

Pobreza, Desigualdade e Mudança Social: trajetória no Brasil recente (1992 a 2014)¹

Recebido 21.10.2016
Aprovado 01.12.2016

Paulo de Martino Jannuzzi²

Resumo

Este texto apresenta descritivamente alguns dos principais aspectos da mudança social no país nas últimas décadas, em especial em relação ao aumento da renda entre a população e regiões mais pobres, à redução dos níveis de desigualdade social e à diminuição da pobreza e extrema pobreza. São apresentados diversos indicadores sociais construídos a partir das edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1992 a 2014. Procura-se interpretar os avanços sociais para além do crescimento econômico e conjuntura internacional favorável entre 2004 e 2008, destacando o fortalecimento das políticas universais de saúde, educação, trabalho e assistência; a criação e expansão de políticas redistributivas, compensatórias e afirmativas; e da inovação institucional na gestão de políticas e programas. Ao final propõe-se um “marco analítico de curto alcance” para análise da mudança social decorrentes da concretização do Contrato Social explicitado na Constituição de 1988 e dos possíveis impactos que a agenda liberal-conservadora trará ao país.

Palavras-chave: Pobreza, Desigualdade, Mudança Social, Políticas Sociais

La Pobreza, la Desigualdad y el Cambio Social: trayectoria en Brasil reciente (1992-2014)

Resumen

En este trabajo se presenta descriptivamente algunos de los principales aspectos del cambio social en el país en las últimas décadas, sobre todo en relación con el aumento de los ingresos entre la población y las regiones más pobres, la reducción de los niveles de desigualdad social y la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Se presentan diversos indicadores sociales computados a partir de las ediciones de la Encuesta Nacional de Hogares de 1992 a 2014. Se buscan interpretar los avances sociales más allá del crecimiento económico y la situación internacional favorable entre 2004 y 2008, destacando el fortalecimiento de las políticas universales en salud, educación, trabajo y protección social; la creación y expansión de las políticas redistributivas, compensatorias y afirmativas; y la innovación institucional en la gestión de las políticas y programas. Al final presentase un "marco analítico de corto alcance" para el análisis de los cambios sociales resultantes de el cumplimiento del Contrato Social que se indica en la Constitución de 1988 y los posibles impactos que la agenda liberal-conservadora traerá al país.

Palabras clave: Pobreza, la Desigualdad, el Cambio Social, la Política Social

Poverty, Inequality and Social Change: recent trends in Brazil (1992 to 2014)

Summary

¹ Agradeço os comentários e sugestões de aprimoramento à primeira versão do artigo pelos pareceristas anônimos. Ao autor cabe além de limitações de escopo frente à temática tão complexa e estudada, como a responsabilidade de ter interpretado adequadamente as recomendações registradas nos pareceres.

² Professor da Escola Nacional de Ciências Estatística do IBGE. Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Foi Secretário da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) de 2011 a maio de 2016.

This paper describes some of the main aspects of social change in the country in recent decades, especially in relation to the income increase among the poorest population and regions, the alleviation of social inequality and the reduction of poverty and extreme poverty. Several social indicators computed from the National Household Survey editions from 1992 to 2014 are presented. It seeks to interpret social advances beyond economic growth and favorable international conjuncture between 2004 and 2008, highlighting the strengthening of universal policies of health, education, labor and social assistance; the creation and expansion of redistributive, compensatory and affirmative policies; and institutional innovation in the management of policies and programs. In the end, a "short-term analytical framework" is proposed for analyzing social change, resulting from the implementation of the Social Contract as outlined in the 1988 Constitution and the possible impacts that the liberal-conservative agenda will bring to the country.

Key words: Poverty, Inequality, Social Change, Social Policies

Introdução

Tem havido um grande esforço de investigação, em uma perspectiva aplicada e acadêmica, sobre o papel e o impacto do conjunto de políticas sociais implementadas ao longo dos últimos vinte cinco anos, após a promulgação da Constituição de 1988, sobre aspectos concretos das condições de vida da população brasileira no período. Há um acervo significativo de estudos de pesquisadores brasileiros, em universidades e centros de pesquisas, e de relatórios de agências multilaterais que tem procurado documentar a experiência de estruturação de políticas sociais e investigar os reflexos das mesmas, em particular, sobre a pobreza, insegurança alimentar e desigualdade social no país. É o que se pode constatar, com maior ou menor abrangência temporal ou territorial, de forma mais laudatória ou crítica, no acervo de publicações institucionais e de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), relatórios de indicadores sociais do IBGE, estudos apresentados em congressos científicos no campo das Ciências Sociais Aplicadas, publicações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)³.

Os avanços sociais observados não seriam, na perspectiva de boa parte dessas análises, voltadas para o período de 2003 a 2014, resultado natural das forças do mercado ou do *boom* das *commodities* no mercado internacional, mas consequência de uma combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional⁴.

³ Vide, além de publicações relacionadas na Bibliografia, entre outros, os Boletins de Políticas Sociais do IPEA, Síntese de Indicadores Sociais do IBGE e, ainda, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.

⁴ A visão de que as transformações sociais no Brasil e outros países da América Latina decorreram essencialmente pelo boom das *commodities* e outros fatores favoráveis da conjuntura internacional está muito presente nos relatórios anuais e publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de

Na perspectiva interpretativa de parte da comunidade de pesquisadores da área, aqui também partilhada, a redução da insegurança alimentar e da pobreza, a diminuição da desigualdade social e melhorias no acesso a bens e serviços, públicos e privados, devem-se, em especial, à criação de um mecanismo de redistribuição dos ganhos do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na valorização real do salário mínimo, ao fortalecimento das políticas sociais universais, à criação e rápida expansão de políticas redistributivas, compensatórias e afirmativas e, por fim, aos avanços em termos de gestão, articulação interssetorial e coordenação federativa de políticas públicas. A dinamização da economia nacional, com criação significativa de emprego de maior proteção social (com carteira assinada), movida não só pela conjuntura internacional favorável mas também pela recuperação do investimento público e pelos efeitos multiplicadores dos gastos em políticas sociais se somariam também aos demais vetores mencionados, cuja importância certamente ainda precisa ser devidamente investigada. Para além dos determinantes ou condicionantes econômicos, para parte dos analistas, o Brasil se destacaria pelo escopo, escala e capacidade de gestão de suas políticas públicas.

Há certamente leituras muito mais críticas acerca dos avanços sociais e de problemáticas não enfrentadas e equacionadas nesse período como registram, com maior ou menor ênfase, Lavinás (2013), Mattos (2015), Medeiros et al (2015) e Marquetti et al (2016), entre outros. Limitações de desenho, alcance e efeito redistributivo das políticas sociais, subfinanciamento de programas, qualidade dos postos de trabalho gerados, diminuição da produtividade da mão de obra são algumas das questões apontadas por esses e outros autores que relativizam, certamente, o retrato um tanto positivo da narrativa aqui apresentada. Mas ainda que o conjunto de políticas sociais que o país tenha logrado constituir desde a Constituição de 1988 não possa ser interpretado como um estágio anterior de um dos modelos históricos de Estado de Bem-Estar Social descritos por Esping-Andersen (1991) ou aqueles atualizados por Moreno et al (2014), é fato que esse elenco de políticas configura um padrão de oferta e nível de gasto diferenciado em relação a outros países do Sul, emergentes ou subdesenvolvidos. A “desmercadorização” do trabalho e/ou a “desfamiliarização” da proteção social estão muito longe de serem uma realidade para a população brasileira, mesmo para as classes médias. Estar inserido no mercado de trabalho, com carteira de trabalho assinada e

forma mais relativizada nos materiais do Banco Mundial. Organizações multilaterais das Nações Unidas tem, em geral, leituras mais amplas do processo, como ficará mais claro ao longo e final desse texto.

contribuição individual à Previdência Social, é o passaporte para algum tipo de seguro desemprego, auxílio-saúde e previdência social futura, mas que certamente não dispensa o apoio familiar em situações concretas de vulnerabilidade ao longo da trajetória de vida pessoal e profissional. Por outro lado, é fato que, na perspectiva da alocação de gastos públicos, ao longo dos últimos vinte cinco anos e, em particular, de 2004 a 2014, aportaram-se recursos orçamentários crescentes em políticas sociais no país, que teriam saído de cerca de 16% do PIB em 1991, chegando em 26 % em 2014, para um nível médio de 19,5% do PIB na América Latina (CASTRO 2011, CEPAL 2015)⁵.

Se a evolução desse indicador – gasto social como proporção do PIB- ou outro correlato, o gasto social per capita, não deixam dúvida acerca da ampliação da escala dos serviços sociais no período, é o escopo, o desenho e a implementação das políticas sociais que revelam o esforço de estruturação de oferta mais diversa e integral. Em que pese dificuldades e tensões, observa-se, de um lado, as políticas de natureza universal – na educação, saúde, trabalho, assistência social – foram fortalecidas, aumentando seu alcance e presença na população brasileira. De outro, foram criados ou ampliados programas e ações com o propósito de promover a inclusão social da população mais pobre e vulnerável, como os programas de transferência de renda, de fomento ao agricultor familiar, de garantia à segurança alimentar, de promoção de direitos sociais. Por fim, também vieram se estruturando políticas de corte mais transversais, com caráter mais protetivo ou de promoção social, voltadas para a igualdade de gênero, igualdade racial, direitos humanos e segmentos demográficos como crianças, adolescentes, juventude e idosos (JACCOUD 2013).

Esse quadro é muito distinto do prevaecente até a Constituição de 1988, caracterizado por ofertas reduzidas e fragmentadas de políticas sociais, com cobertura condicionada à forma de inserção mais bem sucedida no mercado de trabalho. Como registrou Schwarzer (2013), comparativamente a outros países da América Latina, o Brasil estruturou um conjunto diversificado e de maior cobertura de políticas sociais quase cem anos depois das primeiras iniciativas de proteção social dirigida aos funcionários públicos e membros das Forças Armadas. A criação do seguro contra acidentes de

⁵ O gasto social como proporção do PIB foi um dos primeiros indicadores para mostrar o grau de institucionalização dos Sistemas de Proteção Social, mas padece de uma série de críticas como as apresentadas por Esping-Andersen (1991). Essas críticas certamente são mais contundentes para patamares de gastos sociais acima dos ainda praticados na América latina, entre 10% a 25% do PIB. Para níveis mais elevados, as isenções de gastos com educação, saúde e previdência privadas no imposto de renda podem fazer enorme diferença entre ter um sistema público com serviços de qualidade com alcance universal e soluções restritas de provimento de serviços para segmentos da classe média-alta.

trabalho foi outro marco importante da estruturação de tal sistema nos anos 1920, logo seguido da criação da previdência contributiva de segmento de trabalhadores urbanos mais organizados com as Caixas de Previdência (KERSTERNESTKY 2011). Só mais tardiamente, nas décadas seguintes ao pós-guerra, a Seguridade Social viria a se estruturar, com a incorporação dos setores formais e urbanos e, nos anos 1970, os trabalhadores rurais, cujos patrões recolhessem uma parcela do valor da produção (ROCHA, 2013).

