

Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula / *Social Policies and changing patterns in Brazil during the Lula government*

MARCIO POCHMANN*

Resumo: Este artigo ressalta as principais inflexões observadas na trajetória recente da mudança social do país por meio de três partes. A primeira busca localizar no governo Lula os sinais de retomada do projeto nacional de desenvolvimento apoiados na política social, enquanto a segunda parte descreve brevemente os padrões de mudança social dos últimos cinquenta anos no Brasil. A última parte apresenta as principais características recentes da mudança social.

Palavras-chave: Governo Lula. Política Social. Desigualdade Social.

Abstract: This article highlights the main inflections observed in the recent history of social change the country through three parts. The first seeks to locate in Lula signs of resumption of the national project supported development of social policy, while the second part briefly describes the patterns of social change over the last fifty years in Brazil. The last part presents the main features of recent social change.

Key words: Lula government. Social Policy. Social Inequality.

O último ciclo de expansão produtiva no Brasil durou cinco décadas (1930 a 1980), estabelecendo à economia social um papel

* Professor licenciado do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

secundário e subordinado às decisões de gastos dos setores privado e público. Naquela época predominou a máxima governamental de atribuir à dinâmica do rápido crescimento econômico a própria responsabilidade pela trajetória da distribuição da renda, o que deixava, por consequência, papel residual e estreito ao avanço da autonomia relativa do gasto social.

Somente com a Constituição Federal de 1988, responsável pela consolidação dos grandes complexos do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), que o gasto social como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) passou a crescer, salvo o seu congelamento relativo durante a década de 1990 conduzido pelas políticas neoliberais. Nos dias de hoje, o gasto social agregado equivale a cerca de 23% do PIB, ou seja, quase 10 pontos percentuais a mais do verificado em 1985 (13,3%). Noutras palavras, constata-se que a cada quatro reais gastos no País, um real encontra-se vinculado diretamente à economia social. Se for contabilizado também o seu efeito multiplicador (elasticidade de 1,8) pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional relaciona-se direta e indiretamente à dinâmica da economia social. Essa novidade na composição da dinâmica econômica puxada pelo gasto social impõe diferenças significativas com outras fases de expansão produtiva.

O impacto econômico do avanço do Estado de Bem-Estar Social no Brasil ainda não tem sido adequada e plenamente percebido. Tanto assim que continua a se manifestar constantemente a perspectiva liberal-conservadora que considera o gasto social secundário, quase sempre associado ao paternalismo de governantes e, por isso, passível de corte. A relevância do novo papel da economia social no País pode ser percebida pelos resultados de queda na desigualdade da renda do trabalho e nas taxas de pobreza absoluta e extrema. Tanto assim, que, em 2016, o Brasil pode romper com uma das marcas do subdesenvolvimento: a superação

da pobreza extrema. Disso deriva o fato de o rendimento atual das famílias depender, em média, de quase 1/5 das transferências monetárias derivadas das políticas previdenciárias e assistenciais da seguridade social brasileira. Antes da Constituição Federal de 1988, as famílias não chegavam a deter, em média, 10% dos seus rendimentos das transferências monetárias.

Os segmentos de menor rendimento foram os mais beneficiados pela constituição do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que, em 2008, a base da pirâmide social (10% mais pobres) tinha 25% do seu rendimento dependente das transferências monetárias, enquanto, em 1978, essa razão era somente de 7%. Uma elevação de 3,6 vezes. No topo da mesma pirâmide social (10% mais ricos), as transferências monetárias respondiam, em 2008, por 18% do rendimento *per capita* dos domicílios ante 8% em 1978. Ou seja, aumento de 2,2 vezes. Adicionalmente, observa-se que, em 1978, somente 8,3% dos domicílios cujo rendimento *per capita* situava-se no menor decil da distribuição de renda recebiam transferências monetárias, enquanto no maior decil as transferências monetárias alcançavam 24,4% dos domicílios. Quarenta anos depois, constata-se que 58,3% das famílias na base da pirâmide social recebem transferências monetárias, assim como 40,8% do total dos domicílios mais ricos do País. Aumento de 7 vezes para famílias de baixa renda e de 1,7 vezes nas famílias de maior rendimento.

Em virtude disso, pode-se concluir a respeito do impacto das transferências previdenciárias e assistenciais sobre a pobreza. Sem as transferências monetárias, o Brasil teria, em 2008, 40,5 milhões de pessoas recebendo um rendimento de até 25% do salário mínimo nacional. Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até ¼ de salário mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguem ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário mínimo *per capita*). Em 1978, o efeito da política

de transferência monetária impactava somente 4,9 milhões de pessoas.

No caso do efeito das transferências monetárias nas unidades da federação, identificam-se dois aspectos inovadores que decorrem da emergência da economia social. O primeiro se relaciona ao maior peso das transferências no rendimento médio das famílias nos estados nordestinos, como Piauí (31,2%), Paraíba (27,5%) e Pernambuco (25,7%), bem acima da média nacional (19,3%). Até aí, nada muito destoante do senso comum, salvo pela constatação do Rio de Janeiro ser o quarto estado da federação com maior presença das transferências no rendimento das famílias (25,5%, ante São Paulo com 16,4%).

O segundo aspecto decorre da constatação de que as famílias pertencentes aos estados mais ricos da federação absorvem a maior parte do fundo público comprometido com as transferências monetárias. Assim, a região Sudeste incorpora quase 50% do total dos recursos anualmente comprometidos com as transferências previdenciárias e assistenciais da seguridade social, estando São Paulo, com 23,5% do total, à frente, seguido do Rio de Janeiro (13,7%) e de Minas Gerais (10,9%).

Dentro deste novo contexto que a retomada da dinâmica expansionista da produção e, por consequência, da ocupação da força de trabalho, combinada com a reorientação das políticas públicas terminaram por estabelecer um novo padrão de mudanças sociais no Brasil. A ascensão social aponta para alterações na identidade social mais inclusiva.

Em função disso, o presente ensaio pretende ressaltar as principais inflexões observadas na trajetória recente da mudança social do país por meio de três partes. A primeira busca localizar no governo Lula os sinais de retomada do projeto nacional de desenvolvimento apoiados na política social, enquanto a segunda parte descreve brevemente os padrões de mudança social dos

últimos cinquenta anos no Brasil. A última parte apresenta as principais características recentes da mudança social.

Governo Lula e a estratégia de mudança social

O fato de o governo Lula (2003 – 2010) não ter se distanciado do tripé da política macroeconômica introduzido na crise cambial de 1999, por meio do sistema de metas de inflação, do regime de câmbio flutuante e da manutenção de superávits primários nas contas públicas, não implicou a reprodução do pensamento neoliberal difundidos durante o governo Cardoso (1995 – 2002). Mesmo que não se deva negar a persistência de sinais inequívocos do arcabouço macroeconômico do final da década de 1990 voltado ao combate da inflação, cabe muito mais ressaltar a essência do movimento de reorganização econômica recente em torno da retomada do projeto nacional de desenvolvimento sob quatro novos pressupostos.

