

Movimentos sociais

Marcelo Neri

Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE
mcneri@fgv.br

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 de R\$ 121 mensais, ajustado por diferenças regionais de custo de vida, passa de 35,3% para 28,8% da população. Em 2003, a miséria ainda atingia 28,2% dos brasileiros quando inicia um novo período de queda, chegando a 22,7%, em 2005, cerca de 41 milhões de pessoas. Isto compõe uma queda acumulada de 19,18% entre 2003 e 2005, magnitude comparável à queda de 18,47% de 1993 a 1995, correspondente ao período de lua-de-mel com o Plano Real.

O Centro de Políticas Sociais (CPS) dá seqüência aqui a sua tradição de apontar, em primeira mão, transformações da distribuição de renda ocorridas na sociedade brasileira. O grupo que deu origem ao CPS, por exemplo, foi o primeiro a mostrar, em fevereiro de 1996, as melhoras sociais observadas após do lançamento do Plano Real. Depois, em 1999, apontou que a pobreza tinha aumentado face às crises externas. Em 2004, o CPS revelou não só a deterioração social ocorrida no primeiro ano da gestão Lula (2003) como a queda da miséria — até certo ponto surpreendente — verificada em 2002. No dia 28 de novembro de 2005, no primeiro dia útil após a divulgação dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, o CPS foi novamente rápido e apresentou a extensão da queda da pobreza e da desigualdade social registrada. Outras instituições seguiram depois esta tendência — o IPEA criou comissão internacional para estudar a redução recente da desigualdade.

Em agosto passado, o CPS demonstrou que no período 2002 a 2006, a Grande Belo Horizonte teve redução de pobreza e aumento de renda *per capita* trabalhista duas vezes maior que qualquer uma das seis principais metrópoles brasileiras com base na Pesquisa Mensal do Emprego (PME-IBGE), que funciona como indicador líder das mudanças que serão apresentadas pela PNAD no futuro — segundo os mesmos dados, o pior desempenho foi o da região de Porto Alegre. Agora, o presente trabalho revela, antes de qualquer pesquisador avulso ou instituição, que pela recém-lançada PNAD de 2005 a miséria caiu 10,68%, constituindo a maior queda dos últimos dez anos da série histórica.

Repartir — Os dados da PNAD mostram quem foram os principais ganhadores e os perdedores da dança distributiva. Começamos a análise por tamanho de cidade, as metrópoles (comparadas às áreas urbanas e rurais) são os lugares que apresentaram o maior crescimento relativo da miséria no

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

Na verdade, fora os períodos 1993/95 e 2003/05, a miséria nas grandes metrópoles subiu praticamente em todos os anos. Após forte queda no período de lua-de-mel com o Plano Real, quando a miséria metropolitana cai de 22,16% para 15,07%, ela sobe daí até 2003, atingindo a 21,25%. Esta tendência de alta foi interrompida deste ano até 2005, quando chega a 16,22%. Serão os primeiros sinais de superação da chamada crise metropolitana?

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 rurais com reduções de 26,8% 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 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 subperíodos. A miséria rural cai sistematicamente em quase todos os anos da série, inclusive em épocas de seca do Nordeste, como 1998 e 2001. Este padrão foi influenciado menos pela expansão do agronegócio e mais por políticas públicas voltadas para o campo, em particular programas de transferência de renda.

A comparação de dados de crescimento de renda domiciliar *per capita* gerados a partir da PNAD e do PIB *per capita* apresenta fortes discrepâncias em suas taxas de crescimento em diversos períodos. Em 2005, tivemos em termos *per capita* um crescimento do PIB de 0,83%, enquanto pela PNAD a renda domiciliar *per capita* média cresceu 6,6%. Estamos no Haiti ou mais próximos de países emergentes como a Índia? Em compensação a desigualdade medida pelo Gini cai pouco (-0,6%), bem abaixo da queda dos três anos anteriores: -1,9%, em 2004, -1%, em 2003, e -1,2%, em 2002.

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%, de uma 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), 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 (*Belindia* ou *Belperdia*) contrasta com aquela baseada no PIB *per capita* aonde a ponderação é proporcional à renda de cada pessoa — os indivíduos implicitamente “valem o que ganham”. Este aspecto é especialmente relevante no caso brasileiro, onde o alto grau de desigualdade de renda observada torna a sua média um mal indicador de bem-estar social. 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%. No mesmo ano, 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.

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 do milênio. A parcela dos 50% mais pobres sobe de 12,5% para 14,1%, entre 2001 e 2005. Já a fatia dos 10% mais ricos cai de 47,2% para 45,1%.

