

POBREZA MONETÁRIA E MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL: ESTIMATIVAS APRIMORADAS PARA ANÁLISE DO PAPEL DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE 1992 A 2014¹

Paulo de Martino Jannuzzi²
Júlio Cesar Gomes Fonseca³

Resumo

Diversos relatórios de agências internacionais, publicações do IBGE e IPEA e estudos elaborados por diversos pesquisadores no país trazem evidências de que o Brasil passou por mudanças sociais significativas ao longo dos últimos vinte cinco anos, em particular no período de 2004 a 2014. Nesse período, observa-se uma diminuição sistemática e sustentada da pobreza, da insegurança alimentar e da desigualdade social ao longo dos anos, mesmo em momentos de conjuntura econômica menos favoráveis. Tais avanços, 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 para esse fim. Este texto tem, pois, o propósito de trazer evidências empíricas de aspectos da mudança social no país de 1992 a 2014, e interpretá-las como efeitos conjugados da combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional. Apresenta-se, em seções sucessivas as tendências da pobreza monetária, da desigualdade e da pobreza multidimensional ao longo do período mencionado. Em anexo estatístico ao final, apresenta-se as estimativas apresentadas nos gráficos.

Introdução

Diversos relatórios de agências internacionais, publicações do IBGE e IPEA e estudos elaborados por diversos pesquisadores no país trazem evidências de que o Brasil passou por mudanças sociais significativas ao longo dos últimos vinte cinco anos, em particular no período de 2004 a 2014. Nesse período, observa-se uma diminuição sistemática e sustentada da pobreza,

1 Este trabalho se vale de discussão apresentada em Jannuzzi e Sousa (2016a), com incorporação de bibliografia adicional e atualizações de indicadores de pobreza monetária, desigualdade e pobreza multidimensional computados posteriormente.

2 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatística do IBGE, pesquisador em licença-capacitação no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e Escola Nacional de Administração Pública. 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 de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS).

3 Estatístico pela Universidade Federal de Minas Gerais, Coordenador-Geral do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS)

da insegurança alimentar e da desigualdade social ao longo dos anos, mesmo em momentos de conjuntura econômica menos favoráveis, fatos um tanto inéditos na história social do país. É bem verdade que essas mudanças estão ainda pouco distantes na perspectiva histórica para que se reconheça sua intensidade e ainda muito “quentes” para que as paixões políticas do presente não as tomem, de um lado, de forma muito enaltecidas ou, de outro, de modo muito crítico, deslegitimando seus efeitos concretos. Mas não há como não reconhecer, contudo, o que vários organismos multilaterais- para citar fontes supostamente menos comprometidas com um “modelo brasileiro de desenvolvimento- têm apontado acerca da experiência brasileira recente no campo das políticas sociais, mesmo por aqueles com os quais o governo tem permanente interlocução crítica⁴.

Tais avanços, 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 para esse fim. 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, 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.

Este texto tem, pois, o propósito de trazer evidências empíricas de aspectos da mudança social no país de 1992 a 2014, e interpretá-las como efeitos conjugados dessa combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional. O texto está estruturado em três seções, além da Introdução e Considerações Finais. Apresenta-se, em seções sucessivas as tendências da pobreza monetária, da desigualdade e da pobreza multidimensional ao longo do período mencionado. Em anexo estatístico ao final, apresenta-se as estimativas apresentadas nos gráficos.