A Constituição de 1988 deu passos importantes na direção de construção de um sistema previdenciário e assistencial de caráter universal e protetor contra a pobreza, cabendo destacar a definição de piso básico atrelado ao salário mínimo, o tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais de economia familiar e a instituição do Sistema Único de Saúde). Importantes inovações vieram com a promulgação de Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, com a introdução posterior do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, em 2003, do Programa Bolsa Família (JACCOUD 2009). Enfim, seguindo seu próprio percurso histórico, à semelhança do ocorrido em países mais desenvolvidos, depois de criados o seguro social e a aposentadoria, se começou a instituir no país a renda mínima, oferecendo alguma segurança de renda para pessoas com deficiência e idosos de baixa renda (o BPC) e para população trabalhadora sem vínculo formal de trabalho e/ou de remuneração muito baixa (públicos-alvo do Bolsa Família).

Esta longa introdução – mais ensaística do que propriamente acadêmica- foi necessária para contextualizar a contribuição mais específica e menos ambiciosa que esse texto procura trazer. O objetivo desse texto é, antes, apresentar um panorama descritivo das transformações sociais nos últimos 25 anos, mais precisamente entre 1992 e 2014, do que desenvolver uma análise aprofundada da vinculação delas com políticas sociais, decisões de política econômica ou avanços institucionais já mencionados, ainda que esses vetores sejam explicitados em modelos interpretativos de “curto alcance” ao longo do texto. Assim, estruturou-se o texto em três seções, além da Introdução e Conclusão. Em seções sucessivas, apresentam-se as tendências da nível e desigualdade de renda domiciliar, pobreza e mudança social ao longo do período mencionado, valendo-se de indicadores construídos com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁶.

⁶ A PNAD foi uma pesquisa amostral com foco em mercado de trabalho e outros temas sociais, realizada de 1967 a 2015, pelo IBGE. Contemplava o levantamento em mais de 140 mil domicílios em todo o país,

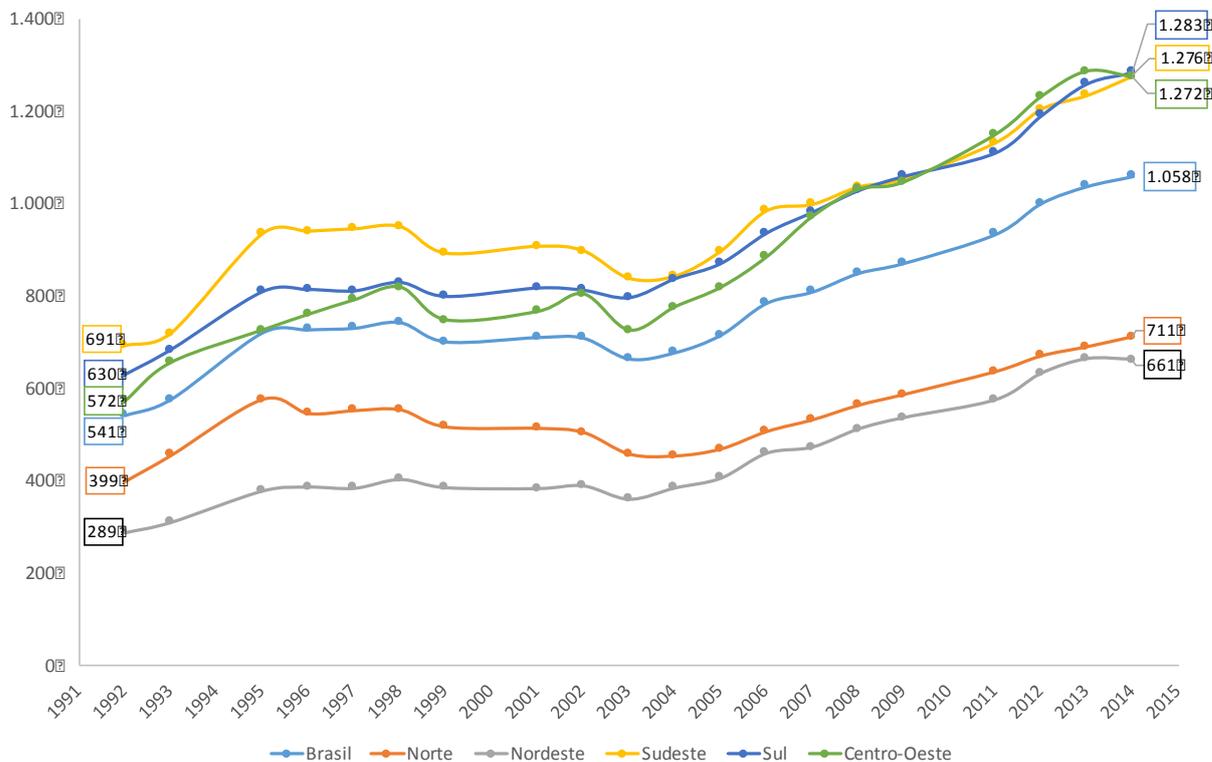
A Evolução da Renda Domiciliar e da Desigualdade

A renda domiciliar *per capita* média apresentou uma evolução expressiva e quase sempre positiva ao longo dos vinte e dois anos analisados (Gráfico 1). Tendo saído de 541 reais em 1992, a renda domiciliar *per capita* chegou, em valores reais, quase ao dobro em 2014, mais precisamente a 1.058 reais *per capita* (95% maior, portanto)⁷. No Nordeste, a região mais pobre do país, a evolução da renda domiciliar foi ainda mais expressiva, tendo aumentado 128%, passando de R\$ 289 para R\$ 661 *per capita*. Tendência semelhante se observou na Região Norte, evidenciando um processo de crescimento mais rápido da renda domiciliar nas regiões mais pobres do país, em especial, a partir de 2004. A desigualdade regional medida pela renda domiciliar apresentou, desta forma, uma discreta redução no período: em 1992, a renda entre domicílios no Sudeste era 2,4 vezes que a daqueles localizados no Nordeste; em 2014, essa razão havia caído para cerca de duas vezes.

Gráfico 1 – Evolução do rendimento domiciliar *per capita* médio real – Brasil e Grandes Regiões, 1992 a 2014 (em reais de setembro de 2014)

anualmente, em coleta que eram concentradas entre outubro e dezembro. Vale registrar que os indicadores aqui apresentados foram resultado de intenso trabalho metodológico a partir dos dados brutos da PNAD, como sistematizam os Estudos Técnicos SAGI 4, 5 e 6 de 2016, além dos Estudos 8 e 16 de 2014, todos disponíveis no site da SAGI (www.mds.gov.br/sagi).

⁷ Todos os valores monetários citados no texto estão deflacionados para valores reais de setembro de 2014. Vale registrar também que, ainda que com prejuízos à comparabilidade da série histórica dos resultados da PNAD para Região Norte, optou-se por considerar os resultados da coleta da amostra rural implementada na pesquisa a partir de 2004.

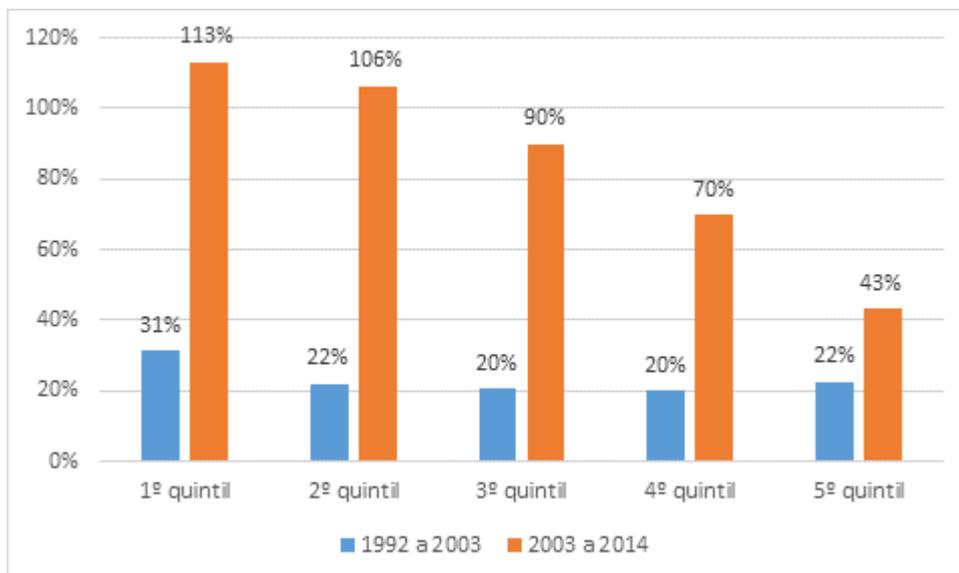


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações relativas a esse e demais gráficos: 1. Os rendimentos estão em valores de setembro de 2014, deflacionados pelo INPC. O indicador não inclui moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e filhos de empregados domésticos. 2. O rendimento domiciliar *per capita* dos domicílios sem rendimentos ou sem declaração de rendimentos foi imputado conforme metodologias de reclassificação e imputação descritas nos Estudos Técnicos SAGI n. 5 e 6 de 2016. 3. Os pesos amostrais das PNAD de 1992 a 1999 foram harmonizados com a revisão das projeções populacionais de 2013 do IBGE conforme descrito no Estudo Técnico SAGI n. 4/2016.

A renda domiciliar aumentou de forma mais expressiva não apenas nas regiões mais pobres, mas também para população mais pobre em todo o país, sobretudo após 2004 (Gráfico 2). Enquanto que no período de 1992 a 2003 a renda domiciliar per capita dos 20% mais pobres teve um aumento real de 31%, nos onze anos seguintes, a expansão foi de 113%. Na realidade, nesse último período, todos os segmentos populacionais tiveram aumento mais expressivo que o verificado no período anterior. Mas diferentemente do primeiro termo, os aumentos reais foram tão maiores quanto menores os níveis de renda. De fato, os 20% mais ricos tiveram aumento real de 43% entre 2003 e 2014; menos da metade da ampliação da renda apurada entre os 40% mais pobres (1º e 2º quintis), para os quais a ampliação da renda domiciliar per capita foi acima de 100%.

