

# **Pobreza, Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil: dos avanços civilizatórios pós Constituição de 1988 aos prenúncios da barbárie liberal pós Golpe de 2016<sup>1</sup>**

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>2</sup>

## **Resumo**

A rápida deterioração do quadro social após o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016- ou o Golpe de 2016, como os acontecimentos cotidianos teimam em demonstrar- tem promovido, em segmentos mais cétricos e críticos da academia, uma reavaliação da mudança social nos país no período de 2003 a 2014, em especial com relação aos avanços na queda da pobreza, da insegurança alimentar e da desigualdade social. Se analistas e instituições de diferentes matizes ideológicos têm sido obrigado a reconhecer avanços sociais significativos no período, se curvando diante de um amplo conjunto de indicadores sociais e estudos, os modelos explicativos divergem pelo peso que conferem, de um lado, aos efeitos do crescimento induzido pela exportação das *commodities* nos anos 2000, e de outro, aos impactos do fortalecimento de políticas sociais e às decisões econômicas em favor do mercado interno.

Fato é que, se a análise comparada dos avanços sociais em dois períodos, de 1992 a 2002 e entre 2003 a 2014, tal como empreendida por Jannuzzi e Sousa (2016), já sustentavam fortemente a segunda perspectiva, também apontam na mesma direção as evidências empíricas mais recentes, sobretudo após 2016. O desmonte dos mecanismos, decisões e políticas que permitiram forte avanços em relação à pobreza, fome, desigualdade e mobilidade social no passado, somado a um quadro de crescente piora da conjuntura do emprego no país- mesmo em contexto de recuperação econômica internacional- tem levado a uma piora rápida, intensa e abrangente do quadro social do país.

Apontar evidências nesse sentido é o objetivo desse texto, estruturado em 4 seções. Inicia-se com uma sistematização do quadro explicativo para os significativos avanços sociais entre 2003 e 2014, passando-se à apresentação sucessiva de indicadores sociais que os demonstram, em uma série mais extensa, de 1992 a 2016.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no XXI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Poços de Caldas MG, 23 a 28 de setembro de 2018.

<sup>2</sup> Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), professor da Faculdade Cesgranrio-RJ e Pesquisador CNPq.

## **Pobreza e Mobilidade Social pós 2014: os primeiros efeitos do desmonte<sup>3</sup>**

### **Introdução**

Diferentes instituições, universidade e centros de pesquisa debruçaram-se sobre o Brasil nos últimos 15 anos para estudar o que tem sido denominado, por algumas delas, de Modelo de Desenvolvimento Inclusivo. Viabilizado pela continuidade de governos de matiz centro-esquerdista, em uma conjuntura econômica internacional favorável por breve período (2003 a 2007), tal modelo caracterizou-se por combinar, de um lado, decisões econômicas favorecendo o mercado interno- para garantir aumento real do salário mínimo, política de conteúdo nacional na compra de empresas estatais, investimentos na construção de equipamentos públicos e na capitalização de conglomerados nacionais- e, de outro, pela criação de instrumentos e programas de cunho redistributivo e afirmativo, fortalecimento de políticas universais e aprimoramento técnico na gestão interfederativa de políticas sociais.

Com o rápido desmonte de tais mecanismos nos últimos dois anos, e introdução de um novo modelo de Estado – Liberal, como os traços típicos do patrimonialismo brasileiro- no Governo Temer-Meirrelles, e a deterioração do quadro social que já vinha de 2015 (acentuado pelas decisões pré-austeridade da equipe de Joaquim Levy), tem ficado mais evidente o papel do modelo de Desenvolvimento Inclusivo nos avanços sociais no Brasil em termos de pobreza, desigualdade e mobilidade social depois de 2003. Se a conjuntura internacional favorável de 2003 a 2007- e o *boom de comodities*- não podem ser desconsiderado na narrativa analítica dos avanços, a intensidade e espraiamento da mudança social precisa considerar mais seriamente a estratégia – tácita ou não – das políticas sociais e decisões econômicas subjacentes aos modelo de desenvolvimento.

Restringindo-se à análise do posicionamento de centros de pesquisa e organizações internacionais- por uma questão de capacidade de mapeamento e distanciamento das disputas políticas internas no país- alinham-se na explicação mais simples e economicista, em geral, os bancos internacionais, órgãos multilaterais de fomento e centros de pesquisa de inspiração liberal; no outro lado, com interpretações mais complexas e articuladas- respeitadas as nuances- várias organizações vinculadas

---

<sup>3</sup> Projeto “Políticas Públicas, Mudança Social e Dinâmica Demográfica no Brasil de 1992 a 2014”.

ao Sistema das Nações Unidas, além de instituições e unidades de investigação social mais plurais e/ou mais identificadas com teses mais intervencionistas acerca do papel do Estado na promoção do Bem-Estar Social.

É representativo da interpretação mais ortodoxa-liberal acerca do progresso social no Brasil, o Relatório *Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability*, em que se debita à recuperação das exportações brasileiras nos anos 2000, sobretudo para China, papel determinante para dinamização do mercado de trabalho e ampliação da capacidade de investimento do governo federal (Banco Mundial 2016). O acesso à crédito ao consumidor e a expansão do emprego em setores de baixa qualificação – na Construção Civil, especialmente- teriam reduzido o desemprego e ampliado a massa salarial, com desdobramentos sobre toda a economia. A política de valorização do salário mínimo também é citada como fator dinamizador, mas sem deixar de se registrar seu potencial efeito sobre a diminuição da produtividade do trabalho. Política Social destacada no relatório é, de um lado, o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, como exemplos de efetividade na redução da pobreza e focalização de gastos públicos; de outro, a Previdência, como caso de gasto social mal direcionado, na perspectiva dos analistas do Banco. Vale registrar que, relatórios do Banco Mundial lançados após o Golpe de 2016 não pouparam as políticas públicas no país, com muita retórica liberal e argumentos técnicos bastante seletivos contra a Previdência, política de salário mínimo, universidade pública gratuita etc.

