aumentos reais de 9,02%, a remuneração proveniente do trabalho perde um pouco de participação no total. Em contrapartida, o efeito Bolsa-Família fica claro nos ganhos de renda do período, já que as rendas provenientes de bolsas passam a representar, em 2005, 1,77% da renda *per capita* total dos brasileiros (era 0,95% em 2001). Apresentam variação real de 92,14%, sendo 81,24% nos últimos três anos (quando a renda passa de R\$ 4,29 em 2003 para R\$ 7,78 em 2005). Por último, a previdência mantém os 19% de participação na renda total, com acréscimos de 10% da renda no período.

É preciso ter em mente que a adoção e a expansão de um novo regime de políticas de renda – sem acabar com o antigo regime –, baseado na expansão das novas metas dos programas de transferência de renda financiados pelo governo federal, conduzem a uma expansão das despesas públicas. Isto leva ao pesado incremento da carga tributária em 10 pontos percentuais do PIB a partir de 1995, alcançando cerca de 38% no final de 2005.

■ Conclusões

A iniquidade inercial brasileira, internacionalmente conhecida, que ficou mais ou menos estagnada nas três décadas anteriores, passa a dar sinais de queda consistente desde o começo da década. A queda da desigualdade observada entre 2001 e 2005 dá seqüência a uma tendência de baixa da desigualdade iniciada em 2001 atingindo, em 2005, o nível mínimo registrado desde meados dos anos 1970.

Para que se tenha uma idéia da magnitude desse processo redistributivo, cumpre acrescentar que as séries de pobreza brasileiras indicam que a miséria sobe pouco na recessão do biênio 2002-2003 em função da redução da desigualdade. Já quanto à combinação de crescimento com a redução de desigualdade observada em 2004 e em 2005, verifica-se que a miséria cai 19,18% entre 2003 e 2005, magnitude comparável à queda de 18,47% do período de 1993 a 1995, conhecido como «lua-de-mel» com a estabilização.

Exercícios contrafactuais indicam que a proporção de miseráveis no Brasil cairá 13,28% se a renda nacional crescer cerca de 4,5% ao ano, ou 2,9% em termos *per capita*, por quatro anos consecutivos. Contudo, a redução seria muito maior se esse crescimento de 4,5% da renda viesse de mãos dadas com uma redução da desigualdade similar àquela ocorrida entre 2001 e 2005. Nesse caso, a miséria brasileira cairia 34,05%. Vale assinalar que a queda mencionada apenas levaria a desigualdade brasileira, medida pelo índice de Gini, de 0,568 para os níveis de 0,548. Ou seja, continuaríamos ainda um dos países com maior nível de desigualdade no mundo. Vale frisar que o objetivo final de políticas públicas não seria a redução da desigualdade em si, mas a melhoria do nível de bem-estar social que, objetiva e subjetivamente, depende dela, do crescimento e de outro fator subjetivo: a estabilidade econômica.

Finalmente, da mesma forma que a década anterior foi a de estabilização da inflação (e da universalização do ensino fundamental), a década atual é, pelo menos até agora, a de redução da desigualdade de renda e a de geração de emprego formal, que são momentos do mesmo processo. Cumpre assinalar tanto a importância da manutenção da estabilidade macroeconômica como a necessidade de alterações do regime de política social (como diminuição de ênfase nos reajustes reais do salário mínimo, introdução de novos *upgrades* no Bolsa-Família, por exemplo, ligadas a condicionalidades educacionais, entre outros). Na verdade, o Brasil precisa investir maciçamente em educação de qualidade se quiser conjugar a redução da desigualdade com crescimento e atacar a pobreza dos dois lados e de maneira sustentável. Em síntese: para que alcancemos reduções sustentáveis e continuadas da desigualdade, com melhoras no bem-estar social, é preciso desmontar o antigo regime de políticas sociais relativamente pouco focado e aqui representado pelo salário mínimo, e enfatizar um novo regime de políticas sociais, representado aqui por *upgrades* no Bolsa-Família e por uma política agressiva em prol da educação de qualidade. ☐