Gráfico 2 – Variação real da renda domiciliar per capita segundo quintis de renda por períodos

Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS.

A evolução do rendimento domiciliar *per capita* neste período, em especial após 2003, se deveu certamente à dinâmica do mercado de trabalho, com queda do desemprego, aumento da formalização da mão de obra, ao aumento do valor real do salário mínimo e também ao acesso crescente aos benefícios da Previdência Social e de programas sociais como o Programa Bolsa Família e o BPC. Isso é o que se pode depreender da análise da evolução dos rendimentos que compõem a renda domiciliar apresentada em Jannuzzi e Sousa (2016): para o domicílio médio no país, o rendimento do trabalho e as aposentadorias elevaram-se cerca de 38% entre 2004 e 2014; já parcela advinda de programas sociais aumentou, em valores reais, 96%, passando de R\$ 39 para R\$ 77 em média no período⁸.

Entre os segmentos mais pobres, a contribuição dos programas sociais e aposentadorias na expansão da renda domiciliar foi ainda mais intensa. Entre os 10% mais pobres, de 2004 a 2014, a parcela da renda domiciliar advinda da aposentadoria dobrou, enquanto a dos programas sociais triplicou. Esse aumento das transferências de programas sociais captado na PNAD reflete as inovações em termos de estrutura e correção de valores dos

⁸ Nos microdados da PNAD, os valores recebidos de programas sociais como o Bolsa Família são registrados na mesma variável que acolhe os rendimentos de juros de poupança e dividendos. O BPC deveria, em tese, também ser aí registrado, mas há indicações de que acaba sendo reportado em coleta de campo como pensão ou aposentadoria. Na PNAD 1992, o valor médio da variável parece estranhamente elevado, já que até 1999 os programas de transferência de renda tinham cobertura muito baixa. Naturalmente, quanto menor os rendimentos domiciliares, melhor essa variável deve refletir os valores de benefícios de programas como o Bolsa Família. Vale registrar que há indícios de subregistro da captação dos benefícios desse programa, que chegaria a 25% na média no Brasil (vide Estudo Técnico SAGI 10 de 2012). O aumento do subregistro em 2013 seria, inclusive, um dos fatores para explicar a oscilação, para cima, da taxa de extrema pobreza nesse ano, como se verá mais à frente nesse texto.

benefícios do Bolsa Família entre 2011 e 2014, como descrito por Costa e Falcão (2014). A introdução do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que complementou o hiato entre a renda média pós-benefício e o patamar estimado de extremas pobreza (R\$ 70 em junho de 2011), foi especialmente importante para aumento do benefício médio transferido às famílias, de R\$ 94 para R\$ 170, bem acima da inflação no período⁹.

Como era de se esperar, o aumento real mais expressivo e sistemático da renda entre os domicílios mais pobres – e nas regiões mais pobres como o Nordeste e Norte – refletiu-se na melhora do perfil distributivo da renda, sobretudo a partir de 2001 (Gráfico 3). O Índice de Gini, saiu de 0,61 em 1993 para 0,59 em 2001 e para 0,52 em 2014. O emprego de um indicador mais sensível à dinâmica redistributiva entre os extremos da pirâmide de renda – razão da renda domiciliar entre os 5% mais ricos e os 5% mais pobres – revela uma tendência ainda mais intensa, tendo passado de 141 vezes para 76 entre 1993 e 2014. Se é verdade que, em termos comparativos internacionais, o quadro distributivo no país ainda é muito preocupante, em termos históricos, esse comportamento recente de queda sistemática dos indicadores de desigualdade é inédito, já que, desde que a renda passou a ser captada nos levantamentos domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo Demográfico de 1960, o perfil distributivo nunca demonstrou melhoria por períodos mais longos. Na série histórica de 1977 a 1999, apresentada em Barros *et al* (2001), há mesmo uma estabilidade no quadro distributivo, relevados por vários indicadores de desigualdade analisados¹⁰. Pochmann (2014) também identifica essa estabilidade do quadro distributivo na renda familiar e individual de 1981 a 2001, mas com uma tendência clara de melhoria em 2011, onde há uma ampliação não desprezível da parcela apropriada pelos dois primeiros quintis de renda mais baixos.

Em que pesem essas evidências empíricas sobre a melhoria do quadro distributivo da renda domiciliar e também da distribuição funcional da renda (MARQUETTI et al 2016), alguns pesquisadores têm questionado os avanços distributivos apontados. É o caso do estudo de Medeiros et al (2015), que aponta concentração da renda entre os

⁹ O aumento do valor médio do benefício, tal como divulgado pelos autores, aponta também para subestimação do valor recebido no Bolsa Família na PNAD, para além do número de famílias beneficiárias.

¹⁰ Índice de Gini da renda domiciliar per capita, Índice de Theil, Razão da renda entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres, Razão entre os 10% mais ricos e 40% mais pobres e parcelas apropriadas de renda por diversos percentis de renda.

mais 10 % mais ricos, segundo análise de dados da Receita Federal, resultado que os próprios autores sugerem cautela na interpretação. Em que pese a originalidade do estudo, não parece que seus resultados sirvam para inferir sobre o quadro distributivo do conjunto da população brasileira. Dados da Receita Federal mostram que, em 2002, dos 15 milhões de declarantes, 5,5 milhões tinham imposto devido (cerca de um terço). Em 2007, há um salto no número de declarantes – 24 milhões - e de pessoas com imposto a pagar – 8,5 milhões. Em 2014, dos 26,5 milhões de declarantes, 15,2 milhões tiveram imposto devido (57% dos declarantes) . Ainda que se argumente que o aumento do número de pagantes de imposto de renda reflita o efeito da correção das faixas de isenção abaixo da correção dos salários médios no período, não há como negar que houve ampliação do universo de declarantes- com maior participação de mulheres e residentes em estados do Norte e Nordeste- indicação potencial de melhoria do perfil distributivo.

Tal padrão de desigualdade retrata, para além de diferenciais de escolaridade e de qualidade de inserção no mercado de trabalho entre mais pobres e mais ricos, a desigualdade de patrimônio e dos efeitos da estrutura de tributação, temas não tratados nesse texto. Mas cabe lembrar que na computação dos indicadores de desigualdade no país não se considera os efeitos distributivos das políticas de educação e saúde, de natureza universal. A pesquisa comparativa internacional vem caminhando nesse sentido, assim como na consideração também de subsídios à moradia popular e dos efeitos da tributação direta e indireta, de modo a tornar comparáveis realidades de regime de bem-estar e tributação diferentes entre países, como exemplifica Stiglitz et (2014) na análise de perfil distributivo – e computação do PIB- entre a França e Estados Unidos. Para o Brasil, Silveira (2009) faz uma análise nessa perspectiva, com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002/03 e 2008/09. Seus resultados mostram que os gastos públicos em educação e saúde, além das transferências governamentais, tem forte efeito distributivo, contrapondo-se aos efeitos regressivos da tributação indireta sobre alimentos, serviços e outros produtos. O Índice de Gini calculado não apenas com a renda apropriada pelas famílias na forma de rendimentos do trabalho, aluguéis, transferências governamentais, mas também incorporando valores médios imputados pelos serviços de educação e saúde públicos, seria 20% menor que o normalmente disponibilizado. No estudo, o autor mostra que, na comparação entre as duas edições da POF, os efeitos redistributivos do acesso público à educação e saúde teriam sido, inclusive, ampliados ao longo da década de 2000.

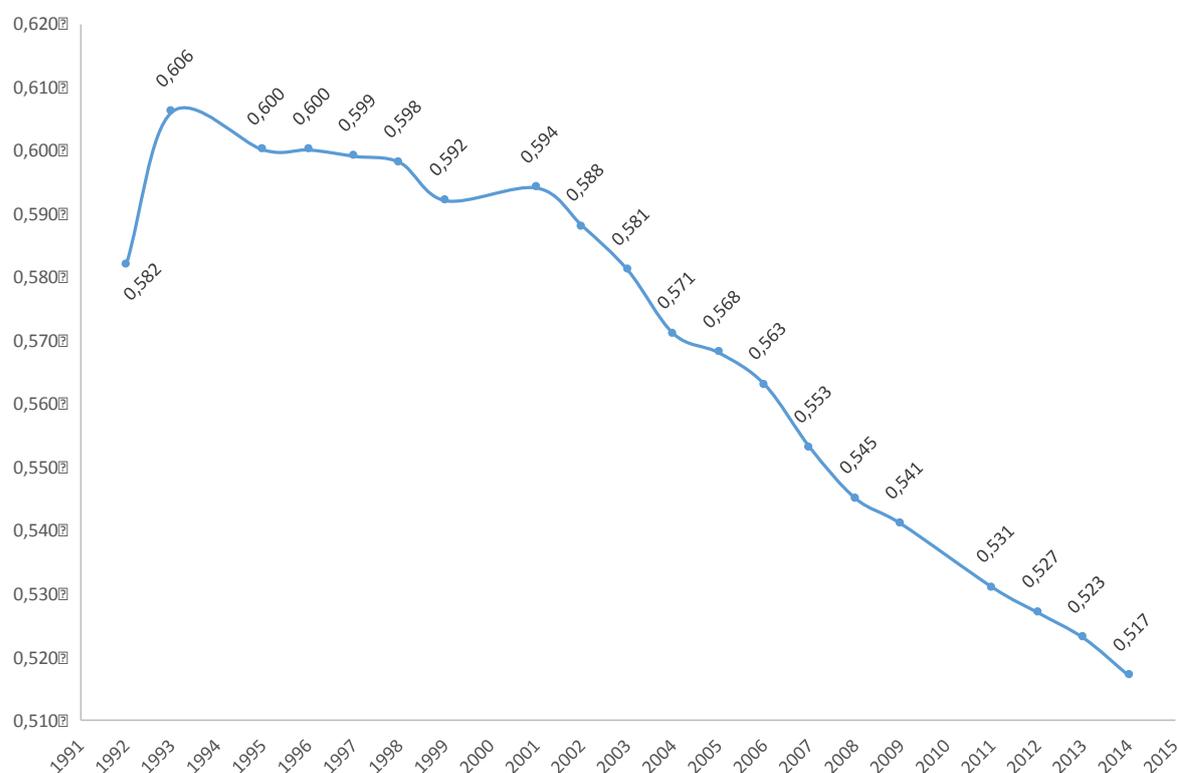
A melhoria do perfil distributivo pode ser evidenciada ainda pela mudança da estrutura da população segundo classes de rendimento domiciliar *per capita*. Ao longo do período, parcelas crescentes da população mais pobre acabaram ascendendo para classes de rendas médias. Isso ocorreu especialmente após 2003 em função das tendências já descritas de elevação mais rápida do rendimento dessa população pelos efeitos conjugados do acesso aos benefícios de programas sociais e aposentadorias e da política de aumento real do salário mínimo. O crescimento de emprego, em especial aqueles com vínculos formais, por sua vez, acaba também atuando para a mobilidade ascendente dos segmentos médios para estratos de renda domiciliar mais elevados. O contingente de pessoas com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 280, que correspondia a 56% da população brasileira em 1992, reduz-se a 22% em 2014; a parcela de pessoas com renda compreendida acima desse patamar e até R\$ 1.120 passou, no período, de 36% para 58% da população.