Análises mais densas e abrangentes sobre a mudança social e sobre o papel das políticas públicas no país estão registradas em publicações da Cepal, PNUD e FAO. Na publicação *Desarrollo social inclusivo*, da Cepal, lançado no final de 2015 por ocasião da I Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe, reconhece-se que os avanços sociais mais significativos de alguns países da região devem-se, para além da recuperação econômica e de políticas ativas de emprego, à existência de políticas universais de educação e saúde, de um sistema estruturado de Previdência Social e de ações de cunho redistributivo e/ou focalizado, como programas de transferência de renda, políticas de igualdade racial e de gênero (Cepal 2015). Também em outra publicação da instituição, o *Panorama Social da América Latina e Caribe de 2015*, apresentam-se dados sobre gasto social, medido como proporção do produto interno bruto (PIB) ou como recurso gasto por habitante, que revelam a importância do sistema de políticas sociais no país. 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). Somente Uruguai, Cuba e Costa Rica teriam cifras próximas ao Brasil, ficando Peru, Chile e México significativamente afastados, com inversão social não superior a 15% do PIB.

Nas últimas edições do *Relatório de Desenvolvimento Humano* do PNUD, o Brasil e seu conjunto de políticas sociais tem sido destacados como referências para outros países. No relatório de 2011, o Brasil é citado como um dos países que conseguiu combinar crescimento econômico, políticas de desenvolvimento social e estratégias de mitigação de danos ambientais. No relatório de 2012/2013, o Brasil é destacado como país em que o progresso material e acesso às políticas públicas se deram em contexto de consolidação de instituições democráticas. O relatório de 2014, em que, de forma um tanto surpreendente, há uma defesa enfática do PNUD da necessidade de estruturação de um sistema de proteção social forte e universal para a promoção do desenvolvimento humano, destaca-se o Brasil pelo desenho, cobertura e escopo das políticas sociais aqui implementadas (PNUD 2014). O relatório regional para América Latina, lançado em junho de 2016 pelo PNUD também aponta nesse sentido, ao apresentar o perfil multidimensional do progresso social em diversos países da região: de 27 indicadores sociais e ambientais analisados, o Brasil apresentava desempenho superior ao esperado pelo seu PIB per capita em 19 deles, melhor que a média latino-americana (16 em 27) (PNUD, 2016).

O Relatório *Food Insecurity in the World* de 2014, publicado pela FAO, também destaca o Brasil – e suas políticas públicas – como referência para superação da fome e pobreza (FAO, 2014). Para a instituição, não foi só a ampliação da produção de alimentos que garantiu o acesso aos alimentos para população na região. 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 inovadoras nesse

contexto, e que efetivamente contribuíram para a redução da desnutrição crônica, da pobreza monetária e da subalimentação no país<sup>4</sup>.

Essa breve e limitada recessão fortalece a hipótese de trabalho em que esse trabalho se alicerça. Os avanços sociais entre 2004 e 2014, muito longe de serem resultado natural das forças do mercado ou do *boom* das *commodities* no comércio internacional nos anos 2000, foram consequência de um deliberado esforço de políticas públicas desenhadas e ajustadas ao longo de vários anos. A criação de um mecanismo de redistribuição dos ganhos do crescimento do PIB na valorização real do salário mínimo, a dinamização na criação do emprego e formalização da mão de obra, viabilizados pela retomada do investimento público e privado, o fortalecimento das políticas sociais universais, a criação e rápida expansão de políticas redistributivas, compensatórias e afirmativas e, por fim, os avanços em termos de gestão, articulação interssetorial e coordenação federativa de políticas públicas configuraram as forças motrizes que aceleraram mudanças sociais em várias dimensões no período. E é o desmonte desses mecanismos que estariam, em boa medida, por trás dos retrocessos sociais recentes no país. É o que sugerem as evidências mostradas a seguir.

### **Evolução da pobreza e extrema pobreza**

O combate à pobreza e à desigualdade é talvez um dos compromissos mais reiterados nos documentos formativos e declarações finais das diversas Conferências Mundiais promovidas pelas Nações Unidas nos últimos cinquenta anos, das “Décadas de Desenvolvimento” nos anos 1960 às resoluções das Cúpulas Sociais nos anos 1990. Nas resoluções da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995) e da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996) há um claro e persistente apelo por políticas e estratégias nacionais para redução da pobreza e das desigualdades e esforços para

---

<sup>4</sup> Não deve deixar de ser ressaltado que partiram da PNUD, FAO e CEPAL o reconhecimento da importância de articulação de um conjunto integrado de políticas públicas – não só compensatórias e focalizadas, mas também de políticas universais- na estratégia brasileira de combate à pobreza, fome e desigualdade. Estas instituições tiveram suas pautas de políticas sociais ampliadas ao longo dos anos 2000, como mostra o consenso amplo em termos de políticas públicas sociais, econômicas e ambientais presentes nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Infelizmente, novamente, como nas décadas que antecederam a Declaração do Milênio, governos conservadores – nos EUA e Europa – e os bancos internacionais de fomento – Banco Mundial e Banco Interamericano, em particular, alinham-se no jogo internacional para forçar pautas mais restritas de políticas públicas e menor protagonismo dos Estados Nacionais, em detrimento do mercado.

erradicação da fome no “prazo mais curto, conforme as possibilidades de cada país” (DAPP 2018).

