

O real do Lula

Marcelo Neri

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

Trabalho quase homônimo do Centro de Políticas Sociais (CPS/IBRE/FGV), lançado na mesma época do ano passado, o primeiro após o lançamento dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), indicou duas fortes mudanças de patamar de miséria: de 1993 a 1995 a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria cai 18,47% e, no período 2003-05, a queda é de 19,18%. Estes dois episódios foram separados por um período de 10 anos de relativa estabilidade da miséria, apenas interrompidas em 1998 e 2002. O paralelo existente entre os dois episódios de redução permanente de miséria, assim como as flutuações transitórias ocorridas em anos eleitorais, podem ser percebidos no gráfico 1:

A novidade do gráfico 1 é 2006, que não só dá seqüência às conquistas observadas desde 2003, como constitui o melhor ano isolado da série histórica, com queda de 15% ou seis milhões de pessoas cruzando a linha da miséria. O ano de 2006 dá seqüência à tradição da nova democracia brasileira de apresentar melhores resultados sociais em anos eleitorais. A proporção de miseráveis atinge 19,3% da população — 36 milhões de pessoas — com renda *per capita* inferior a R\$ 125 mensais (a preços da Grande São Paulo).¹

Notem que as flutuações e tendências da insuficiência de renda apontadas acima são robustas para outras linhas de miséria: na de US\$ 1/dia calculada a partir das metas do milênio, por exemplo, verificamos uma queda de 11,8% entre 2005 e 2006, com a miséria passando de 5,32% para 4,69% da população. Usamos o arcabouço das metas do milênio para considerar as tendências de longo prazo da miséria e de seus determinantes. Conforme anunciamos no ano passado, o Brasil já havia cumprido a primeira, e talvez a mais conhecida das oito metas do milênio da ONU, referente à redução da miséria extrema em 50% no espaço de 25 anos. Enquanto a queda acumulada entre 1992 e 2005 havia sido de 54,61%, quando acrescentamos 2006 na série temos uma redução acumulada de 58,54%.²

Voltando à linha de miséria proposta pelo Centro de Políticas Sociais — mais elevada do que a ONU —, observamos, portanto, uma queda acumulada de 45,1% da respectiva insuficiência no período 1992 a 2006. Ainda não chegamos, portanto, à meia-vida da miséria de acordo com os dados da nova PNAD. A taxa média anual de redução de miséria de 1992 a 2006 foi de 5,54% ao ano, quase exatamente o dobro da taxa necessária para reduzir a extrema pobreza à metade em 25 anos que seria de 2,73% anuais.

Dadas as diferenças de horizontes de tempo envolvidas, vamos comparar as estatísticas em termos de taxa de crescimento média anual, o que permitirá uma comparação direta com os resultados obtidos no último ano. Os 15% de redução de miséria obtidos em 2006 sugerem, por exemplo, que na aritmética das metas do milênio avançamos no último ano o que pelo acordo deveríamos avançar em 5,1 anos. Já a queda de miséria observada desde o fim da recessão 2003 atinge, em média, 11,8% ao ano, ou seja, cada ano do período que chamamos aqui de Real do Lula, corresponde a 4,1 anos de cumprimento do compromisso do milênio, enquanto no período do *boom* do Real original (1993 a 1995), reduzimos a miséria, em média, a 10,74% a cada ano, o que corrobora o paralelismo dos dois episódios aqui explorado.

Responsabilidades — A cronologia dos dados por períodos de governo permite conciliar análises de flutuações de curto prazo e tendências de longo prazo em intervalos de responsabilidade administrativa. As limitações deste tipo de análise são fatores fora de controle do governo federal, tais como crises internacionais, bonança externa e ações de outros fatores internos ao país. Entretanto, pode-se alegar em último caso que o papel do governo federal como articulador, coordenador e motivador dos demais agentes é de sua esfera de responsabilidade. Outra consideração se refere a defasagens dos efeitos de política social e econômica que não se mostram muito como o cerne de nossa análise, são as chamadas políticas de rendas, que pela sua velocidade de operação são mais imunes a estes tipos de problemas.

Na ótica dos períodos de governo, a taxa de miséria calculada pelo CPS cai 8,47% ao ano no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (de 2002 a 2006), contra 3,14% nos dois de Fernando Henrique Cardoso (de 1993 a 2002)³, que é por sua vez formada pela redução de 5,1% anuais observada no primeiro governo de FHC e 0,43% no segundo.