Esses processos de mobilidade ascendente estaria reconfigurando a estrutura de classes de renda com formato piramidal para “losangonal” ou melhor, de “pião deitado” para “pião em pé” (Gráfico 4). Interpretações um tanto funcionalistas, no sentido de tomar essas tendências como inexoráveis, replicando experiência do mundo desenvolvido ao longo do século passado, tem levado a autores a apontarem que o Brasil teria se transformado em um país de classe média, como a incorporação de novos segmentos participantes do mercado consumidor (NERI 2010, MEIRELLES e ATHAYDE 2014). Se é certamente precipitado qualificar como estrutural esse processo de mobilidade pela renda domiciliar, ele não parece ser, como pontua Pochmann (2014), um mito. As evidências de mudanças na estrutura sócio-ocupacional entre 1992 e 2014, apresentadas na análise comparativo-temporal da estrutura educacional, da estrutura sócio-ocupacional, do acesso a bens e serviços mostrada mais à frente nesse texto são reveladoras de mudanças não meramente conjunturais. A análise dos resultados do suplemento de Mobilidade Social da PNAD 2014 poderá trazer evidências mais robustas da natureza estrutural da mobilidade sócio-ocupacional, quando comparadas com outras já realizadas em 1973, 1981 e 1996.

Descritas as tendências gerais da renda e desigualdade, caberia perguntar se elas teriam sido conformadas pelo comportamento natural do mercado ou do *boom de commodities* observado no período, especialmente a partir de 2004. Teria o rendimento domiciliar *per capita* médio crescido se o mercado de trabalho não estivesse aquecido, com queda

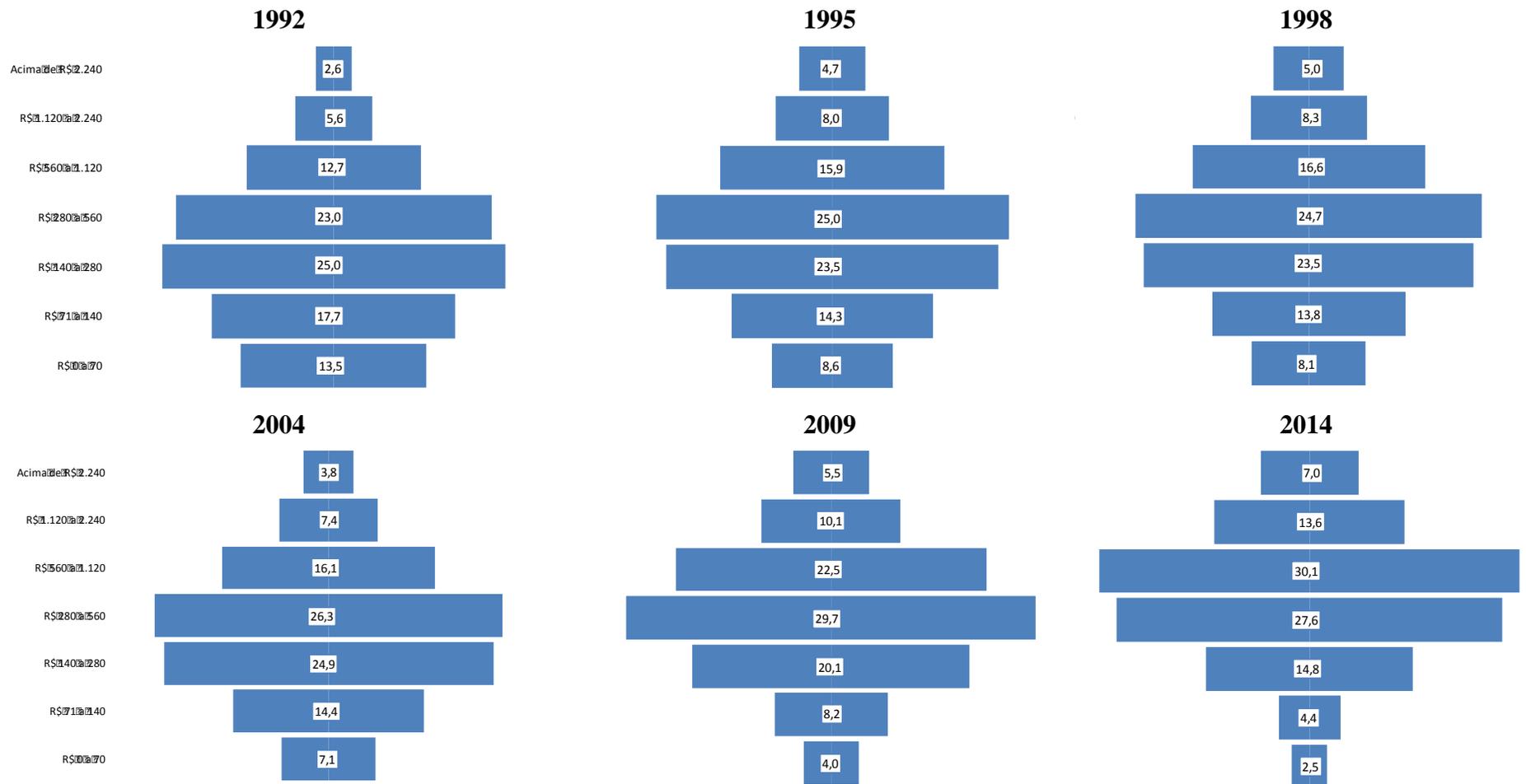
do desemprego, formalização dos vínculos e aumento do rendimento médio do trabalho principal? Teria crescido a renda média dos segmentos mais pobres se o benefício médio do Bolsa Família não tivesse sido aumentado? O que teria ocorrido com a renda média se o salário mínimo não tivesse tido aumento real expressivo no período, elevando o piso das transferências governamentais atreladas ao valor do salário mínimo, como as aposentadorias, pensões e o Benefício de Prestação Continuada, pago aos idosos e pessoas com deficiências de baixíssima renda? Há, certamente, um fecundo programa de pesquisa a desenvolver, testando hipóteses específicas, avaliando a contribuição de cada programa ou vetor. Será difícil negar o papel das decisões econômicas pró-mercado interno e das políticas sociais nesse processo.

Gráfico 3 – Evolução do Índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* da população – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS.

Gráfico 4 – Evolução da estrutura da população por classes de rendimento domiciliar *per capita* em anos selecionados (%) – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

Evolução da Pobreza e Extrema Pobreza

O aumento significativo do rendimento domiciliar da população mais pobre nos últimos anos, impactou, naturalmente, na diminuição da extrema pobreza e pobreza no país a partir de 2003, como já apontado anteriormente em Campello e Falcão (2014), analisando a série histórica de 2001 a 2013 no país. Tomando como referência as linhas adotadas – e atualizadas a cada ano pela inflação média- para monitoramento dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria¹¹, de R\$ 70 *per capita* em junho de 2011, a extrema pobreza saiu de 13,5% da população brasileira em 1992 para 8,2% em 2003, chegando ao patamar de 2,5% em 2014¹² (Gráfico 5). A pobreza, dimensionada como a parcela da população com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 140, teve comportamento similar: saiu de um nível alto de 31% em 1992 para 24% em 2003, alcançando 7% ao final do período. Vale registrar que, ao longo de 2004 a 2014, as variações anuais das taxas quase sempre superaram o erro-amostal a que estão sujeitas¹³.

Se adotadas as estimativas mais aprimoradas dos indicadores de pobreza, resultantes de processo de imputação de renda de pessoas com renda zero e sem declaração na PNAD, a extrema pobreza teria chegado a 2,3% e a pobreza a 6,7% da população em 2014. Os procedimentos de tratamento de renda domiciliar, seja pela técnica de Análise Discriminante (em que as estimativas acima estão assentadas) ou de imputação pela técnica do Vizinho Mais Próximo (como as citadas no início desse parágrafo), descritos, respectivamente, em Fonseca *et al* (2016) e Fonseca e Gonçalves (2016), justificam-se pela parcela significativa de pessoas em domicílios com rendimentos nulos ou sem rendimento declarado na PNAD – da ordem de 2,4 milhões e 10,8 milhões de pessoas na PNAD 2013, respectivamente. Como discutido em Jannuzzi *et al* (2014), pela dimensão quantitativa e perfil socioeconômico típico desses segmentos, incorre-se em uma superestimação das taxas de extrema pobreza e pobreza se não se realizar procedimentos metodológicos de tratamento da renda domiciliar (pelo acréscimo de pessoas com renda zero, sem perfil de baixa renda, no numerador, e não consideração, no denominador, dos domicílios sem rendimento declarado, cujo perfil médio

¹¹ O Plano Brasil Sem Miséria foi uma das ações estratégicas do Governo Dilma, de 2011 a 2014, documentado extensivamente em Campello, Falcão e Costa (2014).

¹² As linhas de 70 e 140 reais foram atualizadas todos os anos com base no INPC, mesmo índice usado na atualização dos rendimentos. Vale comentar que os valores dessas linhas estavam muito próximas dos patamares das linhas internacionais de extrema pobreza e pobreza (1,25 e 2,5 dólares PPP) em junho de 2011.