Evolução da Pobreza e Extrema Pobreza

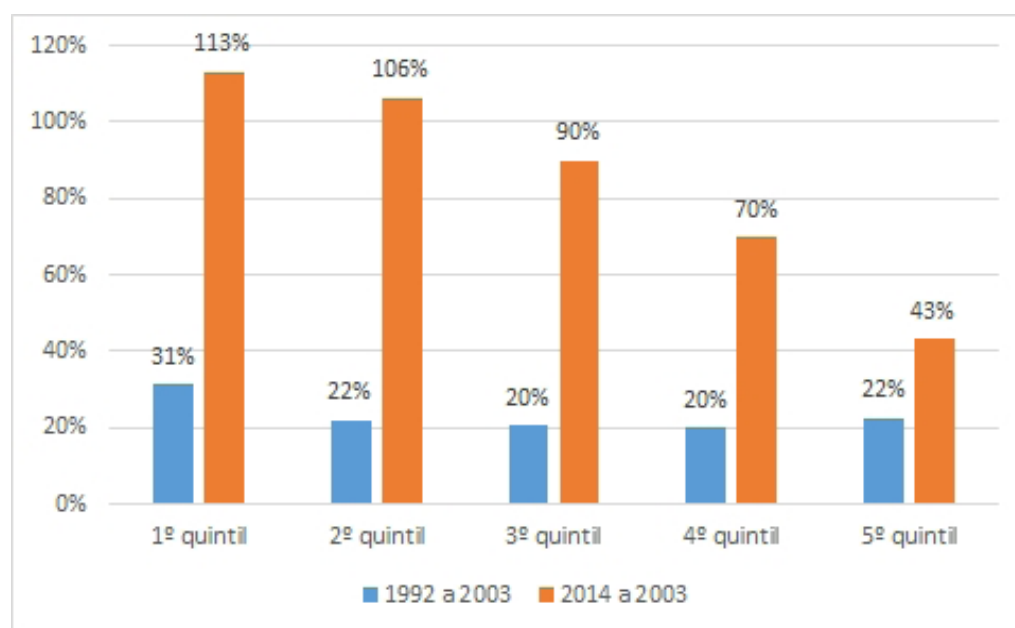
Como resultado das decisões econômicas favorecendo o investimento e mercado interno no país após 2004, do fortalecimento das políticas universais, da criação e expansão de políticas sociais de natureza redistributiva e afirmativa de direitos, e por fim, do aprimoramento da capacidade de governança e gestão dos programas sociais a renda da população mais pobre mais do que dobrou entre 2003 e 2014 (Gráfico 1). 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

4 Como PNUD, por exemplo, com a divulgação do IDH, medida que não capta os efeitos de boa parte das políticas sociais implementadas nos últimos 12 anos (JANNUZZI e SOUZA 2016b).

último período, todos os segmentos populacionais tiveram aumento mais expressivo que o verificado no período anterior. Contudo, 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 do que os domicílios situados entre os 40% mais pobres (1º e 2º quintis).

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 para monitoramento dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria, 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 2014 (Gráfico 2). 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 23,6% 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-amostral a que estão sujeitas⁵.

Gráfico 1 – 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. Observações: exclui moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e filhos de empregados domésticos. 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. 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. Os rendimentos estão em valores de setembro de 2014, deflacionados pelo INPC.

O emprego de linhas de extrema pobreza ou pobreza diferentes revela

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

tendências semelhantes, ainda que com níveis do fenômeno, como os apresentados pela Cepal (2015) ou nos bancos de dados do IPEA (Ipeadata) e Banco Mundial (projeto Povcal)⁶. 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. Se acrescidas as cifras da insegurança alimentar moderada, para se ter uma aproximação do total de pessoas que, nos últimos três meses, disseram que no domicílio houve alguma restrição alimentar, o nível subiria para 7,8% dos domicílios.

Se adotadas as estimativas mais aprimoradas desses indicadores em 2014, 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. Os procedimentos de imputação de renda domiciliar (pelas técnicas de Análise Discriminante ou Vizinho Mais Próximo), descritos 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 também não é de baixa renda)⁷.