Referências bibliográficas

- Almeida, Maria Hermínia Tavares de: «Federalismo e políticas sociais» em Rui de Britto Álvares Afonso e Pedro Luiz Barros Silva (orgs.): *Descentralização e políticas sociais*, Fundap, São Paulo, 1995.
- Arretche, Marta: «Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas» em *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Nº 31 ano 11, 6/1996.
- Bacha, Edmar e Lance Taylor: «Brazilian Income Distribution in the Sixties: "Facts", Model, Results and Controversy» em *Journal of Development Economics* Nº 3, 1978.
- Banco Mundial: «Brazil: Public Spending on Social Programs. Issues and Options», Report Nº7086-BR, Washington, DC, 1988.
- Barros, Ricardo Paes de; Miguel Nathan Foguel e Gabriel Ulyseia (orgs.): *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, IPEA, Rio de Janeiro, 2007.
- Barros, Ricardo Paes de: «Transferir renda é a receita que deu certo» em *O Estado de São Paulo*, 4/12/2005.
- Barros, Ricardo Paes de e Rosane Mendonça: «A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960», Texto para Discussão 286, IPEA, Rio de Janeiro, 1992.
- Barros, Ricardo Paes de, e Miguel Nathan Foguel: «Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil» em Ricardo Henriques (org.): *Desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, 2000.
- Bonelli, Regis e Guilherme Luís Sedlacek: «Distribuição de renda: evolução no último quarto de século» em G.L. Sedlacek e Ricardo Paes de Barros: *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*, Série Monográfica 35, IPEA, Rio de Janeiro, 1989.
- Bourguignon, François; Francisco Ferreira e Philippe Leite: «Ex-Ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola» em F. Bourguignon e Luiz Pereira da Silva (eds.): *Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies (Techniques and Tools)*, Banco Mundial, 2003.
- Cardoso, Eliana; Ricardo Paes de Barros e André Urani: «Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: the 1980s» em Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards: (eds): *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle-East*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- Coady, David e Emmanuel Skoufias: «On the Targeting and Redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments» em *Review of Income and Wealth* vol. 50 Nº 1, 2004, pp. 11-27.
- Delgado, Guilherme e José Cardoso: «A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90», IPEA working paper, Brasília, 2000.
- Fernandes, Maria Alice et al.: «Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal», Texto para Discussão Nº 547, IPEA, Brasília, 1997.
- Fernandes, Maria Alice et al.: «Gasto social consolidado», IPEA, Brasília, 1998, mimeo.
- Ferreira, Francisco e Ricardo Paes de Barros: «The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996» em *Brazilian Review of Econometrics* vol. 19 Nº 2, 11/1999, pp. 211-296.
- Ferreira, Francisco, Philippe Leite e Julie Litchfield: «The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004», Banco Mundial, Washington, DC, 2006, mimeo.
- Ferreira, Francisco, Peter Lanjouw e Marcelo Neri: «A Robust Poverty Profile for Brazil using Multiple Data Sources» em *Revista Brasileira de Economia* vol. 57 Nº 1, 1-3/2003, pp. 59-92.
- Gasparini, Leonardo: «Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean» em *Inequality and the State in Latin America and the Caribbean World Bank LAC Flagship Report 2003*, Banco Mundial, Washington, DC, 2003.
- Hoffman, Rodolfo: «A evolução da distribuição de renda no Brasil, entre pessoas e entre famílias, 1979/86» em Guilherme Luís Sedlacek e Ricardo Paes de Barros: *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*, IPEA/Inpes, Rio de Janeiro, 1989.