Centrando agora no último ano: o gráfico demonstra que a parcela dos 10% mais ricos na renda cai 1 ponto de percentagem (de 45,7%, em 2003, para 44,7%, em 2004). A parcela dos 50% menores da renda sobe 0,6 ponto de percentagem (de 13,5% para 14,1%). A diferença de 0,4% é explicada pelo aumento da parcela apropriada pelos 40% intermediários (de 40,8% para 41,2%). Ou seja, a classe média no sentido estatístico — a que recebe cerca de 40% da renda — obteve também algum aumento de renda.

A cronologia que divide o período de 1992 a 2005 recente em cinco fases é desenvolvida aqui: 1 — incerteza institucional e inflação crônica pré-1995 (julho de 1994); 2 — *boom* pós-estabilização inflacionária (1993/1995); 3 — incerteza crítica em relação a choques externos (1995/2001); 4 — incerteza em relação à situação externa e mudanças políticas internas (2001/2003); e 5 — *boom* pós-choque de confiança (2003 em

O Brasil cumpriu a meta do milênio de reduzir a miséria à metade e a de levar o Bolsa-Família até 11,1 milhões de famílias

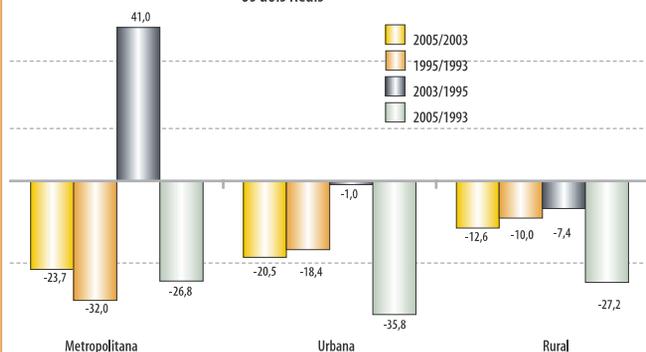
diante). O gráfico dá uma visão dos ganhos e perdas de renda associadas a esses períodos através de médias anuais.

Períodos — 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, mas se começarmos na década de 90 temos primeiro, de 1990 a 1992, na gestão Collor, onde se verificou um “milagre econômico” às avessas. A renda caiu de forma acentuada, mas afetou, principalmente, os mais 10% ricos (-11,8% contra -4,4%, ao ano, dos 50% mais pobres). O governo Collor reduziu a desigualdade, nivelando por baixo a renda. O segundo período (1992/93), este mostrado no gráfico, é marcado por taxas de inflação ascendentes e um aumento da renda expressivos só entre os mais ricos (12,3% contra -1,6% ao ano, dos mais pobres), implicando em forte aumento da concentração de renda.

A etapa seguinte (1993 a 1995) pode ser classificada como de 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 — gerando ganhos de bem-estar importantes — e substituída por uma fase de euforia e de *boom* econômico e social.

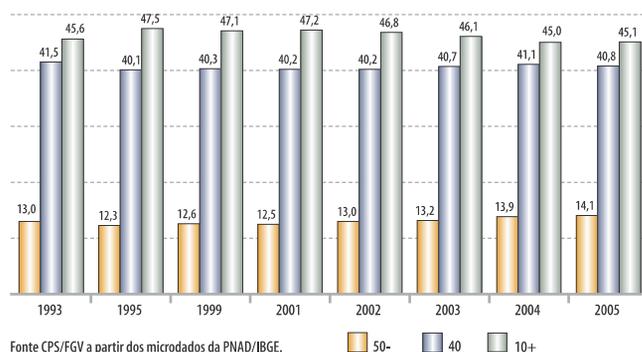
Em seguida, há uma fase em que o país ficou exposto a uma série de choques externos. A natureza da incerteza percebida neste período é diferente do aspecto cotidiano daquele obser-

Brasil – variação acumulada da miséria (%)
Os dois Reais



Fonte CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

Distribuição de renda (em %)



Fonte CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

A miséria metropolitana no país passou de 15%, em 1995, para chegar a 21%, em 2003, mas reverteu para 16%, em 2005

vado no tempo 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.