¹³ Vide Estudo Técnico SAGI 24/2014, disponível no portal da SAGI (em www.mds.gov.br/sagi - Publicações - Estudos Técnicos).

também não é de baixa renda)¹⁴. Tais procedimentos tornam essas taxas de pobreza mais comparáveis em perspectiva internacional – em relação às do México, por exemplo, em que as taxas são calculadas a partir de pesquisa de orçamento domiciliar contínua (com coleta mais exaustiva de rendimentos)- e também, provavelmente, com as estimativas a serem divulgadas pela PNAD-Contínua- pesquisa mensal contínua que veio substituir a PNAD anual, em que há procedimentos mais sistemáticos de coleta de dados sobre rendimento e de imputação de variáveis.

O emprego de linhas de extrema pobreza ou pobreza diferentes revela tendências semelhantes, ainda que com níveis mais altos do fenômeno, como os apresentados pela Cepal (2015) ou nos bancos de dados do IPEA (Ipeadata) e Banco Mundial (projeto Povcal)¹⁵. A dimensão das cifras aqui apresentadas são, contudo, consistentes com os resultados de indicadores de segurança alimentar levantados em suplemento específico da PNAD 2013, assim como os indicadores de prevalência de subalimentação da FAO (2014) e de insegurança alimentar severa do projeto *Voices of Hungry* da FAO (2016). Como apresentado por Pinto et al. (2016), a insegurança alimentar grave vem caindo no país desde que passou a ser computada em 2004, chegando ao piso de 3,2% dos domicílios particulares em 2013. A Prevalência da Subalimentação teria caído de 10,7%, em 1990, para menos de 5% da população no período 2012-2014, piso estatístico adotado pela agência para se considerar a erradicação da fome em uma país¹⁶. Resultados da aplicação do inquérito da Escala Internacional de Insegurança alimentar do projeto *Voices of Hungry* apontaram que em 2015, a insegurança alimentar severa estaria abaixo de 2% para população brasileira com 15 anos ou mais.

A redução da pobreza e extrema pobreza foi impulsionada também pelas ações do Ministério de Desenvolvimento Social. A estratégia adotada entre 2010 e 2014 de busca ativa de famílias

¹⁴ Vale notar no Gráfico 2 como as taxas de pobreza e extrema pobreza recalculadas a partir de metodologias de tratamento de domicílios com renda zero relevam trajetórias mais consistentes quando os patamares dos indicadores ficam mais baixos. Note-se, em particular, os movimentos entre PNAD 2013 e 2014, quando a coleta de campo de rendimentos foi especialmente acurada. Os Estudos Técnicos SAGI 17/2014, 05/2016 e 06/2016 trazem detalhes sobre as metodologias de imputação empregadas para mitigar os efeitos da existência de domicílios com renda zero e sem declaração na pesquisa, que afetam tanto o numerador como o denominador das taxas de pobreza. Uma síntese pode ser consultada em Jannuzzi et al (2014).

¹⁵ Veja nesse sentido as séries históricas de pobreza para o Brasil no www.ipeadata.gov.br e <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>. Para discussão sobre os problemas de definição e atualização das várias linhas de pobreza vide Estudo Técnico SAGI 08/2014, sumarizadas em Jannuzzi et al (2014). Em Paes-Souza e Jannuzzi (2016) apresenta-se as diferentes estimativas de pobreza com base em linhas de pobreza e outras metodologias.

¹⁶ Com base nas informações estatísticas disponíveis no banco de dados da FAO é possível estimar que a Prevalência de Subalimentação no Brasil seroaria abaixo de 2% (vide Estudos Técnicos SAGI 2 e 11 de 2014).

de baixa renda e ampliação de beneficiários no Bolsa Família retiraram contingentes expressivos de famílias da condição de pobreza e extrema pobreza. Em um primeiro momento, com o esforço de busca ativa de população em situação mais vulnerável pelos rincões mais distantes do país e pelas periferias das grandes cidades, identificaram-se famílias para inscrição no Cadastro Único e, portanto, elegíveis para o Programa Bolsa Família, assim como para vários outros programas sociais (instalação de cisternas no semiárido, eletrificação rural, energia elétrica subsidiada, etc). Em um segundo momento, uma vez inseridos como beneficiárias do programa, essas famílias passaram a receber benefícios previstos no programa. Por fim e não menos importante, essas famílias inseridas, como todas as demais, passaram a dispor de um benefício médio maior, pela mudança da estrutura de benefícios e a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, já mencionados.

De fato, a dimensão e evolução dos indicadores de programas são relevantes nesse sentido¹⁷. O movimento contínuo de inscrição, atualização cadastral e de busca ativa nas localidades mais distantes ampliou o contingente de famílias registradas no Cadastro Único, que passou de menos de 13 milhões de famílias inscritas em 2004 para 21 milhões em 2011, alcançando 27 milhões em 2014. Nesses mesmos anos mencionados, o número de beneficiários do Programa Bolsa Família passou de 6,6 milhões de famílias (2004) para 13 milhões (2011), finalizando com 14 milhões (2014); o do BPC passou de 2,0 milhões de pessoas com deficiência ou idosos (2004) para 3,6 milhões (2011), totalizando 4,1 milhões ao final do período (2014).

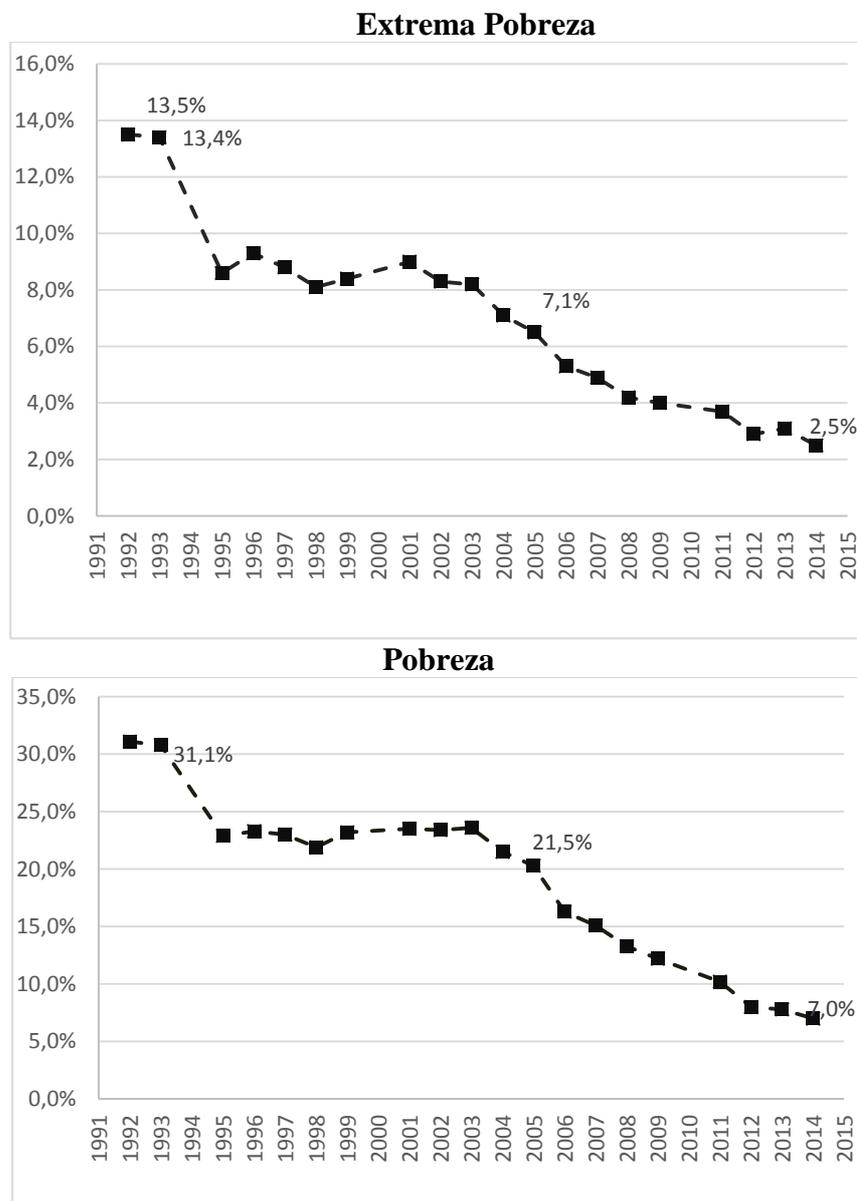
Se para a redução da pobreza e extrema pobreza nos últimos treze anos não se pode minimizar a importância da política de valorização real do salário mínimo por seus efeitos diretos e indiretos na renda dos segmentos mais pobres e do papel dos programas Bolsa Família e BPC (ambos com maior impacto entre domicílios situados entre os 5% mais pobres), também não se pode deixar de mencionar a contribuição de outros serviços e programas públicos como a aposentadoria rural, fomento à produção agrícola e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec). Os benefícios de aposentadoria rural passaram de 6,1 milhões para 6,6 milhões de pessoas entre 2011 a 2014. Não fossem cobertos pela Previdência, com benefícios, em sua larga maioria, de um salário mínimo, esse contingente de pessoas certamente engrossaria as estatísticas de pobreza rural no país. Quanto ao Pronatec, a sua oferta em mais de quatro mil municípios garantiu a mais de 2,4 milhões de pessoas a oportunidade de realizar

¹⁷ Os indicadores de programas do Ministério de Desenvolvimento Social podem ser consultados nos aplicativos DataSocial e Painel de Indicadores de Programas em www.mds.gov.br/sagi.

– na sua maioria, pela primeira vez – cursos de qualificação profissional que tiveram impacto significativo nas chances de inserção no mercado formal de trabalho (SOUSA *et al.*, 2015, LUCENA e FONSECA, 2016)¹⁸.

Gráfico 5 – Evolução da extrema pobreza e pobreza (%)

Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

¹⁸ Dado relativo apenas a modalidade Bolsa Formação, extração de do SISTEC, de junho de 2014 (SOUSA *et al.*, 2015). Deste contingente, 63,1% era de público inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais, sendo 32,1% beneficiários do programa Bolsa Família.