Analisando a miséria por tamanho de cidade, verificamos que 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 (41%), refletindo a chamada crise metropolitana vigente (Neri, 2000); embora desde 2003 tenham revertido este quadro, chegando ao nível mais baixo da série em 2006 — já havíamos reportado resultado semelhante no ano passado. Voltando aos períodos de governo, constatamos que a taxa média de queda da miséria foi rigorosamente igual nos primeiros mandatos de FHC e de Lula: 6,1% ao ano.

No período de 1998 a 2002 houve aumento de 2,9% da miséria metropolitana, fruto da crise de desemprego citada e da posterior retomada. As maiores cidades, pela menor presença de redes de proteção social oficiais e maior exposição às oscilações dos mercados são aquelas que potencializam mais os efeitos das oscilações do ciclo econômico. Por sua vez, as áreas rurais apresentam reduções de miséria em praticamente todos os anos da série desde 1992. Já as urbanas, fora dos grandes centros rurais, exibem os melhores desempenhos relativos para todo período com uma queda média de 4,8% ao ano, contra 3,44% das metropolitanas e 3,23% das rurais.

Nos últimos anos, a economia brasileira tem vivido um paradoxo: cresce muito pouco, embora nos dois últimos anos, haja controvérsias sobre isso. Pelos dados do PIB, em 2005 o Brasil cresceu 0,83 *per capita* e pela PNAD 6,6%. Não sabíamos se estávamos no Haiti ou num país emergente. Levantamos este dado na pesquisa do ano passado. Em 2006, a discrepância aumenta: o crescimento da renda *per capita* média foi de 9,1%, número muito acima daquele embutido no PIB *per capita* de 2,3%, em 2006, mesmo após a revisão metodológica nas contas nacionais. O primeiro número nos sugere um crescimento ao ritmo chinês de hoje, enquanto o último aponta uma estagnação ao estilo haitiano. Nesta perspectiva estamos melhor que a China, em 2006, pois crescemos tanto quanto, mas com menos danos ao meio ambiente e redução, e não aumento, de desigualdade. De maneira geral, 2006 se destaca mais pelo crescimento generalizado de renda para todos os estratos da população, uma espécie de crescimento chinês para todos, do que pela redução da desigualdade observada frente às séries dos últimos 15 anos.

Isolando-se o último ano disponível da pesquisa, a renda média do brasileiro sobe, segundo a PNAD, 9,16%, em 2006, contra 2,3% do crescimento do PIB *per capita* no mesmo ano, mesmo após a revisão metodológica nas contas nacionais. O primeiro número nos sugere um crescimento ao ritmo chinês enquanto o último aponta uma estagnação ao estilo haitiano. Em 2006, a renda dos 50% mais pobres sobe 11,99%, a parcela dos 40% intermediários sobe 9,66%, e a renda dos 10% mais ricos sobe 7,85%. Em compensação, a desigualdade medida pelo índice de Gini cai um valor intermediário de -1,06%, valor esse bem abaixo daqueles da queda dos três anos anteriores: -1,2% (2002), 1% (2003), -1,9% (2004) e -0,6% (2005). Sintetizando os resultados: todos ganharam aumentos maiores que em todos os anos da década, ou seja, a melhoria de 2006 domina a dos anos anteriores, inclusive a de 2004.

O crescimento do bolo de renda correspondeu a mais de 2/3 da redução da pobreza contra os restantes causados pela redistribuição do bolo. Em 2006, a renda média dos 50% mais pobres sobe 11,99%, contra 7,85% dos 10% mais ricos, e 9,66% do grupo dos 40% intermediários. Ou seja, o bolo cresceu para todos, mas com mais fermento para a metade mais pobre da população. No gráfico 2 apresentamos o crescimento da renda por décimos e tabela com outras agregações de estratos de renda que mostra ganhos menores

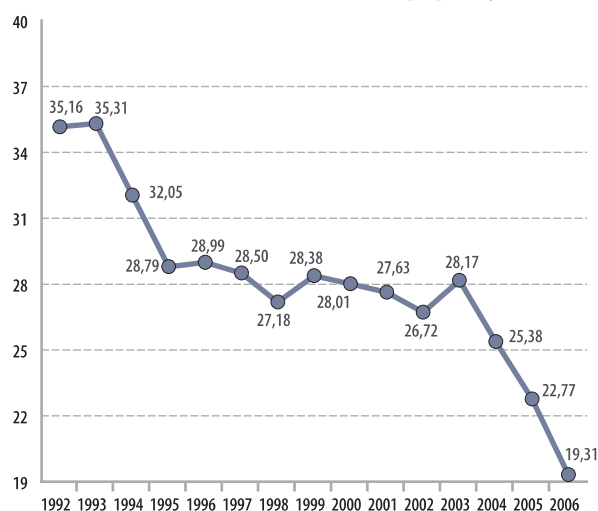
A PNAD sugere crescimento *per capita* ao ritmo chinês, 9,1%, enquanto o PIB, 2,3%, aponta estagnação ao estilo haitiano

