

Estagnação econômica e crescimento pró-pobre

Nanak Kakwani e Hyun Son

International Poverty Centre, PNUD

Marcelo Neri

Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE

Durante os últimos 25 anos, mudanças nos indicadores sociais baseados em renda *per capita*, como desigualdade, pobreza e bem-estar social, têm refletido a volatilidade do ambiente macroeconômico brasileiro: até 1994 as fontes de instabilidades foram as sucessivas tentativas (e falhas) de estabilização, enquanto a partir de 1995 a principal foi a chegada (e a saída) de crises externas. Neste último período o país expandiu programas de transferência de renda, amortecendo as consequências sociais da maior instabilidade e do baixo crescimento observados.

O Brasil foi o país do mundo que apresentou a maior inflação, no período de 1960 a 1995. Desde o começo dos anos de 1980, conter a inflação passou a ser o foco das políticas públicas brasileiras. Sucessivos pacotes microeconômicos e três planos principais foram tentados desde então: Cruzado (1986), Collor (1990) e Real (1994). Apenas o último foi bem-sucedido em baixar e controlar a inflação. O Real pertence ao tipo de plano de estabilização baseado na fixação da taxa de câmbio, que engendra tipicamente *booms* de consumo ao invés de recessões.

A crise da desvalorização cambial brasileira de 1999, no entanto, 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; e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ligando todos os níveis de governo e estatais, e igualmente estando associados a um pesado incremento do peso dos impostos de 10 pontos percentuais do GDP a partir de 1995, alcançando cerca de 38% no final de 2005. Deve-se ter em mente que havia altas taxas de juros reais e a expansão das despesas públicas, que contribuíram para o aumento da dívida pública, a mais da metade do PIB. Esta combinação explica em parte o medíocre desempenho do crescimento da renda *per capita* brasileira de -0,63% ao ano.

Transferência — Na frente social, o salário mínimo cresceu 100% em termos reais no início de 1995 a 2004. 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 mudança com ajustes progressivos dos benefícios,

mas que não foi especialmente notado, já que não exigiu mudança constitucional. A partir de 2000, com a criação do Fundo de Erradicação da Pobreza, houve uma gradual adoção dos programas, provinda do governo central para os municípios que apresentavam os menores níveis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A expansão de programas focalizados de transferências de renda condicionada, como o Bolsa-Escola, e agora o Bolsa-Família, ajudaram a combinar componentes compensa-

tórios e estruturais. A disponibilidade e 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, porque mudanças nos benefícios previdenciários passaram despercebidas e a difusão de programas de renda focalizados foram graduais e relativamente recentes.

Este artigo aplica para o Brasil metodologia que avalia o crescimento de diferentes fontes de renda encontradas na Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD). Do ponto de vista metodológico, faz duas importantes contribuições para a literatura. Uma delas é a proposta de nova medida do crescimento pró-pobre, no sentido de aumentar a ponderação daqueles com menor renda. Ela permite uma ligação direta entre as taxas de crescimento na renda média e na desigualdade de renda. Neste contexto, o crescimento é definido como pró-pobre (ou antipobre) se existir um ganho (ou perda) no crescimento da taxa devido a um aumento (ou uma queda) na desigualdade. A outra é uma metodologia de decomposição da contribuição de diferentes fontes de renda do mercado de trabalho e mudanças nas políticas sociais.

Focamos nossa análise empírica no período de relativa estabilidade dos preços, mas freqüente em crises externas, de

Contribuição do crescimento (%)

	Crescimento total		
	1995-2004	1995-2001	2001-2004
Total	-0,63	-0,30	-1,35
Trabalho	-1,17	-1,02	-1,59
Não-Trabalho	0,54	0,72	0,24
	Crescimento Pró-pobre		
	1995-2004	1995-2001	2001-2004
Total	0,73	0,1	3,07
Trabalho	-0,6	-0,74	0,61
Não-trabalho	1,33	0,84	2,46

Em pontos de porcentagem anuais.

Fonte: microdados da PNAD/IBGE 1995-2005.

1995 a 2004, cujos resultados acreditamos serem mais estruturais, menos explorados na literatura, e mais confiáveis. O processo de deflação da renda nominal durante transições inflacionárias, como as frequentemente observadas antes de 1995, é complexo e incerto, que a escolha da indexação dos preços é associada a pesos e atrasos envolvem decisões arbitrárias que afetam o nível médio da renda real. Desde que as rendas são nominalmente ajustadas, recebidas e gastas em diferentes momentos, a inflação também afeta na mensuração da desigualdade de maneira espúria. Em outras palavras, 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.