Risco — 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, respectivamente. Em termos agregados, havia a possibilidade de um choque de proporções consideráveis. Os cidadãos passaram a conviver mais de perto com a perspectiva 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 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 (1995/03) é muito heterogênea no Brasil, dependendo do que e de onde se olha. Se for observada somente 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, nos aproximando 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 que são abortadas com as sucessivas crises de energia doméstica, a da Argentina e a recessão norte-americana de 2000. O período (2001/2003) se caracterizou por perdas de renda com redu-

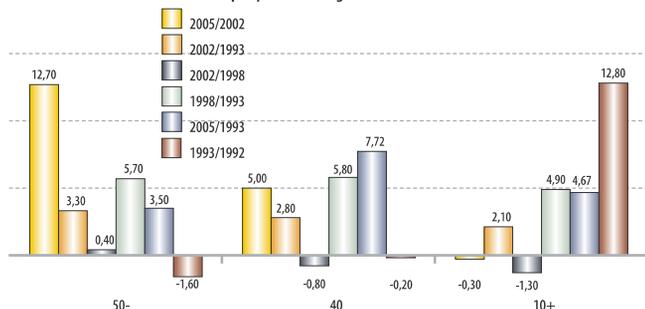
ção de desigualdade. Apesar de atingir todos os segmentos da população, foram menos pronunciadas para os de mais baixa renda (-0,3% contra -4,1% ao ano) e dos mais ricos (-0,6% e 7,8% no acumulado do período).

Melhorias — Em tempos mais recentes (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. Esta melhora recente pode ser atribuída à adoção de novos programas. 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. O salário mínimo cresceu 75% em termos reais no início de 1995 a 2004 — e 94% até 2006. Incluindo o aumento de quase 10% e 14% real em 2005 e 2006. É preciso ter em mente que adoção e expansão de um novo regime de políticas de renda — sem acabar com o antigo —, baseado na expansão das novas metas dos programas de transferência de renda financiados pelo governo federal, conduz a uma expansão das despesas públicas, levando ao pesado incremento da carga tributária em dez pontos percentuais do PIB a partir de 1995, alcançando cerca de 38% no final de 2005, e altas taxas de juros real que contribuíram para o aumento da dívida pública a mais da metade do PIB. Estes elementos criam um paradoxo de reduzir fortemente a miséria crescendo pouco.

Cenários e metas — A proporção de miseráveis no Brasil (indivíduos que vivem com menos de R\$ 121 por mês) cairá dos 22,77%, em 2005, para 19,74%, em quatro anos, uma queda de 13,28%, se a renda nacional crescer cerca de 4,5% ao ano, ou 2,9% em termos *per capita*, ou seja, já descontando o crescimento populacional.

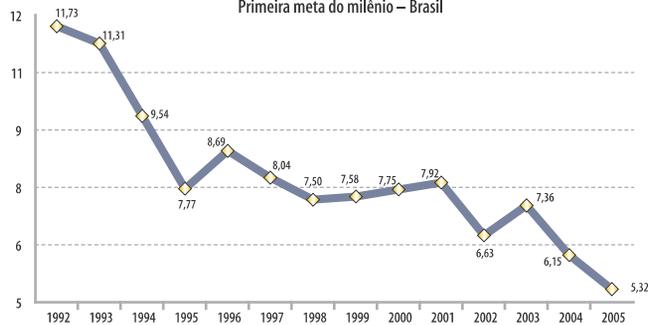
A redução seria muito maior se esse crescimento de 4,5% da renda viesse de mãos dadas com redução da desigualdade similar àquela acontecida entre 2001 e 2005. Se a expansão 4,5% da renda fosse combinada com uma queda de 0,02 ponto de percentagem do índice de Gini (de 0,568 para 0,548), a

Brasil – variação anual da renda média (%)
por períodos de governo



Fonte CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

Pobreza extrema % – linha de US\$ 1 dia PPP
Primeira meta do milênio – Brasil



Fonte CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

Indicadores robustos

Será que os movimentos dos indicadores sociais aqui reportados são válidos para outras especificações baseadas na PNAD? Por exemplo: outras linhas e indicadores de pobreza e outros indicadores de desigualdade? No que tange ao último aspecto, apesar da modesta melhora reportada em 2005 de alguns indicadores de desigualdade vistos como o Gini e o Theil, a razão da parcela apropriada pelos 10% mais ricos sobre a parcela dos 20% mais pobres, a distribuição de renda *per capita* de 2005 não é necessariamente mais igualitária que a de 2004.

Fizemos a comparação da parcela da renda acumulada por cada centésimo de distribuição, e observamos que houve cruzamento das curvas de Lorenz entre 2004 e 2005 a partir do décimo superior. Este resultado evidencia a não-ocorrência de dominância de Lorenz. Em outras palavras, a queda de alguns indicadores de desigualdade razoáveis passíveis de serem utilizados. Ou seja, neste caso a hipótese que houve redução de desigualdade não é sempre válida, tomando como base medidas que respeitam o princípio das transferências de Pigou-Dalton. Este princípio nos diz que ao se transferir mais renda de uma pessoa com mais renda para uma pessoa com menos renda, sem inverter a posição relativa destes dois indivíduos no ranking, a medida de desigualdade deve cair. Agora, a distribuição de renda familiar *per capita* de 2005 domina no sentido de Lorenz a distribuição de 2003, impulsionada pela marcada redução de desigualdade de 2004.