para os primeiros décimos da distribuição. O que talvez esteja associado à escolha da combinação de políticas de rendas utilizadas com mais ênfase ao reajuste do salário mínimo e mais reajuste do salário mínimo e menos do Bolsa-Família do que, por exemplo, em 2004, à semelhança de 2005.

Cenários — Esta é uma seção tradicional nos nossos estudos anuais de miséria, lançados logo após a PNAD, projetando para o ano seguinte. Em geral, se tem a esta altura as informações fechadas de dois trimestres de contas nacionais, dados do mercado de trabalho metropolitano da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) cobrindo pelo menos o mesmo período, que permitem a projeção do crescimento da PNAD e o da desigualdade, escolhendo-se uma curva de Lorenz de referência e fazendo a associação com índices sintéticos, mais notadamente com o de Gini, o mais popular deles. Entretanto, temos tido mais dificuldades de prever em 2005 e 2006 a tendência do produto do que da desigualdade.

A proporção de miseráveis no Brasil (indivíduos que vivem com menos de R\$ 125 por mês a preços da Grande São Paulo, em outubro de 2006) cairá dos 19,3%, em 2006, para 18,55%, em 2007, uma queda de 3,95%, se a renda *per capita* nacional crescer 3% no ano. Se o crescimento de renda for similar ao último ano (9%), a taxa de miséria cairá a 17% da população — queda de 12%. A redução seria ainda maior se esse crescimento viesse de mãos dadas com alguma redução da desigualdade. Se a expansão 3% fosse combinada com uma queda do índice de Gini (atingindo patamares fluminenses

Gráf. 1 – Brasil: miséria (% da população)



Fonte: CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE.
Obs.: 1994 e 2000 são médias. Nesses anos a PNAD não foi a campo.

No ano passado, a renda dos 50% mais pobres subiu 12%, contra 7,9% dos 10% mais ricos: o bolo cresceu para todos

de 0,5605, por exemplo), a miséria brasileira cairia cerca de 14,57%. A proporção de miseráveis passaria para 16,50%. Numa visão de prazo mais longo, a pobreza poderia recuar 28,21% se nos próximos quatro anos a renda crescer 4% ao ano, combinado a uma queda de desigualdade que leva ao nível do Sudeste em 2004 (Gini equivalente a 0.54479).

Uma medida útil no desenho de políticas públicas é o hiato de renda (conhecido como P1). Isto é, quanto de renda falta, em média, aos miseráveis para que eles consigam satisfazer no mercado suas necessidades básicas. Utilizando como base nossa linha de insuficiência de renda, o déficit médio expresso em termos monetários de cada brasileiro miserável seria R\$ 48,52 mensais. Como só uma parte dos deles está abaixo da linha, os dados mostram que seriam necessários R\$ 9,37, em média, por pessoa, para aliviar a pobreza no Brasil, totalizando um custo de R\$ 1.717.955.185 mensais e R\$ 20.615.462.223 no ano.

As informações revelam quanto custaria para completar a renda de cada brasileiro até a linha de R\$ 118 em termos de média nacional (ou R\$ 125 a preços da Grande SP), ou seja, o menor valor das transferências suficientes para içar cada miserável até o piso de suas necessidades básicas. Este exercício não deve ser lido como uma defesa de determinadas políticas específicas, mas como uma referência ao custo de oportunidade social da adoção de políticas desfocadas. O dado é útil para traçar o alvo das políticas e organizar suas fontes de financiamento.

O conceito de dívida social corresponde ao estoque que daria origem prospectivamente ao fluxo de insuficiência de

renda. Isto é, o montante a ser aplicado de uma só vez que geraria os recursos necessários para saciar o dia-a-dia da fome dos miseráveis. A resposta a esta pergunta depende da taxa de juros assumida. Por exemplo, se fossem aplicados os 0,5% ao mês da caderneta de poupança, R\$ 48,52 mensais transferidos perpetuamente corresponderiam a um estoque de R\$ 2.323. Já se a taxa de juros fosse 1% ao mês, a dívida social por não-miserável seria de R\$ 1.162 e assim por diante.