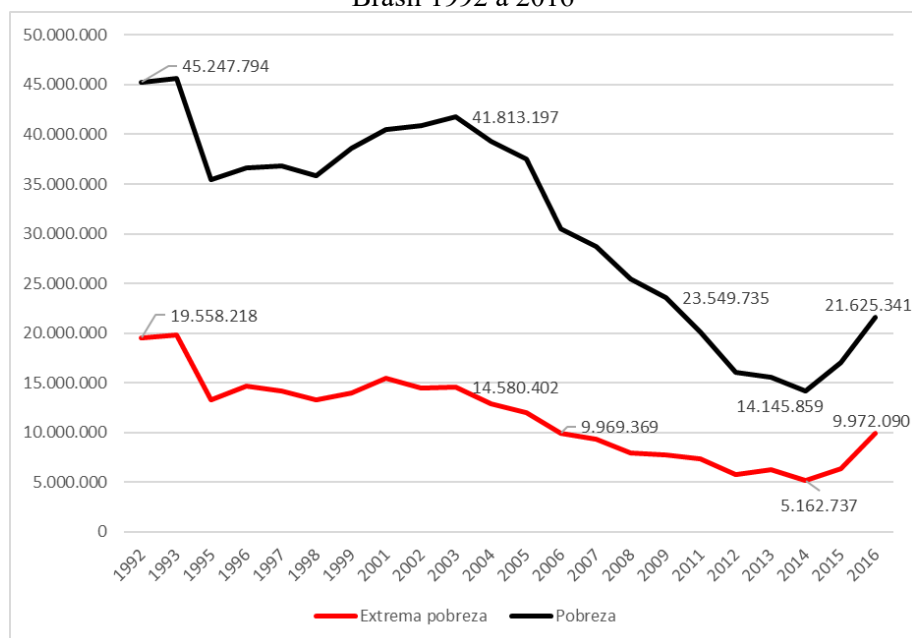
Assim, com tal destaque, esse compromisso conformou o primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento da Declaração do Milênio, firmados em 2000 por representantes da quase totalidade dos países. Em tal documento, os países se comprometeram a empregar esforços para que, até 2015, houvesse uma redução expressiva da parcela de pessoas padecendo de fome e vivendo em situação de pobreza em seus territórios. No relatório de balanço global dos ODM, compreendendo o período de 1990 a 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) constatou que os avanços nesta dimensão estão entre os mais expressivos da agenda (NAÇÕES UNIDAS 2015). Já em 2010 teria sido cumprida a meta de redução da extrema pobreza à metade do nível registrado em 1990. A incidência de fome também teve queda significativa, mas os dados atuais ainda são alarmantes: a cada oito indivíduos no mundo, pelo menos um não tem condições de suprir suas necessidades energéticas, e cerca de 265 milhões de crianças estão em estado crítico de desnutrição. Alguns autores argumentam que tal desempenho seria uma consequência mais relacionada ao que se passou na China e outros países populosos — como o Brasil — do que uma tendência generalizada. Isso porque na África Subsaariana e na Índia os avanços teriam sido muito mais modestos, seja na redução da pobreza, seja na mitigação da fome (SUNDARAM 2016).

De fato, no caso brasileiro, os avanços na redução da pobreza e na mitigação da fome foram bastante expressivos e alcançados antes mesmo de 2015. Outras dimensões associadas à pobreza também tiveram resultados favoráveis no período, como a redução do trabalho infantil e da desigualdade de rendimentos, mesmo que os patamares identificados ao final do período ainda sejam elevados em termos comparativos internacionais.

Segundo estimativas do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), a indigência saiu de um patamar de 14 % da população brasileira em 1992 para 2,5% em 2014 (JANNUZZI e SOUSA 2016). Nessa metodologia considerou-se como linha de extrema pobreza a referência normativa de indigência do Plano Brasil Sem Miséria que, em junho de 2011, estava muito próxima da linha internacional de extrema pobreza do Banco Mundial de US\$ 1,25 ajustados ao poder de paridade de compra nos EUA (COSTA;FALCÃO 2014). A pobreza — medida a partir de uma linha de referência de R\$ 140 — apresentou um declínio mais forte, caindo de 31% para 7% da população entre 1992 e 2014 (Gráfico 1).

Tendências similares de redução expressiva da pobreza e da extrema pobreza ao longo dos últimos vinte cinco anos têm sido apontadas em vários estudos nacionais e internacionais (IPEA 2014). Com distintas escolhas metodológicas com respeito ao patamar da linha de extrema pobreza e pobreza, deflatores de preços e medidas de renda domiciliar per capita, diferentes pesquisadores e instituições convergem em constatar a tendência de redução significativa do fenômeno, com quedas significativas entre 1993 e 1995 e após 2004. Os estudos divergem, contudo, quanto aos patamares estimados de extrema pobreza e pobreza, seja no início, seja no final do período. Mas vale registrar que, para 2014, várias pesquisas apontam estimativas abaixo de 5% de extrema pobreza para o Brasil. De fato, com base em outros parâmetros para linha de extrema pobreza, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada estimou a indigência em 4,2% população brasileira em 2014, cifra próxima a que a Comissão Econômica para América Latina e Caribe chegou: 4,6%. Para o mesmo ano, o Banco Mundial estimou a extrema pobreza em 3,7% da população. As estimativas de indigência computadas pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas são, contudo, até um pouco mais baixas que as apontadas anteriormente, de 2,3% (2014) e 2,9% (2015)<sup>5</sup>.

**Gráfico 1**  
Pessoas em pobreza e extrema pobreza  
Brasil 1992 a 2016



Fonte: PNAD e PNAD-C/IBGE.

<sup>5</sup> Essas estimativas foram obtidas mediante consulta aos portais de dados e relatórios dessas instituições (<http://www.worldbank.org> e [www.fgv.br](http://www.fgv.br)). Para uma discussão sobre indicadores e linhas de pobreza vide FERES, J. C.; VILLATORO, P. A viabilidade de erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF, n. 15, 2013.

Se é fato que, como em outros países, o desempenho do mercado de trabalho foi determinante da queda da pobreza, no Brasil, os programas sociais, pelo seu desenho e focalização, tiveram contribuição significativa, como sugere o estudo de Azevedo et al. (2013). A busca ativa e a ampliação da cobertura do Bolsa Família retiraram contingentes expressivos de população 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. Em um segundo momento, uma vez inseridos como beneficiários 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 Pobreza, que complementou a renda até a linha de extrema pobreza (PAES-SOUSA ; JANNUZZI, 2016).

Entretanto, se para a redução da pobreza e extrema pobreza entre 2003 e 2014 não se pode minimizar a importância do programa Bolsa Família e da política de valorização real do salário mínimo por seus efeitos diretos e indiretos na renda dos segmentos mais pobres, também não se pode deixar de mencionar a formalização do emprego e o acesso a outros serviços e programas públicos como o fomento à produção agrícola e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec). Em 1992, cerca de 43,6% dos ocupados contribuíam para algum instituto de previdência, e em 2015 esse percentual chegou a 61,7%. Em que pese o avanço de 18 pontos percentuais na cobertura previdenciária da população ocupada, há outros 38% deles sem seguro contra acidentes de trabalho e perda de capacidade laboral. 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 – 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).