Inicialmente, o pressuposto crítico à perspectiva do desenvolvimento imaginado espontâneo e naturalmente oriundo das livres forças do mercado pelos governos neoliberais dos anos 1990. Bastaria o estabelecimento da estabilidade monetária e do ciclo de abertura produtiva, comercial, tecnológica, bancária e trabalhista para que a expansão econômica e os avanços sociais ocorressem automaticamente. Assim como durante o regime militar, que tinha como meta central crescer o bolo da economia para só depois reparti-lo, os governos neoliberais da década de 1990 focaram a estabilidade monetária como um fim em si mesma. Privatizar sem critério, murchar o Estado nos seus pontos vitais, abrir ainda mais e de graça o setor produtivo ao capital forâneo e apropriar-se de mais renda dos pobres por meio do brutal aumento da carga tributária fazia parte do ataque antiinflacionário que deveria automaticamente resultar no crescimento econômico.

Ao invés do desenvolvimento, assistiu-se à regressão social, econômica e ambiental do Brasil, com a queda do 8º posto econômico mundial, em 1980, para o 14º em 2000, e a subida no *ranking* do desemprego global (do 13º posto, em 1980, para o 3º, em 2000). Ao mesmo tempo houve um dos maiores processos de concentração de renda e riqueza, decorrido da geração do expressivo endividamento do setor público (de 1/3, em 1993, para 55% do PIB em 2002), do aumento de 10 pontos percentuais da carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto, e da transferência do patrimônio público para grandes grupos privados nacionais e estrangeiros equivalente a 14% do PIB, com demissão de mais de meio milhão de trabalhadores. O resultado disso foi a queda na participação do rendimento do trabalho de 50% do PIB para menos de 40% com crescente exclusão social.

A recuperação do papel do Estado a partir do governo Lula se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, cujos resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maiores que na década de 1990 (com a consequente volta ao posto do 8º PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (44% em 2010). Para isso, foi necessário recompor as empresas e bancos estatais, ampliar o universo de funcionários públicos por substituição dos terceirizados na execução das políticas de Estado e inovar as ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa, Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, do alargamento da saúde, da educação, eletrificação, entre tantos outros exemplos. O Brasil emergiu com vontade própria e a capacidade de se reorganizar em torno de um novo projeto de desenvolvimento nacional foi liderada por importante convergência política conduzida pelo governo Lula.

O segundo pressuposto emerge da opção de forte ênfase nas políticas sociais. Nos anos de 1990 ganhou predomínio a versão de que o Brasil não poderia elevar o poder aquisitivo do salário mínimo, uma vez que geraria mais informalidade e desemprego no mercado de trabalho, assim como o avanço nos programas sociais provocariam a quebra da Previdência Social e a desorganização das finanças públicas. Somente a desregulamentação das leis sociais e trabalhistas permitiria fazer com que as empresas contratassem mais trabalhadores. Esses e outros componentes do receituário neoliberal viraram mitos nos últimos anos, uma vez que o salário mínimo registrou aumento de quase 54% em termos reais, com queda sensível no desemprego e na informalidade da mão de obra ocupada. Apesar da ampliação da cobertura e dos valores pagos aos aposentados e pensionistas, da incorporação de mais de 12 milhões de famílias no programa Bolsa Família e da inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu de mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB, em 2010. Simultaneamente, a pobreza caiu mais de 30% desde 2003 e o Brasil conseguiu voltar ao leito da forte ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais e de renda e ocupação.

Atualmente, a dinâmica da economia nacional encontra-se associada ao comportamento do gasto social, pois responde pelo fortalecimento do setor privado na produção de bens e serviços adequados à crescente demanda decorrente do processo de inclusão de enormes segmentos tradicionalmente excluídos. Assim, o gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo. Distribuir para ampliar os horizontes da economia e fazer crescer mais rapidamente a renda para redistribuí-la menos desigualmente configuram a singular experiência de liderança

mundial, sobretudo após a crise internacional de 2008, que tem no Brasil, Índia e China os propulsores do novo desenvolvimentismo internacional.

O terceiro pressuposto assenta-se na busca de maior autonomia na governança interna da política econômica nacional. Durante a crise da dívida externa (1981 – 1983), o lema governamental adotado – exportar é o que importa – dizia respeito à condição de país atolado em compromissos com o pagamento internacional. Na época, a redução do consumo interno para gerar excedentes exportadores transferiu para o exterior uma parcela importante das fontes de dinamismo interno, assim como a ênfase exagerada na inundação de oferta interna dos bens e serviços por meio da redução tarifária, altos juros reais internos e câmbio valorizado, conduzidos pelo Plano Real (pós 1994), promoveu o processo antecipado da desindustrialização do setor produtivo nacional. Mesmo com os espasmos de crescimento da economia nacional na segunda metade da década de 1990, não houve expansão do emprego formal, enquanto a renda interna vazou para o exterior, com o conseqüente aumento da presença de importados e decréscimo das exportações geradoras dos elevados déficits comerciais.

Nesse sentido, o governo Lula procurou romper com o passado, pois substituiu o déficit pelo superávit comercial ao mesmo tempo em que fez do mercado interno a principal fonte do presente dinamismo da economia nacional. Para isso, fortaleceu gradualmente a gestão operacional e técnica do Estado, paralisando a privatização e reativando o planejamento reorganizador do investimento público e da coordenação das expectativas do setor privado. O resultado direto foi a transição da macroeconomia da financeirização da riqueza para o produtivismo das obras de infraestrutura e de alargamento da produção nacional em consonância com a elevação do consumo, sobretudo dos segmentos de menor renda, sem efeitos inflacionários. Na crise

internacional do final de 2008, o Brasil foi um dos últimos a ser contaminado e um dos primeiros a superá-la, pois tinha manejo e ousadia para fazer políticas contracíclicas (redução dos tributos e juros, com aumento do crédito público e das políticas de garantia de renda) que evitaram o pior, especialmente o deslocamento do ônus para os mais pobres, conforme verificado até então. Nas crises internacionais anteriores (1981 – 1983; 1990 – 1992 e 1998 – 1999), o Brasil adotou políticas pró-crise (aumento dos tributos e juros, com a contração do gasto e crédito público) que aprofundaram o sofrimento humano e tornaram a economia nacional mais dependente do exterior.

Por fim, o quarto pressuposto associado à nova inserção mundial. A antiga trajetória do Brasil devedor externo foi afastada, após mais de duas décadas sucessivas a crise da dívida de 1981 – 1983. Destaca-se a fase de diversos acordos e cartas de intenções firmadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), inclusive em 1999 e 2002, que terminaram por colocar o país numa situação rebaixada em termos internacionais. Ademais da dependência dos organismos financeiros multilaterais, o país não registrou condições de acumular reservas externas, o que o tornou uma presa fácil dos crescentes movimentos especulativos da economia global. Tanto assim que na moratória russa, em 1998/99, o Brasil que detinha menos de US\$ 25 bilhões de reservas externas teve que recorrer a um vexaminoso acordo com diversos organismos internacionais.