Mudança e Desigualdade Social

Além da elevação da renda média, sobretudo dos segmentos populacionais e regiões mais pobres, da queda desigualdade e da pobreza, os relatórios internacionais de organizações já mencionadas, os estudos do IPEA – em particular, o Relatório de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2014) – e as publicações do IBGE – como a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2015) – mostram que o país passou por mudanças sociais significativas em várias outras dimensões nas últimas décadas, em especial, nos últimos treze anos. O dinamismo do mercado de trabalho, a formalização do emprego, o acesso ao crédito, a ampliação do escopo e a escala das políticas sociais vêm transformando a pirâmide social brasileira, qualquer que seja o aspecto analisado, como o perfil educacional, estrutura ocupacional, acesso a bens de serviços públicos de infraestrutura e a bens duráveis. Os avanços sociais nessas dimensões foram significativos entre 1992 e 2014, ainda que os patamares ao final do período sinalizem a clara necessidade de novos esforços de políticas, possivelmente com novos desenhos e recursos, para alcançar os níveis de desenvolvimento social compatíveis com a potencialidade e riquezas do país. É o caso do Trabalho Infantil, que caiu sistematicamente entre 1996 e 2013, mas que desde então se estabilizou em 2,8 milhões de crianças e adolescentes, majoritariamente entre 13 a 15 anos (MONTAGNER 2016)

A mudança do perfil educacional é um dos aspectos a se destacar: a população de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo passou de 22% para 51% entre 1992 e 2014 (Gráfico 6). A ampliação de acesso às oportunidades de ensino médio e superior certamente contribuiu para isso, com o aumento da oferta pública, da oferta subsidiada (ProUni e Fies¹⁹) ou dos mecanismos de promoção de equidade no ingresso (cotas de negros e egressos de escolas públicas), como mostra VAZ (2016). Por outro lado, ainda 10% da população de 18 anos ou mais não tinha completado sequer um ano de escolaridade em 2014 (representavam 20% em 1992).

O aumento da escolaridade média da população ocupada em um contexto de inovação tecnológica, investimentos públicos em infraestrutura, crescimento do emprego e diversificação da gama de serviços prestados às empresas e ao consumidor têm levado a mudanças marcantes na estrutura ocupacional brasileira. Em 1992, um terço da população ocupada estava inserida em ocupações de baixo status de qualificação, como trabalhadores rurais e em serviços urbanos mal remunerados; em 2014, 18% aí permaneciam (Gráfico 7).

¹⁹ Programa Universidade para Todos e Programa de Financiamento Estudantil.

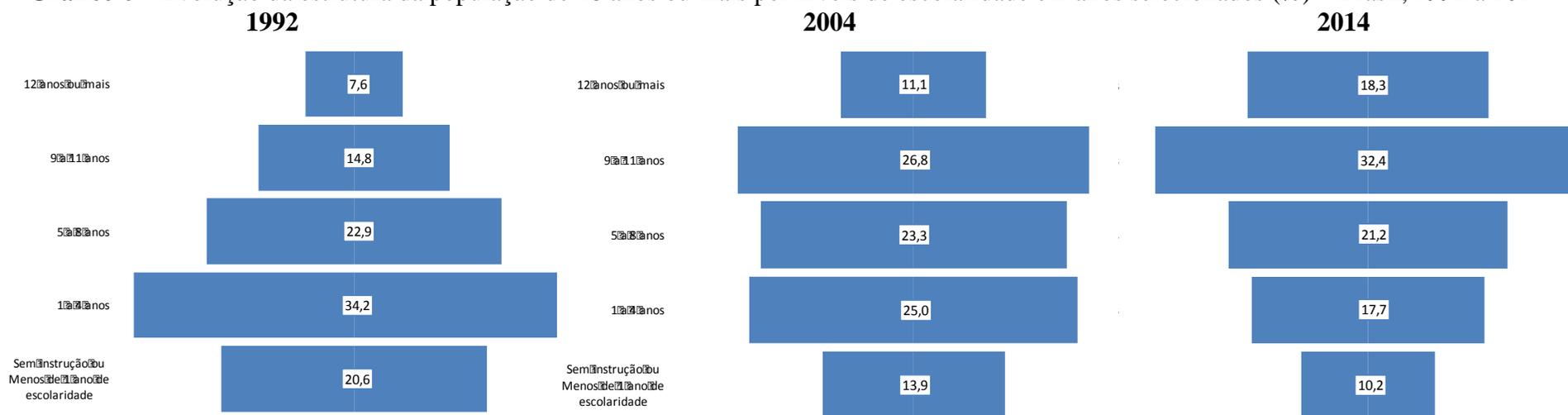
No mesmo período, o topo da pirâmide sócio-ocupacional, de ocupados como dirigentes, empregadores ou profissionais de nível superior (alto status) passou de 6% para 11% dos ocupados.

As mudanças nas condições da infraestrutura domiciliar, sensíveis aos efeitos de políticas públicas dos três entes federativos e no conforto material doméstico, determinado pelo nível de renda e acesso a crédito, foram ainda mais expressivas que as apontadas quanto à escolaridade e estrutura ocupacional. O acesso aos quatro serviços básicos de infraestrutura domiciliar – abastecimento de água, saneamento, coleta de lixo e eletricidade – ampliou-se de 48% para 72% nos domicílios particulares permanentes no Brasil entre 1992 e 2014 (Gráfico 8). No mesmo período, a disponibilidade de cinco dos bens ou serviços mais comuns nas residências brasileiras – fogão elétrico ou a gás, geladeira ou freezer, máquina de lavar, televisão, telefone fixo ou celular – passou de 11% para 57% dos domicílios (Gráfico 9). Geladeira, fogão e televisão são bens quase que universalizados nas residências brasileiras.

Programas como Luz para Todos, Tarifa Social da Energia Elétrica, Cisternas, Telefone Popular certamente contribuíram para ampliar o acesso a esses bens. A inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais tornou possível que a população de baixa renda passasse a ter acesso a esses programas, assim como, nos últimos cinco anos, ao programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Se não houvesse um programa público como o Cadastro Único, não teria sido possível dimensionar mais precisamente as demandas por ligação elétrica ou por cisternas no semiárido e viabilizar as ações para atendê-las nos domicílios identificados como público-alvo. Tampouco teria sido possível, sem o Cadastro Único e seus mecanismos operacionais de registro on-line, a análise de consistência de dados e a averiguação e visita domiciliar, que o Programa Bolsa Família alcançasse a população mais pobre e vulnerável no país e fosse reconhecido como uma das experiências internacionais de transferência de renda mais bem sucedidas, com baixos erros de inclusão (de não pobres) e exclusão (de pobres)(Soares e Satyro, 2009)²⁰.

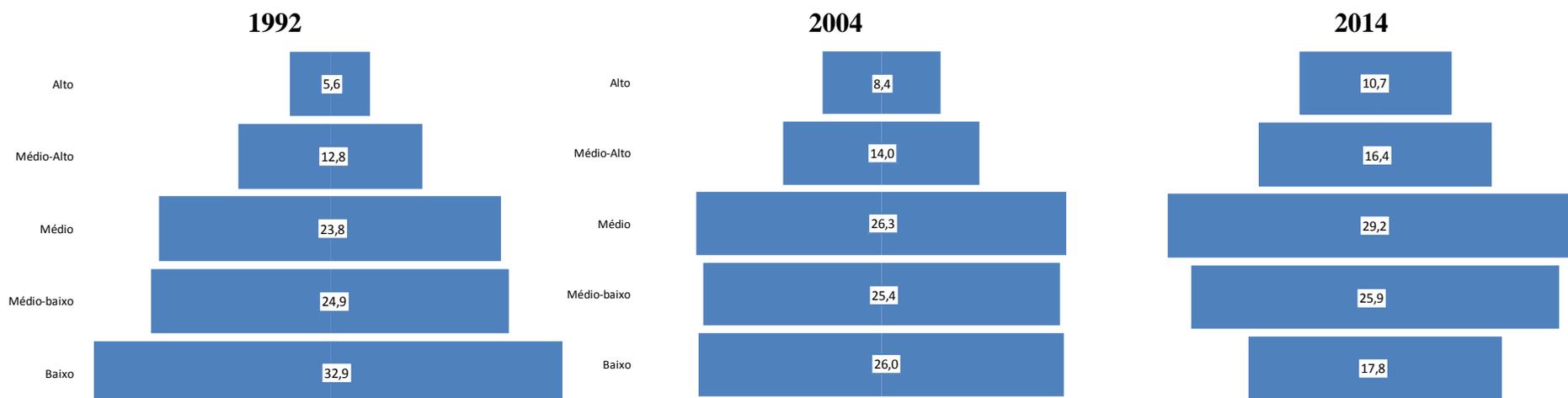
²⁰ A produção de indicadores anuais de pobreza e extrema pobreza, por estado, zona urbana e rural, baseados na PNAD também foram fundamentais nesse sentido, como reconhece Rocha (2013).

Gráfico 6 – Evolução da estrutura da população de 18 anos ou mais por níveis de escolaridade em anos selecionados (%) – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

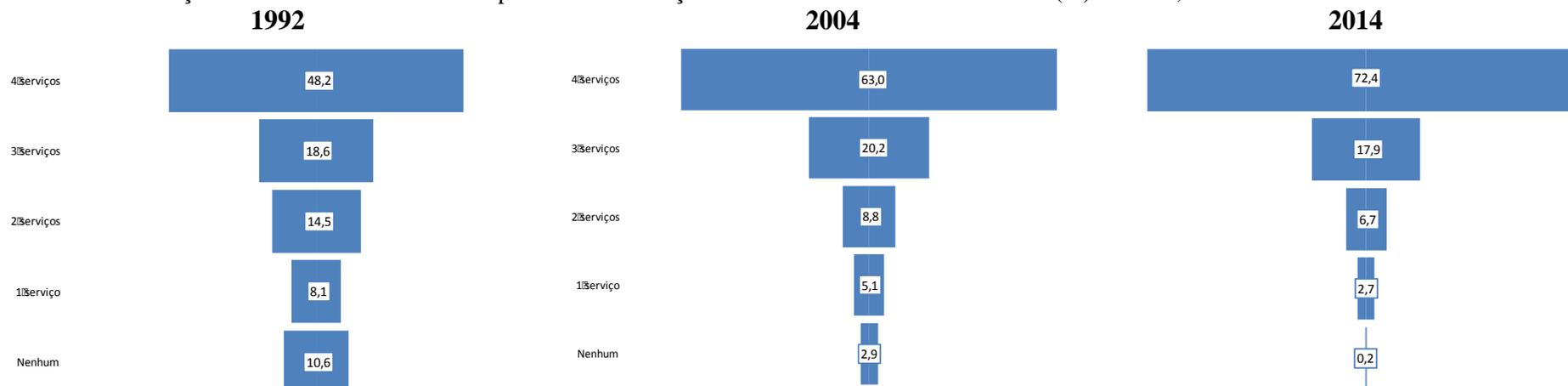
Gráfico 7 – Evolução da estrutura da população de 16 anos ou mais por estratos sócio-ocupacionais* em anos selecionados (%) – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

Observação: os estratos sócio-ocupacionais foram definidos a partir de metodologia exposta no Estudo Técnico SAGI 12 de 2016.