Se essa virtuosa combinação de política de desenvolvimento com inclusão através de programas e ações especificamente voltados para grupos sociais mais vulneráveis explica a trajetória histórica de redução da pobreza e da extrema pobreza, a desarticulação desses mecanismos depois de 2014, em um contexto de forte aumento da desocupação, explica a reversão da queda da pobreza e extrema pobreza no período mais recente. De



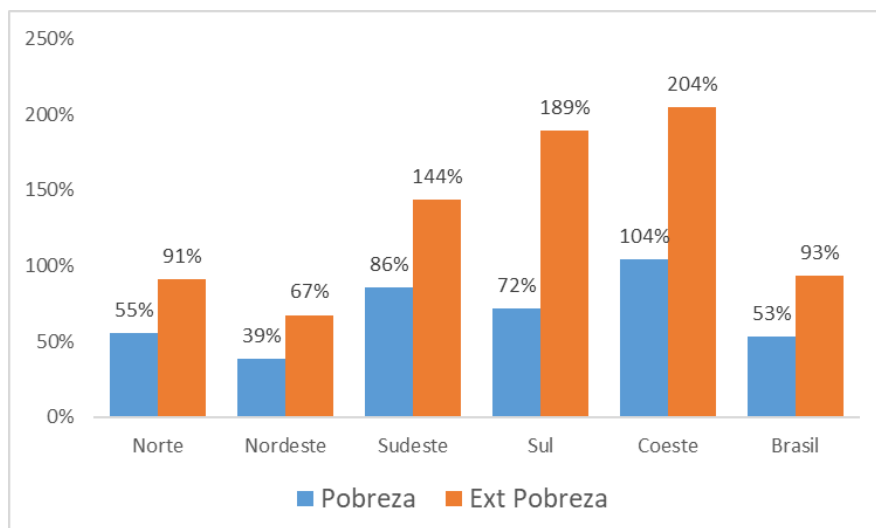
fato, em 2015 há a sinalização de que este ciclo de queda da pobreza se interrompe e, em 2016, com os dados divulgados pela PNAD Contínua, assiste-se a um agudo empobrecimento de parte da população, retrocedendo a patamares que tinham sido superados há vários anos. Observe-se que em relação à extrema pobreza volta-se, em apenas dois anos, ao número de pessoas registradas dez anos antes, em 2006. Entre 2014 e 2016 o aumento desse contingente foi de 93%, passando de 5,1 milhões para 10 milhões de pessoas. Em relação aos pobres, o patamar de 2016 – 21 milhões- é o equivalente ao de oito anos antes, em 2008, e cerca de 53% ao menor nível alcançado no país, de 14 milhões, em 2014.

A avaliação desses resultados deve levar em conta o contexto bastante particular por que passa o Brasil desde 2015 e, particularmente em 2016, quando vive aguda crise econômica e política, que culmina com a queda da presidente eleita, e a reversão das prioridades que tinham sido confirmadas pelas urnas. Em nome do restabelecimento do equilíbrio fiscal, a partir de maio de 2016, radicalizam-se as medidas recessivas tomadas pelo novo governo. Um dos custos mais altos para o país, derivado desta lógica de enfrentamento da crise, foi o acelerado aumento do desemprego, em especial nas regiões com mercado de trabalho mais estruturado (MENEZES; JANNUZZI 2018).

De fato, a reversão dos patamares de pobreza se verifica com maior intensidade nas regiões mais desenvolvidas, como consequência do aumento do desemprego, da perda de ocupações com carteira e da estagnação do rendimento do trabalho. O quantitativo de pessoas em extrema pobreza aumentou, entre 2014 e 2016, cerca de 204% na Região Centro-Oeste, mais do que o dobro da média do país. No Sudeste e Sul o quadro é igualmente desalentador, com ampliação de 140% e 189%, respectivamente. A evolução da extrema pobreza no estado do Rio de Janeiro foi das mais intensas: de 209 mil pessoas em 2014 passou para 481 mil pessoas em extrema pobreza em 2016, 2,3 vezes maior (Gráfico 2).

### **Gráfico 2**

Variação relativa dos quantitativos de pessoas em Pobreza e Extrema Pobreza entre 2014 e 2016  
Brasil e Grandes Regiões 2014-2016



Fonte: PNAD e PNAD-C/IBGE.

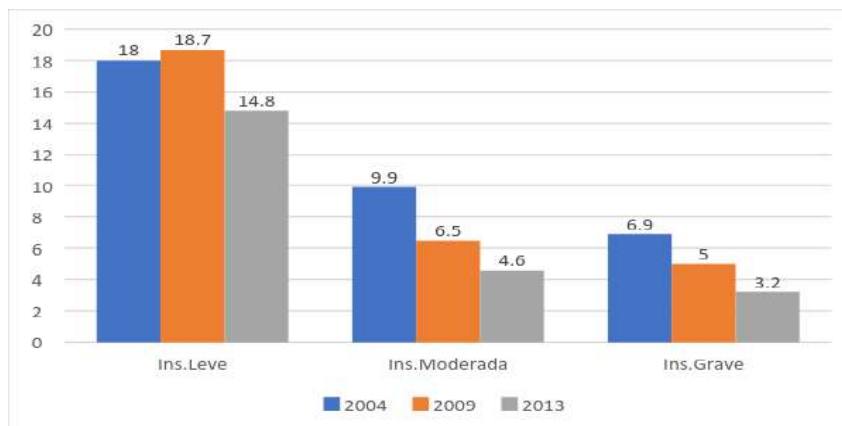
Tudo leva a crer que a piora nos indicadores relacionados à pobreza e a extrema pobreza não se alterou em 2017. A desocupação continua acometendo um contingente muito expressivo de pessoas, tendo passado de 6,5 milhões em final de 2014 para mais de 12 milhões de pessoas em meados de 2016, mantendo-se nesse patamar desde então. (dezembro de 2017). A desarticulação dos mecanismos e políticas que produziram a queda da pobreza no passado, somada aos efeitos perversos da Reforma Trabalhista de 2017, não apontam perspectivas melhores no curto e médio prazo.