No período recente, o Brasil procurou equacionar alguns dos principais problemas de vulnerabilidade externa. De devedor, passou à posição de credor internacional (com empréstimos de recursos inclusive ao FMI), bem como multiplicou por dez vezes a soma das reservas externas (atualmente superior a US\$ 250 bilhões). Com isso passou ileso a qualquer movimento especulativo gerado na crise internacional de 2008 e se reposicionou positivamente em termos de inserção internacional. Não apenas

favoreceu a integração sul-americana e do Mercosul, com o abandono do projeto dominador estadunidense da Alca, como ampliou decisivamente a quantidade de parceiros comerciais na África, Ásia e Oriente Médio, que o tornou menos dependente das vendas externas aos países ricos (vide o exemplo mexicano). Nos organismos internacionais vem exercendo cada vez mais uma posição de liderança até então desconhecida, o que faz da economia externa brasileira referência galvanizadora do protagonismo soberano e integrador de cooperação técnica crescente com outras nações.

Padrões de mudanças sociais

O Brasil se encontra entre os países que apresentam elevada trajetória de mudança social. Em termos internacionais, observa-se que o indicador de mobilidades social do conjunto da população apresenta-se muito diferenciado entre as nações¹. Ao se utilizar parâmetros relativamente homogêneos de medida da mobilidade social nacional, pode-se constatar que o Brasil localiza-se entre os países com as mais altas taxas de mudança social.

Numa amostra de 15 países verifica-se que o Brasil registra a mais alta taxa de mobilidade social (63,2%), acima de países como Suécia (51,5%) e Canadá (50,1%). No ano de 1996, por exemplo, no Brasil, a mobilidade social respondia por taxa inferior a 40%. A taxa de mudança social brasileira chega a ser 50% superior ao grau de mobilidade das nações pertencentes ao grupo intermediário, como Espanha (40,7%), França (43,7%) e Estados Unidos (48,2%). Se considerado o grupo de países de baixa mobilidade, como Bélgica (37%), Inglaterra (37,6%) e Dinamarca (37,9%), a taxa de mobilidade social brasileira pode ser quase duas vezes maior.

¹ Sobre isso, ver mais em: Carlsson, 1958; Sorokin, 1927; Goldthorpe, 1981; Boudon, 1973; Glass, 1954; Heath, 1981; Blau & Duncan, 1967; Merlli & Prévot, 1997.

Para além do reconhecimento de que a mobilidade social é elevada no Brasil em relação a outros países, deve-se procurar identificar se há um ou mais padrões de mudança social. Como padrão de mobilidade social entende-se a alteração de posições de distintos segmentos populacionais no interior da estrutura social.

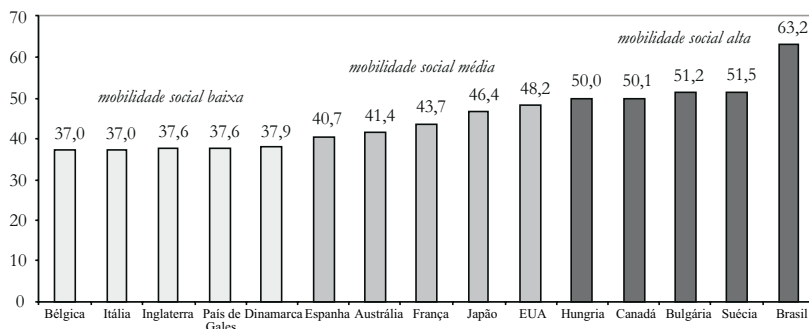


Gráfico 01 – Indicador de mobilidade social em países selecionados (em %)

Fonte: IBGE (PNAD, 1996); HEATH, 1981

Partindo do pressuposto básico de que o grau de mudança social tende a refletir, em geral, transformações mais amplas na economia (renda, ocupação, entre outras) e nas políticas públicas (educação, garantia de renda, entre outras), tomou-se com referência síntese disso os indicadores de variação da renda nacional per capita e do índice de desigualdade pessoal da renda (Gini). Com base nisso, nota-se que o Brasil apresentou três diferentes padrões de mudança social nos últimos cinquenta anos.

O primeiro padrão de mudança social se caracterizou por forte expansão da renda *per capita* acompanhada de significativo crescimento da desigualdade na repartição da renda pessoal. Durante os anos de 1960 e 1980, o Brasil seguiu orientado pelo

avanço do projeto de industrialização nacional, com importante impacto decorrente do movimento geral de urbanização².

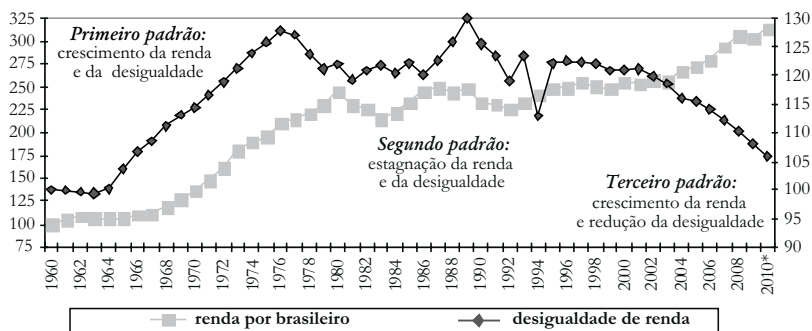


Gráfico 02 – Brasil: índice de evolução da renda nacional por habitante e da desigualdade pessoal da renda (Gini) entre 1960 e 2009 (1960 = 100)

Fonte: IBGE (elaboração própria)

* Estimativa

A transição populacional do campo para a cidade ocorreu em simultânea ampliação da estrutura ocupacional urbana, especialmente puxada pelo setor industrial e construção civil. Da mesma forma, o setor terciário (comércio e serviços urbanos) cresceu consideravelmente, permitindo que as novas ofertas de emprego fossem superiores, em geral, aos postos de trabalho do meio rural, não obstante o predomínio da baixa remuneração dos empregados nas cidades. No período de 1960 e 1980, por exemplo, o valor real do salário mínimo teve queda média anual de 1,6%, embora a ocupação total tenha aumentado 3,1% com média anual.

² Sobre isso, ver: Fernandes, 1979; Lopes, 1971; Pastore, 1979; Silva, 1979; Haller & Saraiva, 1988; Pastore & Zylberstein, 1991; Barros *et al*, 1992.

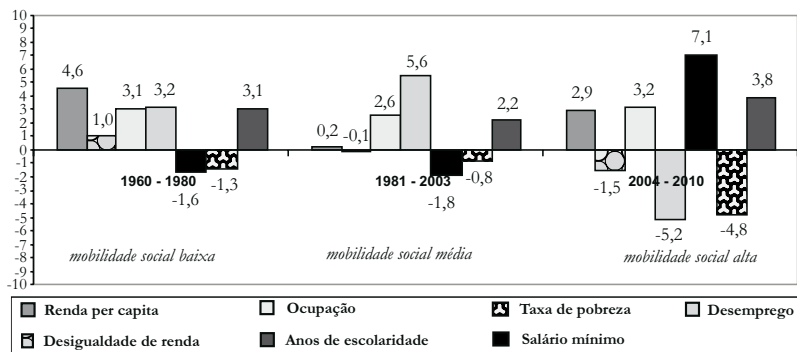


Gráfico 03 – Brasil: índices de variação média anual dos componentes da mobilidade social (em %)

Fonte: IBGE, DIEESE, IPEA (elaboração própria)

Mesmo com a redução na taxa de pobreza (-1,3% ao ano) e a elevação nos anos de escolaridade dos brasileiros, o grau de desigualdade na renda pessoal aumentou 1% ao ano durante o mesmo período de tempo. Em função disso, o padrão de mobilidade de mudança social verificado até o final da década de 1970 caracterizou-se pelo forte contraste entre a rápida elevação da renda nacional por habitante e o forte aumento no grau de desigualdade na repartição dos frutos do crescimento econômico.