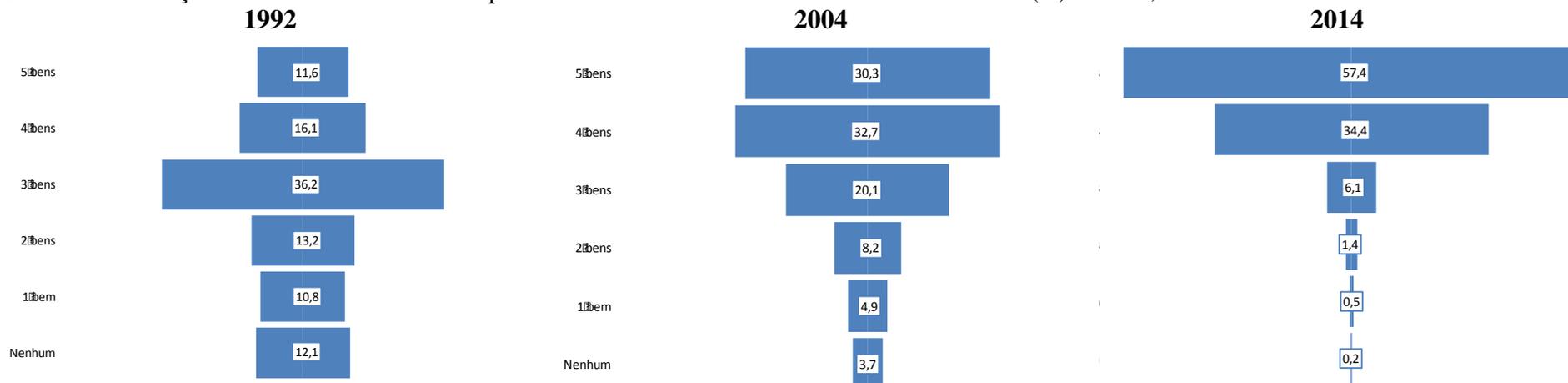
Gráfico 8 – Evolução da estrutura dos domicílios por acesso a serviços essenciais* em anos selecionados (%) – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

*os serviços essenciais analisados são acesso à água canalizada por rede geral, cisterna, poço ou nascente; acesso à coleta direta ou indireta de lixo; acesso à energia elétrica; e, por fim, acesso a esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica.

Gráfico 9 – Evolução da estrutura dos domicílios por existência de bens duráveis* em anos selecionados (%) – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

Observação: Fogão elétrico ou a gás, geladeira ou freezer, máquina de lavar, televisão, telefone fixo ou celular.

A importância do Cadastro Único como instrumento de viabilização do acesso a programas sociais de natureza universal ou não, é um tema ainda a ser mais bem investigado na pesquisa acadêmica. Foi desenhado e tem sido constantemente aprimorado como ferramenta para busca ativa contínua de pessoas em situação de vulnerabilidade social e privação de direitos, levantando dados demográficos, educacionais, habitacionais, ocupacionais, despesas domiciliares e de identificação sócio-cultural-étnica. Não é, pois, apenas uma base de dados, mas um programa que envolve dezenas de milhares de agentes públicos em todo o país; não se presta apenas à verificação da renda disponível na família, mas levanta mais de 60 variáveis para cada família e indivíduo; não se restringe à identificação de famílias pelo endereço, mas detalha inclusive o grupo a que pertence (indígenas, quilombolas, população em situação de rua, ciganos, ribeirinhos e mais de 10 outros grupos específicos).

Além de ser empregado para identificar públicos-alvo do Programa Bolsa Família e para outros vinte programas federais, o Cadastro Único tem sido também usado para identificar públicos-alvo específicos para programas estaduais e municipais, como de recuperação de escolaridade (Educação de Jovens e Adultos, por exemplo). É curioso que ainda se empreenda, no país, tantos esforços de construção de indicadores de priorização social quando a instrumentalidade do Cadastro para dimensionamento e atendimento de demandas sociais é muito superior para esses propósitos, pela customização que oferece na definição dos critérios de elegibilidade dos programas e pela identificação domiciliar dos públicos a atender.

À Guisa de Conclusão: Para além do crescimento econômico, qual a contribuição das políticas sociais e do aprimoramentos institucionais na mudança social no país ?

A redução da pobreza e desigualdade e a trajetória de indicadores de outros aspectos da mudança social recente no Brasil precisam ser entendidas à luz do conjunto de decisões no campo econômico, social e institucional. Não foram o crescimento econômico, a “modernização” decorrente dele ou o somatório do progresso profissional de cada indivíduo que explicam a trajetória positiva do conjunto dos indicadores sociais acima descritos . Não foi nem a mão invisível do mercado ou do “Deus” mercantilizado em templos de duvidosas profissões de fé religiosa. Tampouco foram, isoladamente, as políticas de transferência de renda, os mecanismos para desenvolvimento do “consumo de massa” ou o *boom* das *commodities*, como querem fazer crer leituras simplistas do progresso social em países como o Brasil e outros da América Latina. É inegável o papel do crescimento do Produto Interno

Bruto nesse período, como forma de garantir recursos orçamentários para as políticas públicas e viabilizar a redistribuição da riqueza gerada, mesmo em um contexto em que a carga fiscal total (das três esferas de governo) tenha sido mantida em torno de 32% desde 2002²¹.

Para além das decisões no campo econômico de criar condições para desenvolvimento do mercado interno – por meio de investimentos públicos, construção de equipamentos públicos sociais, compras governamentais privilegiando produtos com conteúdo nacional, criação de emprego e aumento real do salário mínimo- as decisões no campo das políticas sociais - com a determinação de fortalecer políticas estruturantes e de natureza universal, combinados com ações com foco equitativo, redistributivo e afirmativo, voltado a segmentos historicamente vulneráveis – foram decisivas no esforço do combate à fome e de desenvolvimento social.

O papel das políticas públicas nos avanços sociais – muito menos linear, determinado e previamente planejado, do que se poderia intuir pela rapidez da narrativa das seções anteriores- é um aspecto valorizado a respeito da experiência brasileira em diversos relatórios de organismos multilaterais. Nesses relatórios também se destaca o esforço nacional no aperfeiçoamento dos diversos mecanismos institucionais de governança de políticas e no fortalecimento da capacidade técnica e tecnológica de gestão de programas sociais. Tais publicações tem o mérito de, além estarem mais amplamente disponíveis para consulta em âmbito internacional, fazem análises comparativas de modelos de políticas públicas e de seus efeitos, contrapondo experiências de diversos países. Baseiam-se antes em situações concretas alcançadas pelas políticas do que nas expectativas a alcançar. Assim, sem negar a importância da conjuntura econômica internacional para a mudança social nos diversos países do Sul, vale resgatar alguns dados citados em relatórios internacionais sobre a experiência brasileira no campo das políticas públicas.

Na publicação da Cepal, *Desarrollo social inclusivo*, lançado no final de 2015 por ocasião da I Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe, há um reconhecimento de que políticas universais na educação e saúde, de um sistema estruturado de Previdência Social e ações de cunho redistributivo e/ou focalizado como programas de transferência de renda estariam por trás dos avanços sociais mais significativos de alguns países, como o Brasil (Cepal 2015). No *Panorama Social da América Latina e Caribe* de

²¹ A narrativa da elevação da carga fiscal do Estado brasileiro nos anos 2000 é mais um dos mitos reiteradamente citados no debate para justificar as medidas de austeridade em 2016 em diante. Na realidade dados da Receita Oficial, disponíveis no seu portal, revelam que a carga fiscal do Estado brasileiro passou de 26,2% em 1996 para 32,1 % em 2002, oscilando desde então em torno dessa cifra. Foi o crescimento do Produto Interno Bruto em 55% entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014, além do esforço de queda do juros nominais que, partindo de patamares de 8% nos anos 1990 atingiram o piso – episódico, infelizmente - de 4,4% em 2012.

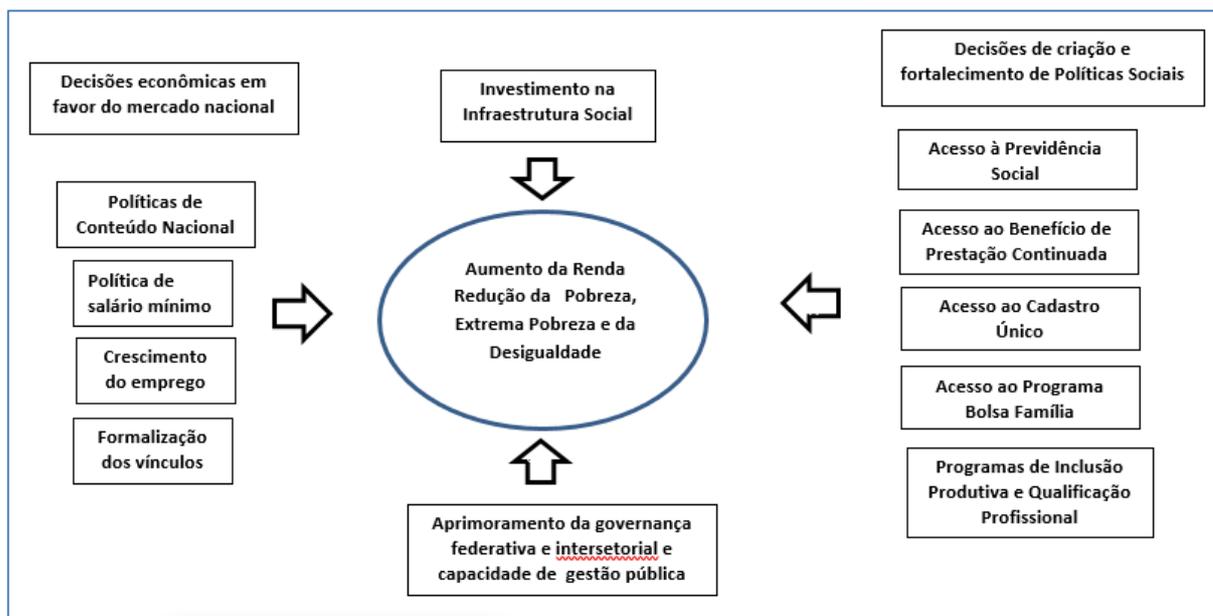
2015, o relatório aponta que, entre 2013 e 2014, o aumento da pobreza na região só não foi maior pela persistência da queda da pobreza no Brasil, Colômbia e Equador. México, Guatemala e Venezuela, por outro lado, seriam casos em que a pobreza teria aumentado. Esta publicação apontou que no caso do Brasil a dinâmica do mercado de trabalho explica parte significativa da queda da pobreza, mas apresenta dados que apontam que o gasto social, medido como proporção do produto interno bruto (PIB) ou como recurso gasto por habitante, também contribuiu nesse sentido. Enquanto em 2013-2014 a média regional do gasto social situava-se em torno de 19,5% do PIB e 1.800 dólares *per capita*, no Brasil o gasto social já atingia quase 26% do PIB e mais de 3 mil dólares *per capita* (CEPAL, 2016). Uruguai, Cuba e Costa Rica teriam cifras próximas ao Brasil, enquanto outros países como Argentina, Peru, Chile e México teriam inversão social não superior a 15% do PIB.