### **Evolução da fome, insegurança alimentar e trabalho infantil**

A redução da extrema pobreza entre 1992 e 2014 levou, como era de se esperar a que fome e a insegurança alimentar viessem a diminuir expressivamente ao longo do período. Afinal, a linha de extrema pobreza corresponde ao custo mensal de uma cesta de alimentos que atende às necessidades calóricas basais de um adulto. Se diminui a parcela de pessoas com rendimentos tão baixos que não permitem a compra dessa cesta “normativa”, espera-se que o acesso ao alimento esteja aumentando. De fato, relatório publicado pela FAO aponta que a prevalência de subalimentação caiu de 14,8% no triênio 1990-1992 para menos de 5% nos anos 2000, piso estatístico adotado pela organização para retirar um país do Mapa da Fome (FAO 2014). Pesquisa mundial posterior da FAO corroborou o quadro de mitigação da fome no país ao estimar a insegurança alimentar severa em menos de 2% da população de 15 anos ou mais (FAO 2016). Tendência semelhante mostrou a investigação sobre insegurança alimentar encartada em três edições da PNAD entre 2004 e 2013: situações mais graves de privação de refeições e acesso ao

alimento diminuíram de 6,9% para 3,2% dos domicílios nesse período (Gráfico 3) (IBGE 2014).

**Gráfico 3**  
Domicílios em Insegurança Alimentar (%)  
Brasil 2004 a 2013



Fonte: PNAD/IBGE

Vale observar que, se a problemática da fome parecia equacionada, pelo menos até 2014, não se pode deixar de reconhecer que o sobrepeso e a obesidade crescem de forma alarmante na população brasileira. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar revelaram que 24% dos adolescentes de 13 a 17 anos estão com peso acima do ideal para idade. Em escolas particulares no Sul do país a essa proporção chega a 30%, o que evidencia que não se trata de uma questão vinculada à pobreza, mas a mudanças de hábitos alimentares da população (DAPP 2018).

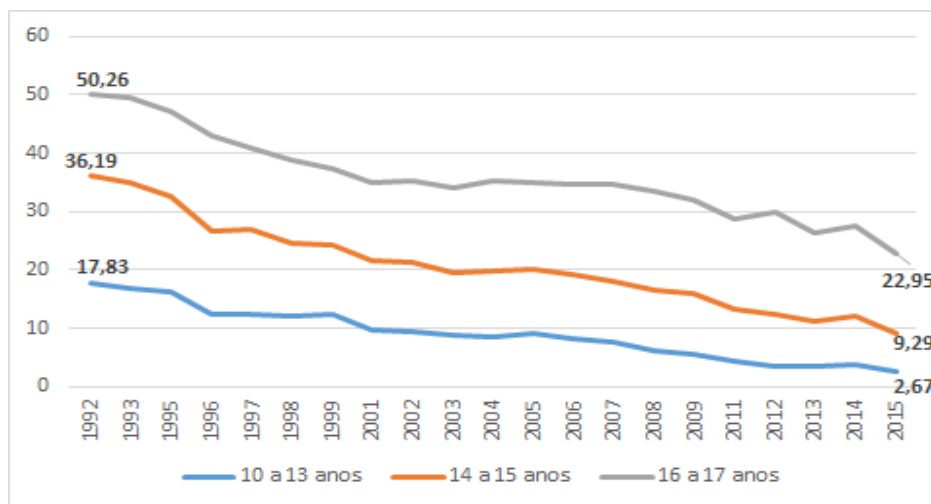
Outra iniquidade social associada até pouco tempo à fome e à pobreza no país era o trabalho infantil. Ao longo do período em análise, a parcela de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos em atividades laborais diminuiu expressivamente, passando de 30% em 1992 para menos de 10% em 2015 (Gráfico 4). A maior queda observada ocorreu entre crianças de 10 a 13 anos: 18% destes estavam ocupados em 1992, e menos de 3% em 2015. No meio rural, contudo, a taxa de ocupação desse segmento era de 8% no final do período. Embora venha caindo ao longo dos anos, o trabalho de adolescentes de 14 a 15 anos e de jovens de 16 a 17 anos ainda está em patamares elevados. Em contextos urbanos, o trabalho infantil também é encontrado em segmentos médios da população (MONTAGNER 2016).

O aumento da extrema pobreza no período recente aponta, contudo, que o espectro da Fome pode estar voltando com maior rapidez do que se possa imaginar. O número de pessoas e famílias vivendo nas ruas nas grandes cidades e capitais e o fechamento de Restaurantes Populares são outras indicações nesse sentido (DAPP 2018). Com aumento

da desocupação nos grandes centros urbanos, sem que se elevem os contingentes de beneficiários do Programa Bolsa Família pelo país, é de se esperar que o trabalho infantil também volte a crescer. Mais uma volta ao passado.

#### Gráfico 4

População ocupada com idade de 10 a 17 anos, por faixa de idade (%)  
Brasil 1992 a 2015



Fonte: PNAD/IBGE.

#### Evolução da Desigualdade

Os mesmos vetores e mecanismos que impactaram na redução da pobreza operaram também na diminuição da desigualdade de renda de modo geral no país e também entre os mais pobres. Como era de se esperar, o aumento real mais expressivo e sistemático da renda entre os domicílios mais pobres refletiu-se na melhora do perfil distributivo da renda, sobretudo a partir de 2001. Esse comportamento é claro mesmo adotando-se um indicador menos sensível às transferências de renda nos extremos da estrutura socioeconômica, como o Coeficiente de Gini, que sai de 0,61 em 1993 para 0,59 em 2001 e para 0,52 em 2014 (Gráfico 5). 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 só fez piorar. Em termos comparativos internacionais, qualquer que seja o indicador usado, o quadro distributivo no país ainda é muito preocupante.