O segundo padrão de mudança social ocorreu entre os anos de 1981 e 2003. Durante este período de tempo, predominou a estagnação na variação da renda *per capita* acompanhada do estancamento do grau de desigualdade na repartição da renda pessoal. Esse quadro geral resultou em alta oscilação no comportamento da renda *per capita* e no grau de desigualdade, tendo em vista o predomínio do regime de super inflação até 1994 e de crises econômicas que rebaixaram a renda gerada, como em 1981-83, em 1990-92, em 1998-99 e em 2002-03.

Para uma variação média anual de 0,2% na renda nacional *per capita*, a desigualdade de renda caiu 0,1%. Ao mesmo tempo, constata-se que o desemprego da força de trabalho foi o que mais cresceu (5,6%), com elevação do nível ocupacional (2,6%) demarcada pela precariedade e queda do valor real do salário mínimo (1,8%). A taxa de pobreza caiu (0,8%), porém com ritmo inferior ao verificado entre 1960 e 1980 (1,3%), assim como no caso dos anos de escolaridade seguiu crescendo abaixo do primeiro padrão de mudança social. Nessa fase, a mobilidade social cresceu menos, com sinais crescentes de imobilidade para determinados segmentos dos brasileiros³.

Desde o final da primeira metade da década de 2000, observa-se o surgimento de um novo padrão de mudança social no Brasil. Este terceiro padrão possui como características principais a combinação da expansão da renda nacional *per capita* com a queda na desigualdade pessoal da renda. Para os anos de 2004 e 2010, a renda *per capita* cresceu 2,9% como média anual, enquanto a desigualdade da renda pessoal caiu 1,5% em média ao ano. Com isso, observa-se também tanto a redução média anual da taxa de desemprego (5,2%) e da pobreza (4,8%) como o forte aumento médio anual no valor real do salário mínimo (7,1%), na ocupação (3,2%) e nos anos de escolaridade (3,8%) dos brasileiros.

Em grande medida, o melhor desempenho nos indicadores de mobilidade social encontra-se fortemente associado ao conjunto de transformações na economia e nas políticas públicas. De um lado, a recuperação do ritmo de crescimento econômico desde 2004 se deu estimulado pelos investimentos e pela ampliação do mercado interno de consumo, sustentado pela elevação da renda das famílias. O retorno do fortalecimento do setor industrial permitiu não apenas estimular o nível de emprego, como melhorar a qualidade das ocupações geradas, predominantemente formais.

³ Mais detalhes em: Scalon, 1999; Ribeiro, 2003; Santos, 2002; Quadros, 2008; Amorim & Pochmann, 2003; Campos *et al*, 2003; Guerra *et al*, 2006.

Entre 2004 e 2009, por exemplo, houve a geração líquida de 8,1 milhões de postos de trabalho formais, enquanto entre 1998 e 2003 foram criados apenas 1,9 milhão de novos empregos assalariados com carteira assinada em todo o Brasil.

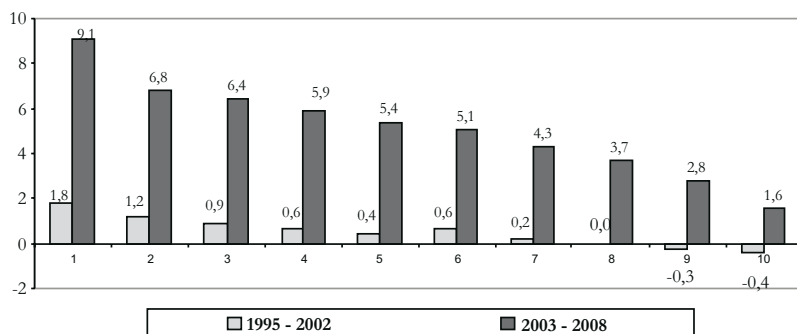


Gráfico 04 – Brasil: variação do rendimento médio mensal real familiar *per capita* por decil de 1995 a 2002 e de 2003 a 2008 (em %)

Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração própria)

De outro lado, a ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, por decorrência do papel ativo das políticas públicas. Enquanto o rendimento médio familiar *per capita* no topo da distribuição da renda (10% mais ricos) no Brasil cresceu 1,6%, em média, entre 2003 e 2008, o rendimento médio familiar *per capita* na base da distribuição da renda no Brasil (10% mais pobres) cresceu 9,1% ao ano, em média. Inicialmente, devido à política de aumento do valor do salário mínimo, que permitiu injetar um trilhão de reais aos trabalhadores de salário de base somente no período de 2003 a 2010. Na sequência, a política de transferência direta de renda aos diversos segmentos vulneráveis (idosos, portadores de necessidades especiais, desempregados e pobres) por meio da Previdência e Assistência Social. Entre os anos de 2002 e 2008, por exemplo, a transferência de renda aos segmentos mais vulneráveis da população foi nominalmente

multiplicada por 2,3 vezes, passando de 134,7 bilhões de reais para 305,3 bilhões de reais. Destaca-se, ainda, que, durante a década de 1990, a dinâmica distributiva era outra. O rendimento médio dos segmentos do topo da pirâmide social decrescia em valor real (0,4% ao ano, em média, para os 10% mais ricos), enquanto para os estratos da base da pirâmide social aumentava em torno de somente 1%, em média, ao ano (1,8% para os 10% mais pobres).

Por fim, destaca-se ainda a recente adoção da política de inclusão bancária, capaz de permitir elevar a difusão do crédito tanto ao consumo como à produção, especialmente dos segmentos de baixa renda. A presença das operações de crédito no total do Produto Interno Bruto cresceu de 24,2%, em 2002, para 45%, em 2009. Com isso, o volume de recursos pertencente aos financiamentos às pessoas físicas foi multiplicado por mais de 4 vezes entre 2003 e 2009, enquanto o repasse de recursos à agricultura familiar aumentou de 2,4 bilhões de reais, em 2003, para 10,8 bilhões, em 2009. Também no âmbito das operações de crédito cabe ressaltar o avanço do financiamento para a habitação que subiu de 25,7 bilhões, em 2004, para 80 bilhões, em 2009.

Em síntese, nota-se que o terceiro padrão de mudança social atualmente em curso encontra-se fortemente relacionado ao apoio ocupacional, educacional e de renda à base da estrutura ocupacional brasileira. Conforme já demonstrado pela literatura especializada, a convergência de políticas públicas no segmento social definido por *working poor* apresenta grande potencial de impor novo padrão de mudança social⁴. Isso parece ser mais real, quando se constata que, durante o período do segundo padrão de mudança social entre 1981 – 2003, os trabalhadores de salário de base terminaram sendo os mais atingidos negativamente pelo

⁴ Ver: Kazis & Miller, 2001; Galbraith & Berner, 2001; Pochmann, 2010.

quadro geral de estagnação da renda *per capita* e contração do mercado de trabalho e do valor do salário mínimo⁵.