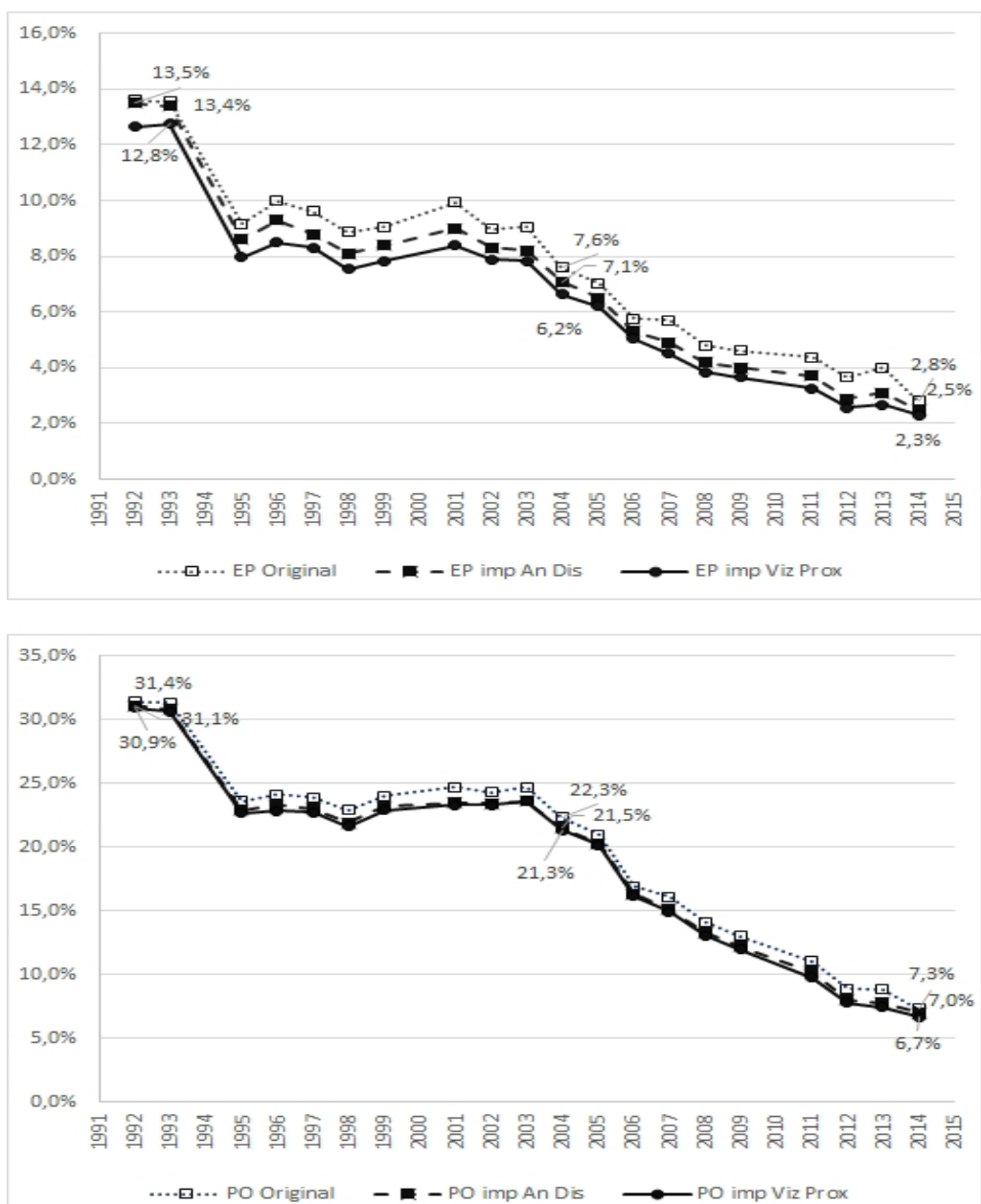
Em valores absolutos, a evolução da pobreza e extrema pobreza parece ainda mais surpreendente que os já apresentados na análise das cifras relativas. Afinal, em vinte e dois anos, a população em extrema pobreza caiu de 22 milhões para 5 milhões; a população pobre, de 45 milhões para 15 milhões, em ritmo mais acelerado a partir de 2003 (Gráfico 3). Tanto no período de 2004 a 2009 como de 2009 a 2014, a redução da população pobre foi de cerca de 40%. No caso da população em extrema pobreza, a redução foi igualmente expressiva nos dois subperíodos: 40% e 33%, respectivamente. Tal comportamento não pode ser explicado apenas pela conjuntura econômica, já que pela desa-

6 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).

7 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 (Análise Discriminante e pelo vizinho mais próximo) 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).

celeração do crescimento do emprego após a crise internacional de 2008-2009 seria de se esperar que a pobreza e extrema pobreza passariam a diminuir menos intensamente. Mas não foi o que aconteceu, como mostram as evidências aqui apresentadas.