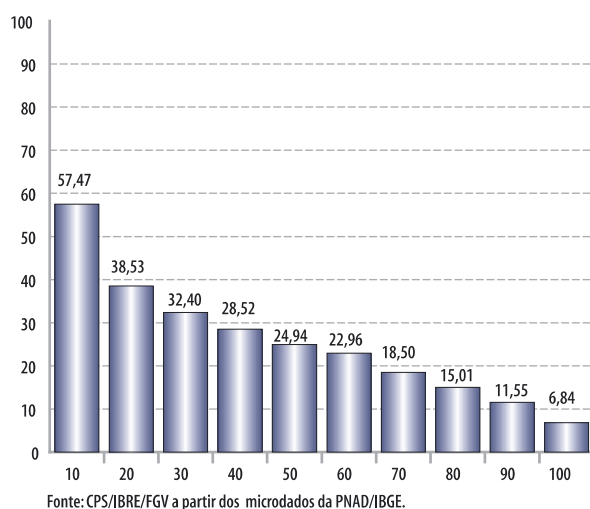
Estes exemplos são pedagógicos, pois frisam a importância como objeto de política pública de natureza estrutural não só o volume de capital transferido, como a sua respectiva taxa de retorno. Quanto mais alto o retorno do capital transferido, menor seria o montante de capital necessário para se chegar ao menor custo de um programa estrutural capaz de eliminar a insuficiência de renda.

Obviamente, o fluxo de R\$ 48,52 mensais é muito menor do que o estoque de R\$ 2.323, o que decorre do fato de que aliviar a miséria é mais barato do que erradicá-la. Isto acontece quando olhamos para os sucessivos períodos que estão por vir. É preciso transcender o campo conjuntural da distribuição da insuficiência de resultados correntes e encarar o universo bem mais complexo e desafiador da distribuição das oportunidades. Estes números devem funcionar apenas como uma referência do custo de oportunidade social aos diversos programas sociais. Mostrar quão factível é a erradicação da insuficiência de renda. Os programas sociais mais focalizados, sejam compensatórios ou estruturais, conseguem aproveitar as possibilidades redistributivas oferecidas por uma sociedade com alta desigualdade, mas paradoxalmente com um relativamente alto orçamento social como a brasileira.

Estabilização — Como se sabe, a mudança de patamar da miséria observada no período 1993 a 1995 esteve associada à implementação do Plano Real. Agora, quais são as características associadas às mudanças da pobreza observadas entre 2003 e 2006, em particular, durante o último ano de 2006, cuja evidência acabou de ser disponibilizada? Uma parte importante desta queda da desigualdade se deu desde a virada do milênio, em 2001, a ponto de termos cunhado a expressão de década da redução de desigualdade, da mesma forma que a anterior pode ser chamada de a década da estabilização, sendo ambas as conquistas parte do mesmo processo.

É verdade que houve outras vitórias importantes como a universalização do ensino fundamental na segunda parte da década de 1990, ou a reversão trabalhista dos últimos anos,

Gráf. 2 – Variação acumulada da renda por décimo – 2001-06 (%)



Variação anual da renda per capita dos brasileiros (por estrato de renda)

	Total	50% mais pobres	40% médios	10% mais ricos
2006	9,16	11,99	9,66	7,85
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/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

que estão também associadas à maior equidade de renda obtida, mas esta última é sem dúvida aquela que se destaca no país que era o mais desigual do continente, mais desigual do mundo. Similarmente, o Brasil tinha sido o com mais inflação no mundo entre 1960 e 1995, superando inclusive a nossa maior rival também neste campo: a Argentina. O fato é que a inflação brasileira se encontra ainda hoje no menor nível em décadas e a desigualdade de renda está hoje no menor nível desde 1976, quando os dados da PNAD se tornaram disponíveis.

Em ambos os casos, seja na busca da estabilidade, seja na da equidade, as chamadas políticas de renda desempenharam papel instrumental central. Nos planos de antiinflação inercial onde os planos Cruzado, Collor e Real foram os principais exemplos, as chamadas políticas de renda patrocinadas pelo Estado eram o ingrediente principal, afetando — para o bem ou para o mal — diretamente o processo de formação de preços e rendas como congelamentos de preços, política cambial, conversões salariais e troca de moedas. No caso das políticas antiiniquidade outros tipos de políticas de renda são utilizadas — para o bem ou para o mal — nos quais atua diretamente, transferindo do bolso coletivo para o bolso de agentes individuais, ou seja, através de programas redistributivos, onde à semelhança dos elementos centrais dos programas antiinflação também são denominados de políticas de renda e podem ajudar, ou prejudicar, na consecução dos objetivos perseguidos, mas que têm como ponto comum a velocidade que imprimem aos processos de busca dos objetivos perseguidos, seja de estabilidade de preços, seja de equidade de rendas. Talvez em função da capacidade de afetar rapidamente os processos, existe forte evidência de que tanto um como o outro tipo de política de renda foram utilizados em sintonia com o ciclo eleitoral.