Principais características das mudanças sociais recentes

Para registrar os principais sinais de mudança social recente no Brasil utilizou-se do procedimento metodológico adotado anteriormente, ou seja, a repartição do conjunto da população brasileira em três partes segundo diferentes níveis de rendimento (AMORIM; POCHMANN, 2009). Na primeira parte encontra-se o segmento cujo rendimento individual alcança até 188 reais mensais no ano 2008, enquanto a segunda parte compreende o segmento de rendimento intermediário, que perfaz o intervalo de 188 a 465 reais mensais. Na terceira parte localiza-se o segmento com rendimentos individuais acima de 465 reais mensais.

Quando se considera o comportamento dos três diferentes agrupamentos de rendimento da população entre 1995 e 2008 (baixo, intermediário e superior), constata-se uma modificação importante desde o ano de 2005, especialmente no estrato social de menor renda. No período de 1997 e 2004, por exemplo, o segmento de baixa renda encontrou-se ao redor de quase 34% da população nacional, mas desde 2005 passou a reduzir rapidamente a sua participação relativa. No ano de 2008 o segmento de menor renda representou apenas 26% dos brasileiros, a menor participação relativa desde 1995.

Somente entre 2005 e 2008, a participação relativa da população na base da pirâmide social encolheu 22,8% entre 2005 e 2008, resultado direto da mobilidade ascensional de 11,7 milhões de pessoas para estratos de maior renda. Em função disso, percebe-se que o segundo (médio) e terceiro (alto) estratos de renda ganharam maior representatividade populacional. A partir de 1997, o estrato

⁵ Sobre isso, ver: Guerra *et al*, 2007; Pochmann, 2009; Quadros, 2009.

intermediário de renda cresceu relativamente a sua participação até o ano de 2005, quando apresentou um salto expressivo. No ano de 2008, por exemplo, o segundo estrato de renda representou 37,4% da população, enquanto em 1995 respondia por somente 21,8%. Entre o anos de 2004 (34,9%) e de 2008 (37,4%), o estrato intermediário registrou uma elevação relativa de 7,2% no total da população, que equivaler a incorporação de 7 milhões de brasileiros. Já o estrato superior de renda que apresentava tendência de perda relativa de participação populacional entre 1998 e 2004, saindo de 35,3% para 31,5% da população, passou, a partir de 2005, a recuperar posição relativa. Para 2008, por exemplo, o estrato superior respondeu por 36,6% do total da população brasileira, a mais alta participação registrada desde 1995. No período de 2004 (31,5%) e 2008 (36,6%), o crescimento da participação relativa foi de 16,2%, ou o equivalente a 11,5 milhões de brasileiros absorvidos no estrato superior de renda.

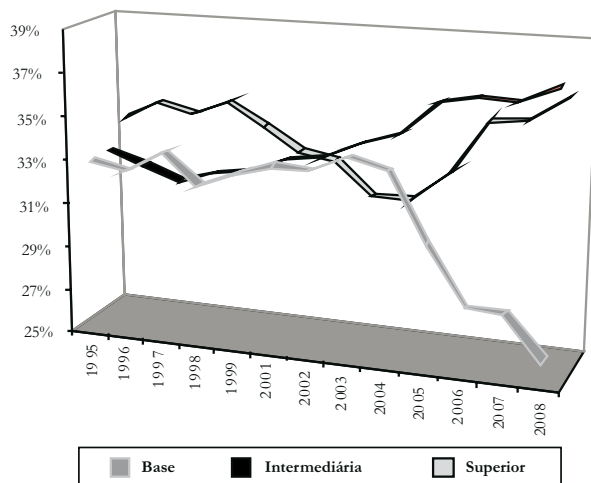


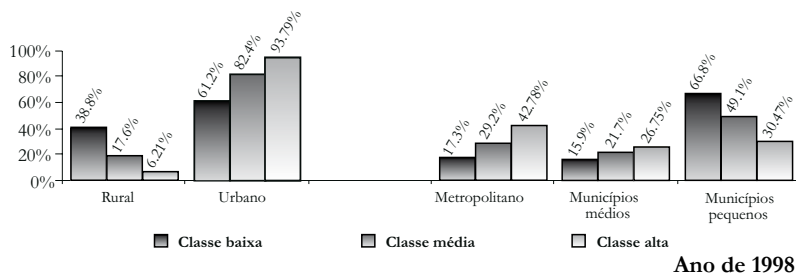
Gráfico 05 – Brasil: evolução da estrutura social segundo três níveis de renda de 1995 a 2008 (total = 100%)

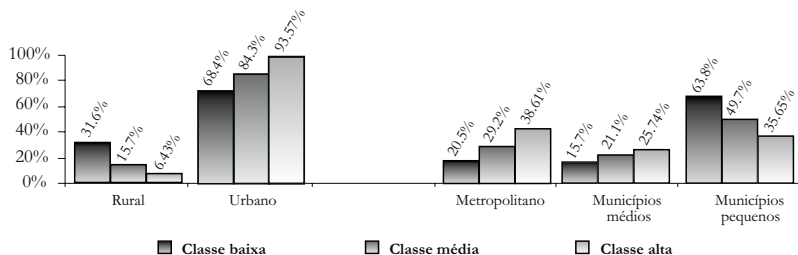
Fonte: IBGE – PNAD (elaboração IPEA)

Base = até 188 reais mensais per capita; *Intermediária* = de 188 a 465 reais; e *Superior* = acima de 465 reais.

Em síntese, percebe-se que, somente entre 2005 e 2008, 11,7 milhões de brasileiros abandonaram a condição de menor renda, enquanto 7 milhões de indivíduos ingressaram no segundo estrato de renda e 11,5 milhões de pessoas transitaram para o estrato superior de renda. Com o recente retorno da mobilidade social ascendente no Brasil, convém considerar o quanto isso vem impactando a estrutura social. Para isso, buscou-se comparar a estrutura social de 2008 com a de 1998, o que permitiu observar as principais transformações dos últimos dez anos da sociedade brasileira.

Considerando-se o local de moradia dos brasileiros, nota-se que o meio rural ampliou a presença no segmento de maior renda, pois passou de 6,2%, em 1998, para 6,4%, em 2008. Nos estratos de menor renda, a população do campo perdeu posição relativa para o meio urbano. As regiões metropolitanas aumentaram o peso relativo no estrato de menor renda de 17,3%, em 1998, para 20,5%, em 2008, bem como perderam peso na representação da população com maior renda (42,8%, em 1998, para 38,6%, em 2008). Enquanto os municípios médios não registram grandes alterações relativas no período considerado, os pequenos municípios apresentaram modificações importantes. De um lado, reduziram o peso relativo no total da população na base da pirâmide social (66,8%, em 1998, para 63,8%, em 2008) e, por outro, elevaram a participação relativa da população no estrato superior de renda (30,5%, em 1998, para 35,6%, em 2008).