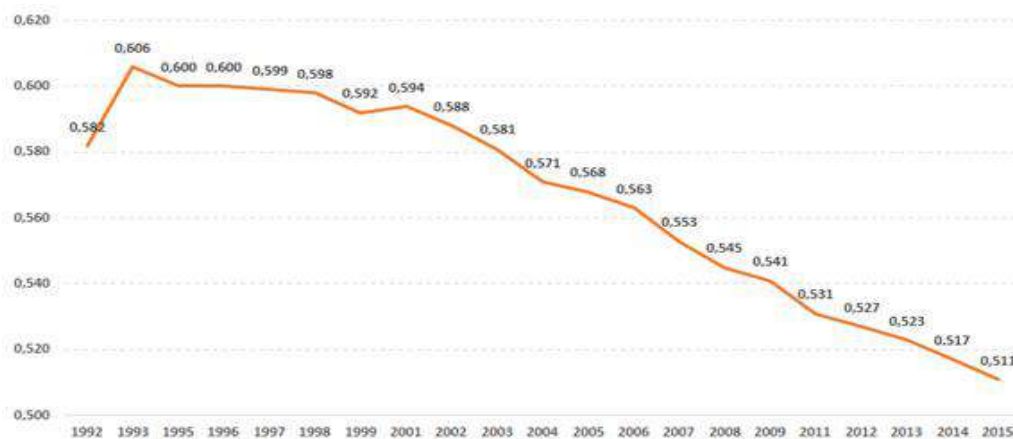
Em que pesem essas evidências empíricas sobre a melhora do quadro distributivo da renda domiciliar e também da distribuição funcional da renda (MARQUETTI et al 2016), alguns pesquisadores têm questionado os avanços distributivos apontados (LAVINAS 2013). É o caso do estudo de Medeiros et al (2015), que aponta concentração

da renda entre os mais 10 % mais ricos, segundo análise de dados da Receita Federal, resultado que os próprios autores sugerem cautela na interpretação. De fato, não se pode analisar as tendências da desigualdade observando apenas o que foi registrado no recolhimento do imposto de renda. Afinal, número de declarações de imposto de renda de pessoas físicas foi de 26,5 milhões em 2014, sendo que 15,2 milhões tiveram algum imposto devido a recolher, amostra certamente enviesada do universo de 105 milhões na População Economicamente Ativa.

Também há que se considerar que o referido estudo não contempla a análise da evolução dos rendimentos da população mais pobre. A população de baixa renda passou a ter ganhos reais a partir da valorização do salário mínimo, dos benefícios previdenciários e do Bolsa Família sem que isso a tornasse elegível ao recolhimento do imposto de renda. Ademais, essa população passou a ter acesso a uma série de outros bens e serviços que, se monetizados, revelariam um avanço distributivo ainda maior. Se fossem imputados valores monetários em bens e serviços que, em outros países, não são de provimento universal ou subsidiado, os avanços de cobertura do Ensino Técnico, Ensino Superior, Qualificação Profissional, moradia pelo Minha Cada Minha Vida, Tarifa Social de energia elétrica certamente teriam forte repercussão no perfil distributivo.

### Gráfico 5

Evolução da desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini  
Brasil 1992 a 2015



Fonte: PNAD/IBGE.

De fato, os efeitos redistributivos desses bens e serviços públicos são, em boa medida, captados no estudo de Silveira *et al* (2011). Este estudo mostra que a análise do perfil distributivo com base somente em informações sobre as rendas captadas em pesquisas domiciliares subestima significativamente ( em quase 20%, considerando o Índice de Gini) a desigualdade mais geral de bem-estar (quando se incorpora o acesso aos

serviços e políticas públicas por meio de imputação). Considerando que o acesso a serviços públicos- educação técnica e superior, infraestrutura domiciliar, saúde, assistência social etc- ampliou-se de forma expressiva pelos mais pobres, negros e residentes nas regiões menos desenvolvidas, como mostrado por Campello (2017), a computação do Índice de Gini sobre uma renda domiciliar ampliada (com imputação de valores por esses serviços) certamente apresentaria uma queda ainda maior.

Dados mais recentes do módulo de rendimentos de outras fontes da PNAD Contínua parecem apontar que a queda da desigualdade não apenas arrefeceu, mas cresceu de forma expressiva, voltando como a extrema pobreza, para patamares de mais de 10 anos atrás. Mais um passo para trás.

### **A retomada da Mobilidade Social os riscos de sua regressão**

A análise de mudanças ocupacionais é o método clássico de realizar estudo de mobilidade social, pelo fato da condição profissional ser um indicador mais robusto e estável da posição de um indivíduo na estrutura social. A renda pode ser uma variável mais volátil em diversas sociedades e de mais difícil recordação em levantamentos empíricos sobre mobilidade.

Assim, mobilidade social confunde-se na maioria dos estudos com mobilidade sócio-ocupacional, e do ponto de vista metodológico, desdobra-se na análise de transições de ocupação entre dois momentos de referência. Mobilidade intrageracional é, neste sentido, o movimento do indivíduo em duas diferentes fases do seu ciclo de existência, no início da sua atividade profissional e no momento atual ou de sua aposentadoria, por exemplo. Há ainda a Mobilidade intergeracional, se, em vez disso, se confronta a profissão de um indivíduo com a profissão do pai no início do ingresso laboral do filho (BOUDON; BOURRICAUD 2001).

Os determinantes da mobilidade social são apontados nos estudos clássicos como a industrialização, urbanização e acesso à escolarização. O crescimento da indústria e a urbanização provocam mudanças intensas no espectro ocupacional, com criação de novas e diferentes ocupações, e também a diminuição e desprestígio de outras mais tradicionais. Ocupações de serviços passam a se expandir mais rapidamente que postos de trabalho no campo, de menor remuneração e prestígio. Os fluxos migratórios do campo para cidade provocam o aumento da mobilidade, em parte horizontal, outra parte vertical e ascendente. O acesso a escolarização potencializa, para determinados grupos, a

possibilidade de ascensão a ocupações técnicas e outras mais especializadas no meio urbano, ampliando o circuito da mobilidade ocupacional.

No Brasil, embora intensa, a mobilidade social teria se caracterizado por se concentrar na base da pirâmide social, por forte herança de status de classe de origem e pelas curtas distâncias socioocupacionais percorridas (PASTORE 1979; RIBEIRO 2012). Tal padrão aparentemente antitético de mobilidade – em que muitos ascenderam pouco e poucos ascenderam muito na pirâmide social – seria resultado da natureza restrita da mobilidade socioocupacional dos trabalhadores rurais e de seus filhos. Para a grande maioria dos volumosos fluxos de trabalhadores de enxada que chegavam do campo, as oportunidades ocupacionais acabaram se restringindo às ocupações de baixa remuneração e qualificação no mercado de trabalho urbano, na prestação de serviços, serviços domésticos e construção civil (JANNUZZI 2002).