- Hoffman, Rodolfo: «As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade» em *Econômica* 7 Nº 2, 2005, Rio de Janeiro, pp. 335-341.
- Kakwani, Nanak e Ernesto Pernia: «What is Pro-poor Growth» em *Asian Development Review* vol. 18 Nº 1, 2000, pp. 1-22.
- Langoni, Carlos: *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias e Joseph Shapiro: «Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean», Banco Mundial, Washington DC, 2006.
- Neri, Marcelo Cortes: «Análise de sensibilidade da relação custo fiscal/benefício social de modalidades de reajuste dos benefícios previdenciários» em *Boletim Conjuntural* Nº 42, 7/1998, IPEA, Rio de Janeiro.
- Neri, Marcelo Cortes (coord.): «Brasil» em Enrique Ganuza, Arturo León A e Pablo Sauma (eds.): *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, PNUD / Cepal / Unicef, Santiago do Chile, 1999.
- Neri, Marcelo Cortes: «Diferentes histórias em diferentes cidades» em João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti (eds.): *Soluções para a questão do emprego*, José Olímpio, Rio de Janeiro, 2000.
- Neri, Marcelo Cortes: «Aspectos fiscais e sociais de modalidades alternativas de reajuste de aposentadorias e pensões públicas» em *Coleção Previdência Social: Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza / Série Debates*, vol. 3, 2001, Brasília, pp. 113 à 121.
- Neri, Marcelo Cortes: *A evolução recente da miséria*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.
- Neri, Marcelo Cortes: *Miséria em queda: mensuração, monitoramento e metas*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.
- Neri, Marcelo Cortes, Claudio Considera e Alexandre Pinto: «Crescimento, desigualdade e pobreza: O impacto da estabilização» em *Economia Brasileira em Perspectiva 1996*, vol. 1, IPEA, Rio de Janeiro, 1996, p. 49-82.
- Neri, Marcelo Cortes e José Camargo: «Distributive Effects of Brazilian Structural Reforms» em Renato Baumann (ed.): *Brazil in the 1990s: A Decade in Transition*, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2001.
- Ramos, Lauro: «A distribuição de rendimentos no Brasil: 1976/85», *Série IPEA* Nº 141, IPEA, Rio de Janeiro, 1993.
- Ramos, Lauro e Marcelo Brito: «O funcionamento do mercado de trabalho metropolitano brasileiro no período 1991-2002: tendências, fatos estilizados e mudanças estruturais» em *Boletim Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise*, Nº 22, 11/2003, IPEA, Rio de Janeiro, pp. 31-47.
- Rocha, Sonia: «Poverty Lines for Brazil: New Estimates from Recent Empirical Evidence», IPEA, Rio de Janeiro, 1993, mimeo.
- Rocha, Sonia: *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis e Sergio de la Vega: «Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into Progreso» em *World Development* vol. 29 Nº 1, 2001, pp. 1769-1784.
- Skoufias, Emmanuel: «Measuring Poverty in Brazil with the 2003-03 POF», Banco Mundial, Washington, DC, 2006.

umbrales

de América del Sur

Agosto-Noviembre de 2007

Buenos Aires

Nº 3

ARTÍCULOS: El escenario que plantean las elecciones de octubre, debate a cargo de **Chacho Álvarez, Isidoro Cheresky, Mario Wainfeld y Edgardo Mocca**. Estados Unidos y América Latina luego de las elecciones norteamericanas de noviembre. Italia, España y la Unión Europea en el futuro latinoamericano. El adiós de Blair y su mejor legado: la paz en el Ulster. Francia con Sarkozy. Escriben: **Riordan Roett, Donato Di Santo, Miguel Solana, Damián Tavarosky, Pablo de Biase, José Natanson, Fernando Calderón, Manuel Antonio Garretón, Gerardo Caetano, Juan Manuel Abal Medina, Fernando Melillo, Daniel Rosso, Sebastián Etchemendy y Horacio González**.

Umbrales de América del Sur es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes) y Ediciones de Puntín, Rivadavia 926, of. 301, 1002 Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <umbrales@cepes.org.ar>.