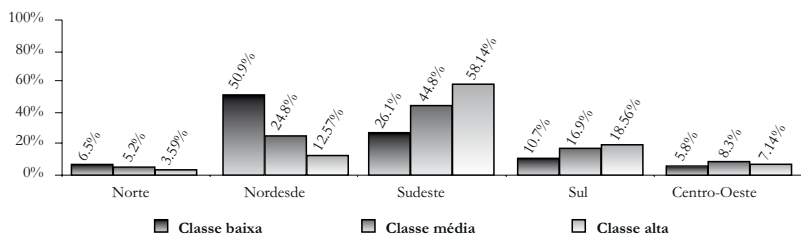


Ano de 2008

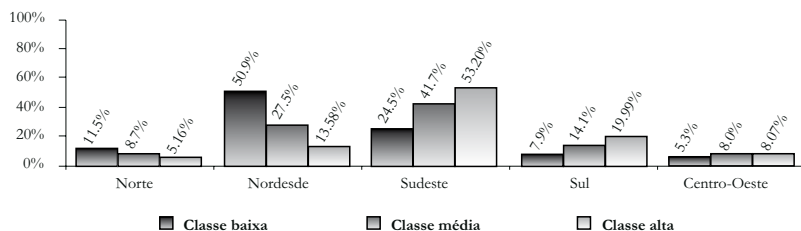
Gráfico 06 – Distribuição das pessoas por local de moradia 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

No que se refere à distribuição da população por grandes regiões geográficas, percebe-se modificações na composição do estrato superior de renda, com decréscimo significativo da região Sudeste (58,1%, em 1998, para 53,2%, em 2008). Em compensação, a maior presença da região Sul (18,6%, em 1998, para 20%, em 2008), do Norte (3,6%, em 1999, para 5,2%, em 2008), do Nordeste (12,6%, em 1998, para 13,6%, em 2008) e Centro-Oeste (7,1%, em 1998, para 8,1%, em 2008).



Ano de 1998



Ano de 2008

Gráfico 07 – Distribuição de pessoas por região - 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

Apesar da mudança relativa da população no estrato de alta renda, a região Nordeste continuou representando 50,9% do total dos brasileiros na base da pirâmide social entre 1998 e 2008. No mesmo período de tempo, a região Norte foi a única que apresentou aumento relativo da população no estrato de menor renda.

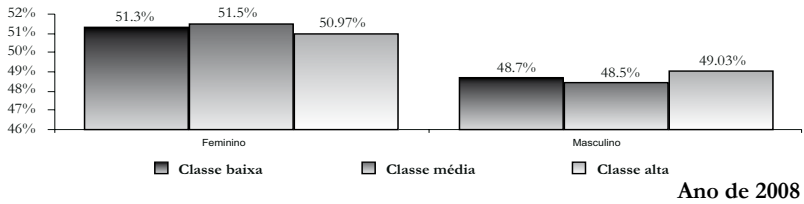
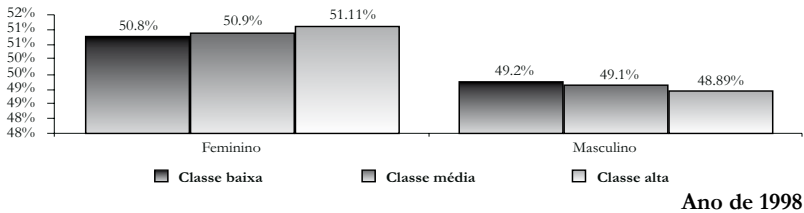


Gráfico 08 – Distribuição de pessoas por sexo - 1998/2011

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

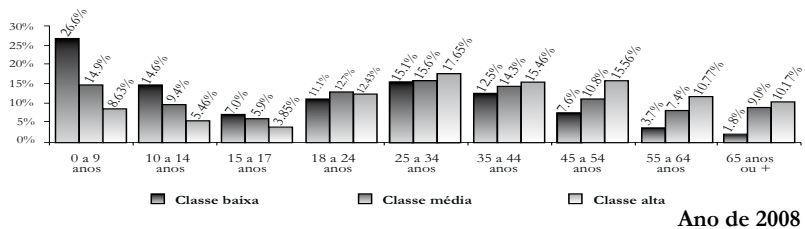
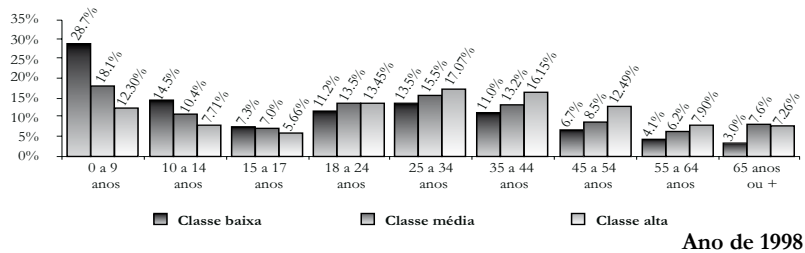


Gráfico 09 – Distribuição das pessoas por composição etária - 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

Na distribuição da população segundo gênero, observa-se que os homens reduziram o peso no menor estrato de renda (49,2%, em 1998, para 48,7%, em 2008) e aumentaram no estrato superior (48,9%, em 1998, para 49%, em 2008). As mulheres somente conseguiram melhorar a posição relativa no segmento de renda intermediário (50,9%, em 1998, para 51,5%, em 2008).

Por faixa etária, constata-se a queda na participação relativa do segmento de até 9 anos de idade na base da pirâmide social (28,7%, em 1998, para 26,6%, em 2008). Por outro lado, houve elevação no estrato de maior renda para os segmentos com 45 anos e mais de idade (27,7%, em 1998, para 36,6%, em 2008).

No quesito escolaridade, nota-se que o segmento populacional com 11 anos e mais de escolaridade aumentou sua participação relativa tanto no estrato de maior renda (40%, em 1998, para 55%, em 2008) como também elevou a presença na base da pirâmide social (3,7%, em 1998, para 12,4%, em 2008). O segmento sem escolaridade decresceu sua participação relativa em todos os estratos de renda.

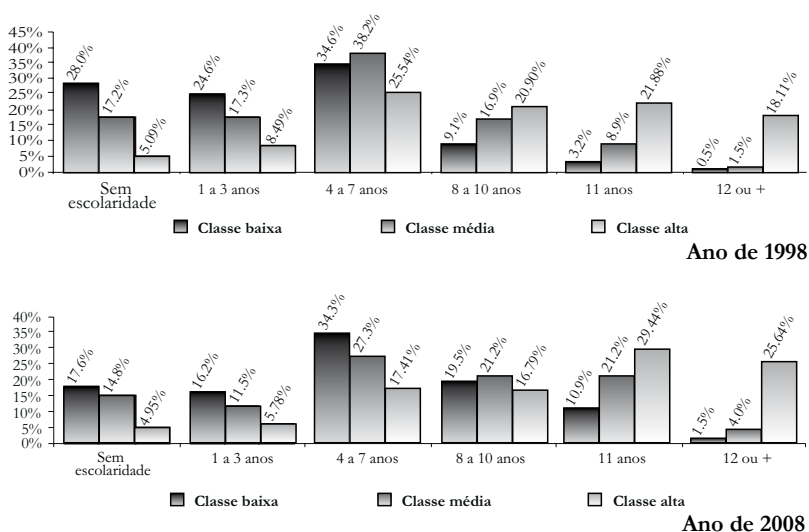


Gráfico 10 – Escolaridade das pessoas de 15 anos ou mais 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