De fato, essas são as características gerais que se pode inferir da análise da mobilidade social em três levantamentos da PNAD (1982, 1996 e 2014). O nível de mobilidade ascendente em 2014 é, em certa medida, surpreendente. Menos pelo fato de apontar uma reversão do cenário identificado no levantamento anterior, já que seria de se esperar alguma melhora na mobilidade ascendente. Mas a retomada dos níveis de mobilidade ascendente para níveis próximos aos de 1982 é que, à primeira vista, é bastante intrigante: em 2014, 52% dos indivíduos lograram ascender em relação ao primeiro emprego; uma cifra menor, de 8%, haviam descido em termos socioocupacionais (Gráfico 6).

A diferença de conjuntura econômica nos períodos que antecedem os levantamentos -e o reflexo sobre o dinamismo do mercado de trabalho em cada contexto- certamente explica boa parte dessas variações além, naturalmente, do comportamento da migração inter-regional e do acesso à educação, como mencionado anteriormente. Assim, a expansão e diversificação do emprego no “Milagre Econômico” nos anos 1970, a contenção na “Década Perdida” nos anos 1980 e o pujante crescimento nos anos do “Desenvolvimento Inclusivo” nos anos 2000 traduzem-se diferentemente nas taxas de mobilidade ascendente captadas nas edições da PNAD.

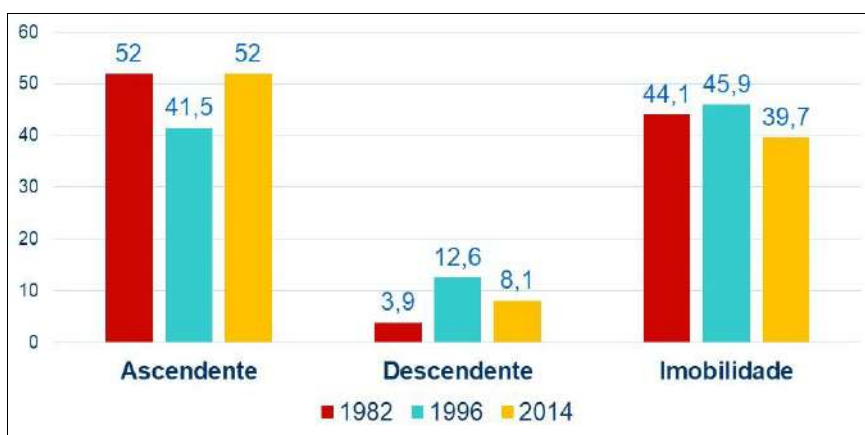
Em 1982, a PNAD apontou que pouco mais da metade -52%- dos indivíduos (homens, responsáveis dos domicílios, com idade entre 15 a 74 anos) tiveram trajetória ascendente no mercado de trabalho. Somente 4% dos indivíduos estava em posição pior na escala socio-ocupacional entre o primeiro emprego e o atual em 1982. Tal movimento se explica pelo dinamismo econômico no final dos anos 1960 e começo dos 1970 e seus

efeitos na oferta de postos na indústria, comércio e serviços induzidas, associados à intensificação da migração rural-urbana e dos fluxos do Norte/Nordeste em direção à São Paulo e Rio de Janeiro desde anos 1940. Entre os indivíduos que ingressaram no mercado de trabalho entre 1946 a 1975, 54% haviam ascendido em sua trajetória profissional.

Se o “Milagre Econômico” explica em boa medida a natureza da mobilidade social captada em 1982, crédito semelhante deve-se atribuir à “Década Perdida”, mas com efeitos em sentido contrário aos anteriormente apontados. Afinal, as baixas taxas de crescimento econômico e do emprego nos anos 1980 -e em boa parte da década seguinte - significaram a redução das chances dos indivíduos, sobretudo a enorme coorte de jovens que ingressaram na vida ativa nesse período- nascidos nos anos 1960- a galgar postos de trabalho de status igual ou superior a aqueles no qual primeiramente se inseriram. Em 1996, comparativamente ao levantamento anterior, parcela menor - 42%- de indivíduos haviam logrado mobilidade ascendente; além disso, o descenso socio-ocupacional ampliou-se para 13% dos indivíduos.

### Gráfico 6

Mobilidade Social segundo anos de levantamento  
Responsáveis pelo domicílio homens de 15 a 74 anos  
Brasil 1982, 1996 e 2014



Fonte: Jannuzzi et al (2017)

Como apresentado em Jannuzzi (2002), este quadro refletia a combinação perversa, de um lado, da menor expansão do emprego em geral e em setores que tradicionalmente “puxaram” a mobilidade ascendente no passado- como a Construção Civil e Administração Pública-, e de outro, das demissões em setores econômicos com postos de trabalho mais qualificado e diversificado como os bancos comerciais e públicos e a indústria metal-mecânica paulista. É ilustrativo desse quadro que 20% dos indivíduos que ingressaram no primeiro emprego na Indústria estavam, em 1996, em uma ocupação



de status mais baixo; ou ainda que 52% dos que iniciaram sua vida profissional como empregadores haviam vivenciado o descenso socio-ocupacional.