Nas últimas edições do *Relatório de Desenvolvimento Humano*, em especial no relatório de 2014, o PNUD passa a defender a necessidade de estruturação de um sistema de proteção social forte e universal para a promoção do desenvolvimento humano, destacando a trajetória do Brasil e seu conjunto de políticas sociais. O relatório regional para América Latina, lançado em junho de 2016 pelo PNUD, aponta o perfil multidimensional do progresso social no país: de 27 indicadores sociais e ambientais analisados, o Brasil apresenta desempenho superior ao esperado pelo seu PIB per capita em 19 deles, superior à média latino-americana (16 em 27) (PNUD, 2016).

O Relatório *Food Insecurity in the World* de 2014, publicado pela FAO, aponta a América Latina – especialmente a América do Sul – como uma região que superou seu problema de produção de alimentos, tendo se estabelecido como região exportadora de *commodities* agrícolas para o mundo. O setor agrícola teria se transformado em um setor dinamizador da economia e da geração de empregos, diretos ou indiretos. Mas a produção de alimentos não garantiu por si só o acesso aos alimentos por toda a população. A universalização do acesso aos alimentos teria sido viabilizada pela estruturação de sistemas de proteção social. Sem isso, os avanços com relação à segurança alimentar não teriam sido tão significativos. O Fome Zero, o Bolsa Família, o Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos e o fortalecimento da agricultura familiar são elencados como experiências que contribuíram para a redução, no país, da desnutrição crônica, da pobreza monetária e da subalimentação. Como já comentado, a Prevalência da Subalimentação teria caído de 10,7%, em 1990, para menos de 5% da população em 2012-2014 e a insegurança alimentar severa estaria abaixo de 2% (FAO 2016).

Essa breve recensão explícita, no conjunto, os vetores de indução, mobilização e mudança que foram aqui considerados na interpretação da evolução dos indicadores sociais apresentados (Figura 1). Como sugerem os resultados, as decisões econômicas em favor da dinamização do mercado de trabalho; o fortalecimento das políticas universais; a criação e expansão de políticas sociais de natureza redistributiva e afirmativa de direitos sociais; e o aprimoramento da capacidade de governança e gestão dos programas sociais são hipóteses de trabalho bastante robustas para fundamentar um programa de investigação mais aprofundado nos próximos anos. Ademais, esse “modelo interpretativo de curto alcance” ajuda a avaliar prospectivamente os riscos de regressão social que podem ser gerados pelo desmonte anunciado, sobretudo a partir de 2016, do conjunto de políticas sociais, dos mecanismos de valorização do salário mínimo e dos investimentos em capacidade de gestão e governança federativa.

Figura 1 – Os vetores determinantes e catalizadores da mudança social no Brasil



De fato, resultados da PNAD 2015 divulgados quando da conclusão desse trabalho revelam que a pobreza teria aumentado de 7,0% para 8,2% entre setembro de 2014 e setembro de 2015, refletindo os efeitos do aumento do desemprego no período (de 6,5 % para 9 %). Como consequência, a pobreza aumentou de 7,0% para 8,3% entre 2014 e 2015. A extrema pobreza apresentou um aumento mais discreto, mas significativo, de 2,5% para 3,1 % no período, certamente pelo efeito mitigador do reajuste do salário mínimo em janeiro de 2015.

Dada a sensibilidade da pobreza e desigualdade ao desemprego esse quadro tende a piorar: dados do IBGE apontam que o desemprego já estava em 12% ao final de 2016.

Cabe por fim destacar que os ganhos sociais observados passam a ser desafiados não apenas por um quadro econômico negativo, mas pela nova conjuntura política que se abriu em meados de 2016, trazendo importante ímpeto reformista na estrutura das políticas sociais brasileiras²². A recente aprovação de emenda constitucional de contenção de gastos públicos na área social e as profundas mudanças de natureza conservadora nos critérios de elegibilidade e remuneração dos programas sociais não há como não temer o risco de que o Brasil comece a revisitar iniquidades que imaginávamos em processo de solução: trabalho infantil, insegurança alimentar, fome, idosos em situação de extrema pobreza, para citar algumas.

Bibliografia

- AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper** n. 6414, New York: World Bank, 2013.
- BARROS, R.P. et al. A estabilidade inaceitável: pobreza e desigualdade no Brasil. **Texto para Discussão**, no. 800, IPEA, 2001.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: Dez anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: SAGI, 2014.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Informação e Conhecimento para as políticas de desenvolvimento social**. Brasília: SAGI, 2016.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. **Brasil Sem Miséria**. Brasília, MDS, 2014.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. Fim da miséria é só o começo In: Tereza Campello; Tiago Falcao Silva; Patricia Vieira da Costa. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. 1ed. Brasília: MDS, 2014, v. 1, p.793-822.
- CASTRO, J.A. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, 1:66-95, 2011.
- CEPAL. **Desarrollo Social Inclusivo**. Santiago, 2015.
- CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe**. Santiago, 2016.
- COSTA, P.V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: Tereza Campello; Tiago Falcao Silva; Patricia Vieira da Costa. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. 1ed. Brasília: MDS, 2014, v. 1, p.237-259.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, 24: 85-115, 1991.
- FAO. **State of Food Insecurity in the World**. Rome, 2014.
- FAO. **Voices of Hungry: methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world**. Roma, 2016.

²² Os impactos potenciais – e negativos – sobre cobertura e financiamento das políticas sociais foram bem sistematizados em estudos realizados pelo IPEA. Vide http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=29057&Itemid=9.

- FONSECA, J.C.G.; GONÇALVES, C.N.; FONSECA, M.L.S. **Metodologia de cômputo das taxas de pobreza e extrema pobreza nas PNADs 1992 a 2014**. Estudo Técnico SAGI n. 05/2016. Brasília: SAGI, 2016.
- FONSECA, J.C.G.; GONÇALVES, C.N. **Abordagens para imputação de rendimento na PNAD: método e resultados**. Estudo Técnico SAGI n. 06/2016. Brasília: SAGI, 2016.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Brasília, 2015.
- IPEA. **Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2014.
- JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, Unesco, 2009, p. 57-86.
- JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. FONSECA, A.; FAGNANI, E. (orgs) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo. Ed: Fundação Perseu Abramo, 2013, p.281-306.
- JANNUZZI, P.M. ; SOUSA, M. F. ; VAZ, A.N.C. ; FONSECA, J.C.G. ; BARBOSA . Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: Tereza Campello; Tiago Falcao Silva; Patricia Vieira da Costa. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. 1ed. Brasília: MDS, 2014, v. 1, p. 763-791.
- JANNUZZI, P.M.; SOUSA, M.F. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 25, p.22-55, 2016a.
- KERSTERNESTKY, C. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LUCENA, F. F. A.; FONSECA, J. C. G. Análise de impacto do Pronatec em beneficiários. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, v. 25, p. 100-117, 2016.
- LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. FONSECA, A.; FAGNANI, E. (orgs) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo. Ed: Fundação Perseu Abramo, 2013, p.99-145.
- MARQUETTI, A. et al. **Lucratividade e Distribuição: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira**. Porto Alegre, 2016 (mimeo).
- MATTOS, F.A.M. Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho. **Estudos Avançados**, São Paulo, 29 (85):69-85, 2015.
- MEDEIROS, M et al. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015, pp. 7 a 36.
- MEIRELLES, R.; ATHAYDE, C. **Um mundo chamado favela**. Rio de Janeiro: Gente, 2014.
- MONTAGNER, P. O trabalho infantil e o programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, v. 25, p. 86-99, 2016.
- MORENO, L. et al. **Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica**. Madrid : EuroSocial/IILA , 2014.
- NERI, M. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro, CPS/FGV, 2010.
- NERI, M. CAMPELLO, T. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.
- PAES-SOUSA, R. P. ; JANNUZZI, Paulo de Martino . Going beyond the Eradication of Extreme Poverty in Brazil: the Case for Sustainable Development Goals. In: Alberto Cimadamore, Gabriele Koehler, Thomas Pogge. (Org.). **Poverty and the Millennium Development Goals**. 1ed. Londres UK: Zed Books, 2016, v. 1, p. 112-125.

- PINTO,A.R et al. Pobreza e (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise a partir das Pnads 2004, 2009 E 2013. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 25, p.56-84, 2016.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Lisboa, 2014.
- PNUD. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe**. Nova York, 2016.
- POCHMANN,M. **O mito da grande classe media: capitalism e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ROCHA, S. Transferencia de renda no Brasil: o **fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SILVA,J.G.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA,C.G (orgs.) **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília : MDA, 2010.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual é o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Brasília: Ipea; Sindifisco: DIEESE, 2011.
- SOARES,S.; SATYRO,N. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília, Ipea, 2009 (TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1424).
- SOUSA, M.F., SILVA, Y.C., JANNUZZI, P.M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, MDS/SAGI, v.24, p. 156-179, 2015.
- STIGLITZ,J.E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.P. **Mis-mesuring our lives: why GDP doesn't add up**. New York, New Press, 2014.
- SCWARZER,H. Brasil. In Rofman,R et al(org) **Más ala de las pensiones contributivas: catorze experiencias em America Latina**.Nova York: Banco Mundial, 2013, p.117-156.
- VAZ,A.C.N. Acesso ao ensino superior pelo público inscrito no Cadastro Único e pelos beneficiários do programa Bolsa Família. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 25, p.118-136, 2016.