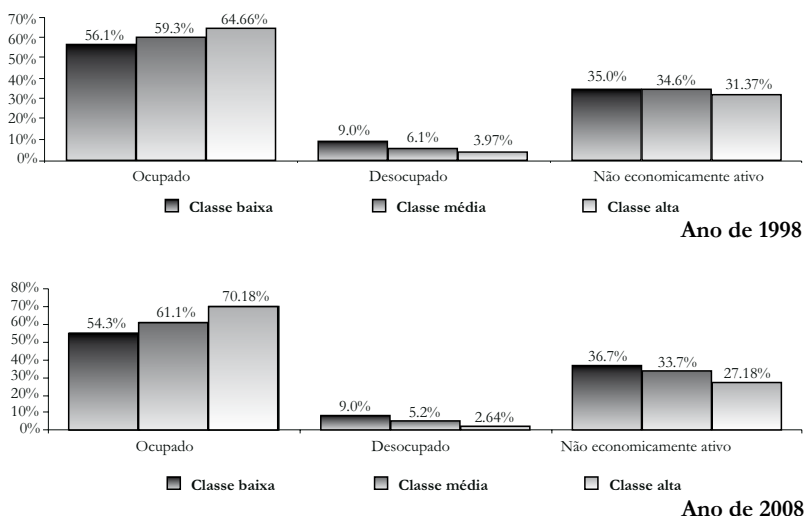


Gráfico 11 – Condição de atividade das pessoas de 15 anos ou mais - 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

Em relação à distribuição da população entre 1998 e 2008 segundo a condição de atividade, verifica-se como a ocupação tornou-se ainda mais decisiva para o posicionamento na estrutura social. Os ocupados, que concentravam 65% da população do estrato superior de renda, em 1998, representaram 70,2%, em 2008. Da mesma forma, os ocupados diminuíram o peso relativo na base da pirâmide social (56,1%, em 1998, para 54,3%, em 2008).

Os inativos e desempregados, em compensação, elevaram o peso na base da pirâmide social. Por outro lado, os não ocupados, diminuíram a participação relativa no estrato superior de renda entre 1998 e 2008.

Os empregados perderam participação relativa entre as pessoas com menor renda (49,7%, em 1998, para 45,4%, em 2008), bem como no estrato de menor renda (58,6%, em 1998,

para 55,7%, em 2008). Em compensação, os trabalhadores sem remuneração aumentaram o peso relativo na base da pirâmide social, enquanto os empregadores e conta própria elevaram a participação no estrato de renda superior.

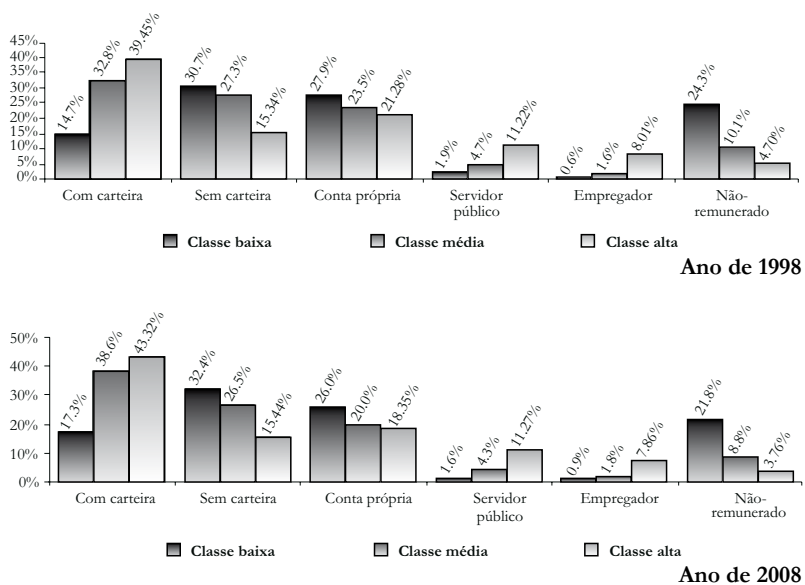


Gráfico 12 – Posição na ocupação das pessoas Ocupadas 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

No critério cor/raça, identifica-se uma mudança importante na estrutura social brasileira durante o período analisado. Enquanto a população negra aumentou o peso relativo nos três estratos de renda, sobretudo no superior (25,6%, em 1998, para 33,7%, em 2008), os brancos reduziram relativamente em todos os estratos de renda.

Na distribuição da população segundo a condição de ocupação do domicílio, verifica-se que, para aqueles com posse do imóvel, ocorreu redução na participação relativa nos estratos de menor renda (baixo e intermediário), enquanto houve elevação

no estrato de maior renda. Para a população com imóvel alugado, registrou-se, entre 1998 e 2008, o aumento na participação relativa da classe baixa, ao mesmo tempo em que caiu o peso relativo da população com imóvel cedido na base da pirâmide social.

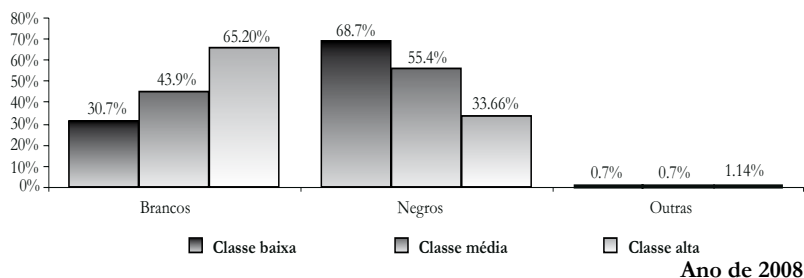
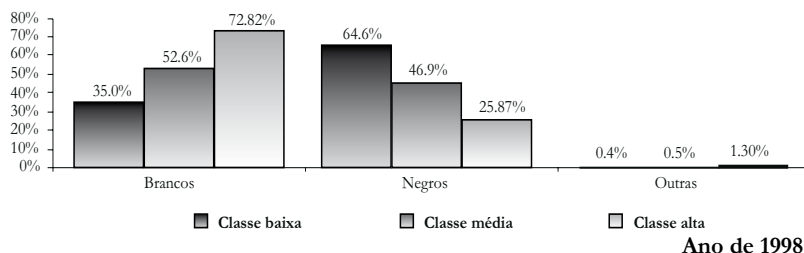
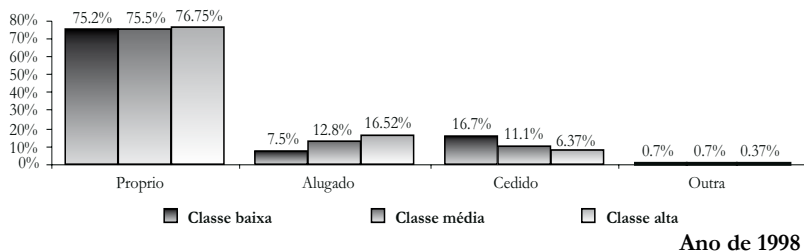