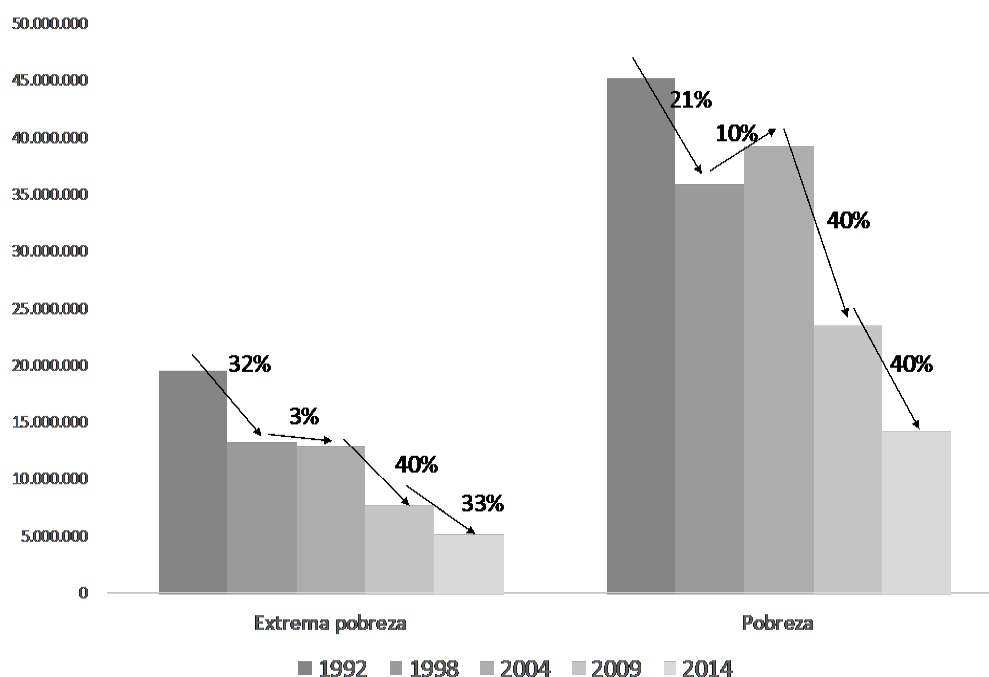
Grafico 2 – Evolução da extrema pobreza e pobreza (%) segundo diferentes metodologias de tratamento da renda domiciliar (renda original sem tratamento, e dois métodos de imputação, por Análise Discriminante e Vizinho mais Próximo). Brasil, 1992 a 2014



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

A redução sistemática da pobreza e extrema pobreza depois de 2004 é explicada por um conjunto de fatores (Figura 1). Em primeiro lugar, não se pode deixar de registrar o papel do salário mínimo, das aposentadorias, pensões e do Benefício de Prestação Continuada na ampliação da renda domiciliar média da população mais pobre e, por conseguinte, dos efeitos na redução das taxas de pobreza. Além disso, a redução do desemprego e aumento da formalização da mão de obra são outros dois componentes que favoreceram o aumento da renda média.

Gráfico 3 – Evolução do contingente de pessoas em extrema pobreza e pobreza e variação relativa em anos selecionados – Brasil, 1992 a 2014



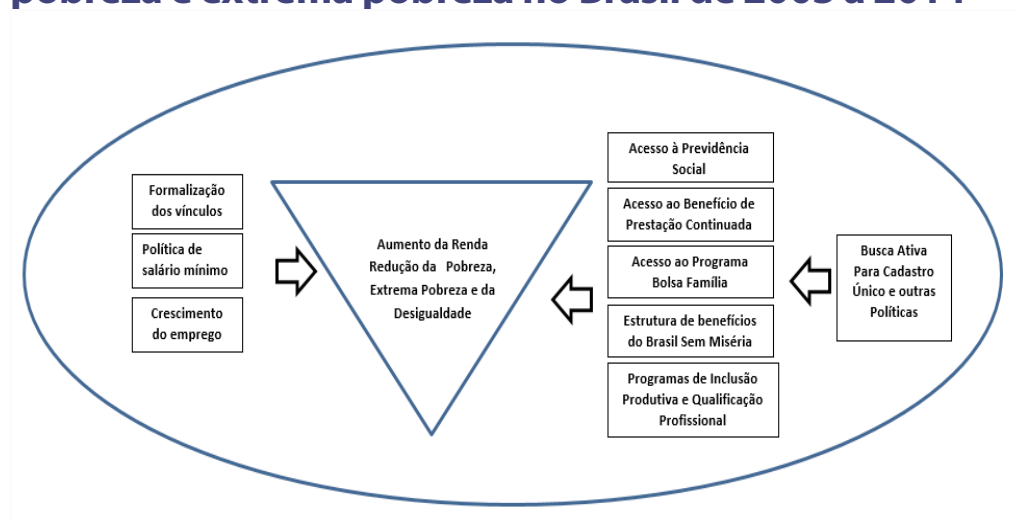
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

Se, como em outros países, o desempenho do mercado de trabalho foi um dos principais determinantes da queda da pobreza em diversos países, 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 de beneficiários no 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 e JANNUZZI, 2016).