Resultados qualitativamente similares são obtidos para a comparação de desigualdade de renda entre 2005 e 2002, além da comparação entre 2005 e 2001. Na verdade, a diferença das áreas das curvas tende a aumentar à medida que caminhamos em direção ao começo da década, mas o maior deslocamento de massa das distribuições se deu entre 2004 e 2003.

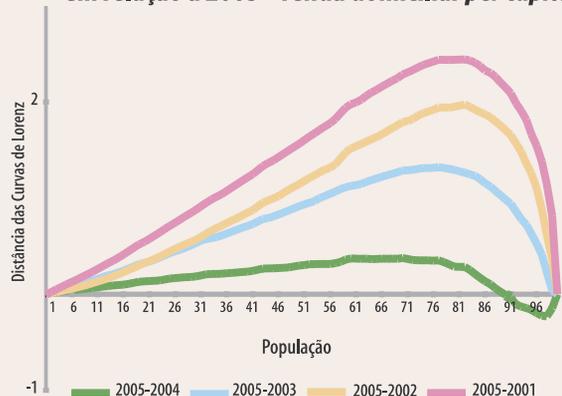
A curva da distância entre 2004-05, já citada, é a única a cruzar o eixo das abscissas o que indica a inexistência de dominância de Lorenz.

miséria brasileira cairia 34,05%. A proporção de miseráveis passaria para 15%. Vale ressaltar que a queda mencionada levaria apenas a desigualdade brasileira medida pelo índice de Gini de 0,568 para os níveis de 0,548.

Além da linha adotada pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas optamos também por apresentar o monitoramento da miséria através da linha adotada na primeira Meta do Milênio, de redução da extrema pobreza à metade entre 1990 e 2015. O valor desta linha é de US\$ 1 por dia ajustado por diferenças de custo de vida entre países e no interior do país. Em 2005, a extrema pobreza também atinge seu nível mais baixo: 5,32% da população brasileira com renda domiciliar *per capita* inferior a esse valor. No gráfico a seguir apresentamos a série anual desse indicador.

Os dados revelam o cumprimento da primeira meta do milênio em metade do tempo previsto (de 25 anos), ou entre 13 anos, contados a partir de 1992 dada a consistência metodológica dos questionários da PNAD e não do marco zero

Distâncias acumuladas das Curvas de Lorenz em relação a 2005 – renda domiciliar *per capita*



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

Finalmente, apesar de estarmos usando uma linha específica de miséria e estarmos enfatizando as mudanças de um indicador específico à proporção dos pobres (P0), pois precisamos de um número de preferência simples para vocalizar os resultados, a redução de miséria ocorrida é resultado robusto para os dois períodos analisados. Isto serve para qualquer linha de pobreza e qualquer tipo de indicador de pobreza¹ utilizado. A distribuição de 2005 domina a de 2003, o que também vale para o período 1995/1993. Ou seja, podemos dizer de maneira geral — e não específica — que a pobreza baseada em renda aumentou em 2003, caiu em 2004 e em 2005. No cômputo geral do biênio, a miséria caiu no governo Lula e, em particular, no período de 2003 a 2005.

¹Por exemplo, toda a família de indicadores da família FGT tais como a proporção de pobres (P0), o Hiato de Pobreza (P1) e o Hiato Quadrático de Pobreza (P2). Cabe lembrar que nesta análise de dominância não estamos fazendo a deflação espacial, vide apêndice.

das metas em 1990. Tomando como base 1992, a redução acumulada de miséria até 2005 atinge 54,6%. De 1992 a 1995 já se podia notar redução de 33,76%, mas de 1992 a 2002 isto aumenta apenas para 43% da miséria total. O último *boom* levou acima do cumprimento da meta do milênio com queda acumulada de 54,6%. Ou seja, a meia-vida da extrema miséria do Brasil, que deveria ser de 25 anos pelos acordos internacionais, acabou sendo aproximadamente a metade disso.

O Brasil acaba de cumprir duas metas pré-anunciadas, a saber: o primeiro dos objetivos do milênio e a expansão do Bolsa-Família até 11,1 milhões de famílias, ou cerca de 45 milhões de pessoas. Quais são os próximos desafios e metas, qual o norte a ser perseguido? E de forma mais fundamental, que caminho em termos de políticas públicas percorrer até o novo norte a ser traçado? Como melhorar a qualidade do gasto social? Como fazer mais com menos recursos públicos? Estas são algumas questões que a sociedade brasileira vai ter de responder. ▾