Gráfico 13 – Distribuição das pessoas por Raça - 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)



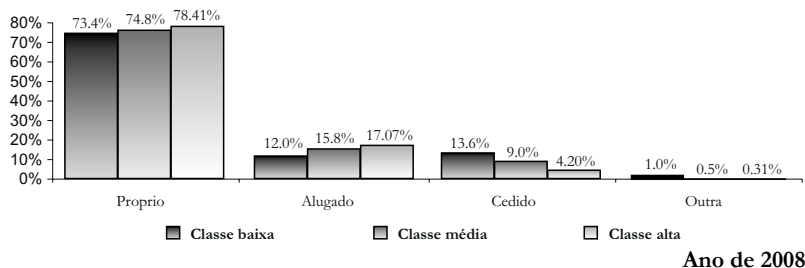


Gráfico 14 – Distribuição das pessoas por Condição de ocupação de domicílio – 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

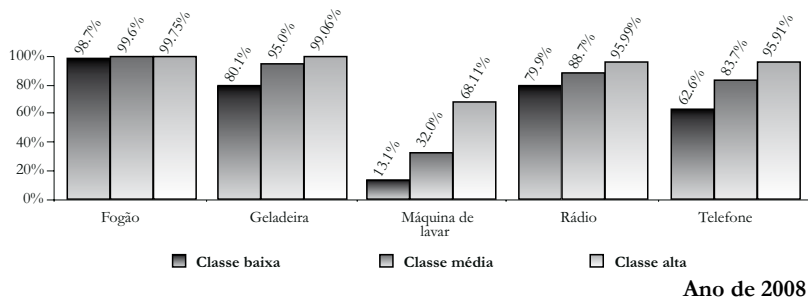
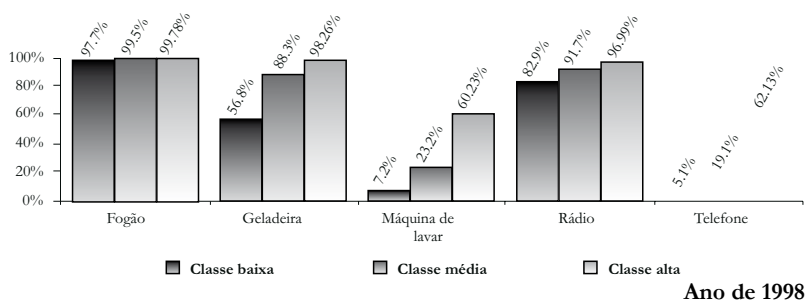


Gráfico 15 – Distribuição das pessoas por Posse de bens – 1998/2008

Fonte: IBGE/Pnad (elaboração Ipea)

Com relação aos bens de consumo duráveis, observa-se que a posse de fogão, geladeira e rádio, as diferenças entre os diversos

níveis de renda não são acentuadas. O mesmo não pode ser dito com base na posse da máquina de lavar e telefone. Este, por sinal, registrou avanço significativo entre 1998 e 2008.

Considerações finais

Pelas páginas anteriores torna-se possível destacar os principais aspectos referentes ao padrão de mudança social no Brasil. Entre 1960 e 2010 pode ser destacada a existência de três padrões distintos de mudança social no país. O primeiro, identificado durante as décadas de 1960 e 1970, revela a elevada expansão da renda nacional *per capita* combinada com a forte expansão da desigualdade de renda pessoal, enquanto o segundo padrão, ocorrido entre os anos de 1981 e 2003 se caracterizou pela estagnação da renda nacional *per capita* e contenção da desigualdade num elevado patamar de exclusão social. Por fim, o terceiro padrão de mudança social que se encontra em curso desde 2004 demarca a inédita combinação do crescimento da renda nacional *per capita* com a redução da desigualdade pessoal na renda.

As principais características deste movimento recente de mudança social indicam que ele não se deu homoganeamente por faixa etária, sexo, ocupação, condição de moradia, cor e região. De todo o modo, a mobilidade social ascendente revela a transformação maior que se verifica no âmbito da economia e do conjunto das políticas públicas. Resumidamente, a existência de sinais de retomada do projeto nacional de desenvolvimento pelo governo Lula que teve na política social um dos seus principais pressupostos.

Nesse sentido, a convergência econômica e política de eventos governamentais direcionados justamente à base da pirâmide social brasileira. A continuidade desse padrão de mudança social requer o aperfeiçoamento das políticas públicas distributivas

e, sobretudo, o avanço para o patamar das políticas redistributivas e de coesão social associadas à sustentação do mais rápido possível crescimento econômico.

Submetido em 25 de abril de 2011 e aceito para publicação em 9 de maio de 2011

Referências

AMORIM, R.; POCHMANN, M. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AMORIM, R.; POCHMANN, M. Pobreza e mudanças sociais recentes no Brasil. In: CASTRO, J.; RIBEIRO, J. (orgs.) *Situação social brasileira, 2007*. Brasília: IPEA, 2009.

BARROS, R. *et al. Mobilidade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: ISLMRPI, 1992.

BLAU, P.; DUNCAN, O. *The American Occupational Structure*. New York: JW, 1967.

BOUDON, R. *L'inégalité des chances*. A. Paris: Colin, 1973.

CAMPOS, A. *et al* (2003) *Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, 2003.

FERNANDES, F. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 1979.

GALBRAITH, J.; BERNER, M. *Inequality & Industrial Change*. Cambridge: CUP, 2001.

GLASS, D. *Social Mobility in Britain*. London: R & KP, 1954.

GOLDTHORPE, J. *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

GUERRA, A. *et al. Classe média: desenvolvimento e crise*. São Paulo: Cortez, 2006.

GUERRA, A. *et al*, (2007) *Trabalhadores urbanos: ocupação e queda na renda*. São Paulo: Cortez, 2007.

HEATH, A. *Social Mobility*. Glasgow: FP, 1981.

- KAZIS, R.; MILLER, M. *Low-Wage Workers*. Washington: UIP, 2001.
- LOPES, J. *Desenvolvimento e mudança social*. São Paulo: Nacional, 1971.
- MERLLIÉ, D.; PRÉVOT, J. *La mobilité sociale*. Paris: La Découverte, 1997.
- PASTORE, J.; ZYLBERSTAIN, H. *Social Mobility in Brazil 1973 – 1982: The Role of Education in Status Determination*. São Paulo: USP, 1990.
- PASTORE, J. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Ed. USP, 1979.
- POCHMANN, M. What Brazil learned from flexibilization in the 1990s. *International Labour Review*, vol. 148 (3), september, ILO, 2009.
- POCHMANN, M. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- QUADROS, W. *A evolução recente da estrutura social brasileira*. Campinas: IE/Unicamp, 2008.
- QUADROS, W. *Perfil social do desemprego recente*. Campinas: IE/Unicamp, 2009.
- RIBEIRO, C. *Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil*. Bauru: Edusc, 2003.
- SANTOS, J. *Estrutura de posições de classe no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- SCALON, M. *Mobilidade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- SILVA, N. *As duas faces da mobilidade social*. Rio de Janeiro, **Dados**, n. 21, 1979.
- SOROKIN, P. *Social Mobility*. New York: Harper & Brothers, 1927.