O valor da moeda defendido pelo Estado da estabilização é transferido pelo Estado da redistribuição. Obviamente, estabilização e redistribuição são faces da mesma moeda, uma vez que não há como obter redução de desigualdade sustentada com alta inflação. Estamos obviamente falando de condições necessárias, e não das suficientes. Fernando Henrique Cardoso fez a estabilização da moeda, Lula deu continuidade à estabilidade e redistribuiu esta moeda estável através de uma estrutura de programas sociais iniciada por seu antecessor.

Da mesma forma que demoramos a aprender no Brasil acerca da importância dos fundamentos macroeconômicos na consecução da estabilidade duradoura, a consecução da queda sustentada de desigualdade depende dos fundamentos da economia e da igualdade de oportunidades, representada pelo acesso a estoques de ativos produtivos, como saúde e educação, que as pessoas têm acesso desde o princípio de suas trajetórias de vida. Fazer com que a mudança dos fluxos de renda sejam acompanhados pelos estoques mais altos de riqueza produtiva futura dos mais pobres, é o maior desafio da nova geração de políticas de renda redistributivas, cujo melhor representante é o Bolsa-Família, seus antecessores tupiniquins (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Peti, etc.) e seus similares

Em 2006 teve seqüência às conquistas observadas desde 2003, sendo o melhor dos últimos 10 anos, com queda da miséria em 15%

latino-americanos (Oportunidades e Progressa, no México, Praaf em Honduras, etc.).

Consolidação — Esta é a conquista que falta ser trilhada e consolidada na política social brasileira: reforçar o lado estrutural de políticas compensatórias com incentivos à demanda por acumulação do capital humano, combinada à melhora da oferta da qualidade das políticas estruturais tradicionais associadas, onde saúde e educação ocupam lugar de destaque. Como exemplos nessa direção temos o PAC de educação e a nova agenda que desponta na área de saúde, que envolve não só ações setoriais como outros efeitos indiretos, a começar por unanimidades como a provisão de saneamento básico, passando a áreas mais polêmicas como controle de natalidade e chegando a campanhas antitabagistas e contra acidentes de trânsito, pragas da saúde pública.

Já no que tange ao aspecto de curto prazo do combate à desigualdade, não existe dúvida que se dispõe hoje no Brasil de uma geração de políticas muito mais bem focadas e capazes de redistribuir renda, do que as instituídas no passado mais distante e ainda vigentes. O problema do Brasil é que não se consegue fazer a escolha pelas políticas de nova geração em detrimento das outras menos eficazes — tanto no curto quanto no longo prazo — no ataque à desigualdade e à melhora do bem-estar no *lato senso* (isto é, incluindo os efeitos do crescimento do bolo). A política híbrida menos focada vai ter menos impacto imediato do que se os recursos aplicados fossem alocados hoje, ou no futuro, na política mais focada. O Brasil tem optado por expandir ambas, as novas e as velhas políticas, com o perdão do palavrão, as focalizadas e as não-focalizadas. Na expressão cunhada por Ricardo Paes de Barros, do IPEA, continuamos a jogar dinheiro de helicóptero, a diferença é que agora as comportas dos helicópteros se abrem também sobre os grotões de pobreza e as favelas, territórios não contemplados pelas políticas anteriores. ▀

¹Este texto resume resultados de pesquisa lançada pelo Centro de Políticas Sociais (CPS/IBRE/FGV), cujo conteúdo pode ser acessado no sítio. A pesquisa é dedicada a Maurício Andrade, coordenador da Ação da Cidadania que faleceu recentemente.

²Há um mês a ONU anunciou o logro desta meta, confirmando o cumprimento antecipado pelo CPS.

³Para o governo FHC, iniciado em janeiro de 1995, o natural seria usar dados de outubro de 1994, data de implantação da PNAD. Como não houve PNAD em 1994, optamos por usar os dados de 1993 como ano inicial do governo, uma vez que como os dados da Pesquisa Mensal do Emprego indicam a maior parte da redução da miséria trabalhista observada entre 1993 e 1995 ocorreu no primeiro semestre de 1995, já nos idos do primeiro mandato de FHC.