A retomada da mobilidade ascendente como constatada em 2014 deve-se, em primeiro lugar, ao forte dinamismo do emprego formal e a ampliação de postos de trabalho de nível técnico e superior, seja para atender as demandas de uma economia urbana maior e mais complexa, com maior número de consumidores, de alimentos, bens duráveis e serviços. Vale destacar que foram criados/formalizados 20 milhões de empregos segundo apontou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) entre 2003 e 2014; cifra muito superior aos 8 milhões de empregos que se registrou, em 17 anos, entre 1985 a 2002. Os investimentos públicos em infraestrutura, assim como os privados, criaram um volume expressivo de vagas na Construção Civil em todo o país, abrindo oportunidade de ocupações não apenas de baixa qualificação- como de serventes- mas também ocupações de qualificação média e técnica – como ladrilheiros, mestre de obras e técnicos de educação. Tal desempenho também se explica também pela expansão do funcionalismo municipal ao longo dos últimos trinta anos, para atender uma matriz mais diversificada de serviços, decorrentes da já aludida expansão de escopo e cobertura das Políticas Públicas no período. Esse conjunto de Políticas Públicas levou a forte ampliação de oportunidades em ocupações técnicas e de nível superior, em todo o território, como de professores da Educação Básica e Infantil, merendeiras e nutricionistas, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, médicos e outros profissionais da Saúde, assistentes sociais, psicólogos e advogados nos Serviços Socioassistenciais. Entre 2004 e 2014, o número de servidores públicos municipais cresceu de 3,6 milhões para 5,5 milhões, uma ampliação de 54% (DAPP 2016). Em municípios de pequeno e médio porte (até 50 mil habitantes) a expansão foi ainda maior, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste (124 % e 61%, respectivamente, no período).

Ou seja, os vetores do Desenvolvimento Inclusivo foram fundamentais para ampliar as possibilidades de mobilidade ascendente. De um lado, um rol extenso e volumoso de ocupações foi criado pelo investimento público na construção de equipamentos sociais, na contratação de técnicos nos municípios para operar as políticas públicas, pelos efeitos multiplicadores do consumo gerado pelas transferências monetárias do Bolsa Família e Aposentadorias por todo o território (NERI;CAMPELLO 2014). De outro, a ampliação de vagas em universidades – de 3,4 milhões para 8,1 milhões entre 2003 e 2015 (DAPP 2018)- e de escolas técnicas criadas em municípios do interior brasileiros, em um contexto de implantação de políticas afirmativas de raça/cor e de

mecanismos de equidade de acesso ao ensino técnico e superior – como o Sistema de Seleção Unificada (SISU) e cotas de egressos de escolas públicas- criaram a possibilidade mais concreta de que filhos de famílias mais pobres pudessem adquirir as credenciais formativas para ingresso em emprego de maior remuneração.

As perspectivas no curto prazo não são, contudo, alvissareiras. Lamentavelmente, o contexto de baixo crescimento econômico que se projetou para o país e o congelamento do gasto público federal – pela Emenda Constitucional 95- tende a desmontar todo esse mecanismo virtuoso- ainda que restrito- de mobilidade. Mais um prognóstico de volta ao passado.

### **Considerações finais**

Tiveram papel decisivo para a redução da pobreza e a mitigação da fome no país, como reconhecem o PNUD, outras organizações multilaterais e diversos estudos acadêmicos, o desempenho do mercado de trabalho ao longo dos anos 2000, a política de valorização real do salário mínimo e a ampliação de cobertura de programas de transferência de renda desde meados dos anos 1990, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Benefício de Prestação Continuada, a Aposentadoria Rural e, em especial, o Programa Bolsa Família. Não menos importantes foram a estruturação do Sistema Único de Assistência Social e as ações de segurança alimentar — fomento à agricultura familiar para produção de alimentos e compras governamentais de alimentos, entre outras — pelos estados e municípios no país. O esforço de articulação federativa e intersetorial na implementação e no aperfeiçoamento do Cadastro Único para Programas Sociais é outro aspecto a destacar em termos de avanços institucionais.

O desmonte desse legado de políticas públicas e de avanços institucionais, sob a lógica de uma política de austeridade do gasto público, sinaliza regressão em várias dimensões, seguindo a trajetória explosiva de aumento de desocupação entre 2014 e 2017. Como se apresentou nesse trabalho, há evidências concretas – e indicadores- de aumento da pobreza e extrema pobreza, mostrando que o país já andou vários anos para trás. Infelizmente, há indicações e perspectivas de que a fome, a insegurança alimentar, a desigualdade e mobilidade social também seguiram trajetórias semelhantes. O país que caminhava, com todos os problemas, para um estágio civilizatório mais elevado, voltou a lidar com problemáticas que se imaginava superadas.

Afinal, teria sido um impedimento ou um golpe no modelo de inclusão social que vigia até 2014?

## **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.
- BANCO MUNDIAL. **Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability**. Brasília, 2016.
- BOUDON,R. & BOURRICAT,F. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 2001
- CAMPELLO,T. **Faces da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2017.
- CEPAL. **Desarrollo Social Inclusivo**. Santiago, 2015.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. 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.
- DAPP. **A estrutura da burocracia do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- DAPP. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- 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.
- FERES,J.C.;VILATOROS,P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 15, 2013.
- IPEA. **Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2014.
- JANNUZZI, P.M. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro dos anos 1990. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 255-278, jul./dez. 2002.
- 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, 2016.
- JANNUZZI, P.M.; MONTAGNER, P.; TAIRA, E. Migração e Mobilidade Social: resultados da PNAD 2014 In: **X Encontro Nacional de Migração**. Belo Horizonte: Blucher Social Sciences Proceedings, 2017. v.3. p.242 – 259.
- LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. FONSECA, A.; MARQUETTI,A. et al. **Lucratividade e Distribuição: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira**. Porto Alegre, 2016 (mimeo).
- MENEZES, F.; JANNUZZI,P.M. Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. **Teoria e Debate**, São Paulo, n.170, março/2018. Acesso em 18/03/2018 em <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/>
- 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**, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015, pp. 7 a 36.
- MONTAGNER, P. O trabalho infantil e o Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 25, p. 86-98, 2016.
- MORENO, L. et al. **Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica**. Madrid : EuroSocial/IILA , 2014.

- NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Nova York: ONU, 2015.
- 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.
- PASTORE, J. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz/EDUSP,1979.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Lisboa, 2014.
- PNUD. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe**. Nova York, 2016.
- RIBEIRO, C. A. C. Quarenta Anos de Mobilidade Social no Brasil. **Dados**, n. 55, p.641-679, 2012.
- ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, 32(12):1-5, 2016.
- 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.
- 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, Brasília, 24, p. 156-179, 2015.
- SUNDARAM, J. K. The MDGs and poverty reduction. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Eds.). **Poverty and the Millennium Development Goals**. Vol.1. 1. Ed. Londres: Zed Books, 2016, p. 26-44.