Perdas — O período iniciado em 1995 perde o *boom* no mercado de trabalho e a redução da pobreza, ambos observados logo após a estabilização do Plano Real (Neri, 1996). Por outro lado, mostra a redução da desigualdade social de 2001-2004, que trouxe a desigualdade brasileira para os níveis mais baixos nos últimos 25 anos (Neri, 2005). Após o pico da chamada crise de desemprego na segunda metade dos anos de 1990, houve alguma recuperação no mercado de trabalho, mais especificamente no emprego formal. Um outro fator chave foi a adoção de um novo regime de políticas de renda — sem acabar com o antigo regime — baseado em novos programas focalizados de transferência de renda financiados pelo governo federal. Esta combinação explica o paradoxo brasileiro de estagnação econômica na média e alto crescimento para os pobres.

Os resultados mostram que houve uma tendência de queda da renda real *per capita* numa taxa anual de 0,63% entre 1995-2004. Desde então, a renda *per capita* está praticamente estagnada. Este inexpressivo desempenho da renda *per capita* real piorou ainda mais o segundo período 2001-2004, quando a renda *per capita* real caiu numa taxa anual de -1,35%. Entretanto, este cenário pessimista tende a desaparecer se o crescimento é avaliado em termos do bem-estar social ajustado à desigualdade, o que aqui é chamado de taxa de crescimento pró-pobre. Este é o conceito mais relevante para avaliar o desempenho do país em relação ao seu padrão de vida. No primeiro período (1995-2001), a tendência na taxa de crescimento pró-pobre, apesar de positiva, foi de apenas 0,10%, o que não pode ser considerado um bom desempenho. Já no segundo período (2001-2004), a tendência da taxa de crescimento aumentou 3,07%, o que foi um desempenho excepcionalmente bom.



A disponibilidade e expansão das redes de proteção social a partir de 2000, geraram um impacto pró-pobre em muitas instâncias

Paradoxo — Neste contexto, a experiência brasileira mostra um padrão pouco usual de queda da renda *per capita* real e da pobreza. A princípio, este caso interessante não sustenta a noção de que um positivo (ou negativo) crescimento leva a uma queda (ou aumento) da pobreza. Ainda mais importante, é que o crescimento negativo no período de 1995-2004 foi pró-pobre, no sentido em que os pobres obtiveram ganhos de renda, apesar das rendas médias em geral terem caído. Assim, houve uma forte queda na desigualdade no período, que deslocou o efeito negativo do crescimento na pobreza.

A fim de captar a contribuição de diferentes fontes de renda, não é suficiente medir as suas respectivas taxas de crescimento, mas temos de levar em conta as suas ponderações na renda. Em 1995, a renda do trabalho correspondia a 82,1% da renda e 17,9% a não-trabalho. Entretanto, as principais fontes de crescimento da renda, especialmente pró-pobre, se baseia na última. A queda de -0,63 pontos de percentagem anuais (p.p.a.) da renda *per capita* do período 1995-2004 pode ser decomposta na contribuição adversa de -1,17 p.p.a. da renda do trabalho e 0,54 p.p.a. das demais rendas. Em compensação, diferenças em crescimento pró-pobre foram

algo menos pronunciadas. O bem-estar total aumentou 0,73 p.p.a., e a contribuição da renda do trabalho foi -0,60 p.p.a. Por outro lado, a contribuição da renda não-trabalho foi 1,33 p.p.a. no período 1995-2004.

Focando em períodos específicos a contribuição da renda do trabalho no crescimento da renda média foi de -1,02 p.p.a. no período 1995-2001, para -1,59 p.p.a. no 2001-2004. A contribuição da renda do trabalho no crescimento pró-pobre foi superior à contribuição para o crescimento em si: -0,74 p.p.a. (1995-2001) e 0,61 p.p.a. (2001-2004). Similarmente, a parcela da renda não-trabalho no nível de bem-estar também supera a renda média. O impacto da renda não-trabalho no bem-estar subiu de 0,84 p.p.a. para 2,46 p.p.a. no período 2001-2004. Numa próxima oportunidade passaremos a análise da renda trabalho e não-trabalho, detalhando os seus determinantes mais distantes em cada uma destas frentes. ■

REFERÊNCIAS

- Kakwani, N., Neri, M., Son, H. "Linkages between Pro-Poor Growth, Social Programmes and Labour Market: The Recent Brazilian Experience", 2006.
 Neri, M. Miséria em Queda: Mensuração, Monitoramento e Metas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Novembro, 2005.
 Neri, M., Considera, C. e Carvalho, A. P. "Crescimento, Desigualdade e Pobreza: O Impacto da Estabilização", in Economia Brasileira em Perspectiva 1996. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.