Entretanto, se para a redução da pobreza e extrema pobreza nos últimos treze anos 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 o acesso a outros serviços e programas públicos como o fomento à produção agrícola e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico. Quanto a esse último programa, 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).

Figura 1 – Os determinantes próximos da redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil de 2003 a 2014



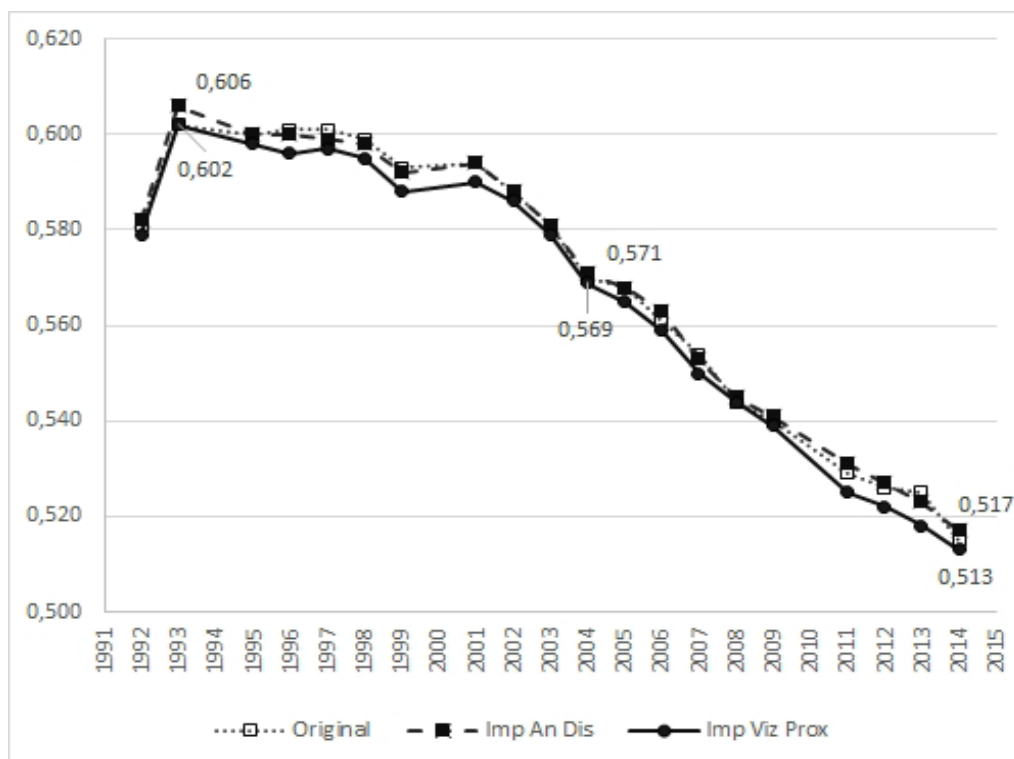
Evolução da Desigualdade de Renda

Esses 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 (Gráfico 4). 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.

Um indicador mais sensível a essas mudanças, como a Razão do rendimento domiciliar entre os 5% mais ricos e os 5% mais pobres, revela queda

mais expressiva: em 1992, a renda domiciliar *per capita* dos 5% mais ricos era 141 vezes maior que a dos 5% mais pobres; em 2004, essa razão já era 25% menor (106 vezes); em 2014, com a persistente elevação da renda entre os mais pobres, essa razão caiu ainda mais, quase 30%, chegando a 76 vezes.

Gráfico 4 – Evolução do Coeficiente de Gini do rendimento domiciliar *per capita* segundo diferentes metodologias de tratamento da renda domiciliar (renda original sem tratamento, e dois métodos de imputação, por Análise Discriminante e Vizinho mais Próximo)⁸. Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

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. 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 ativos, tema não tratado nesse texto.

Em que pesem essas evidências empíricas sobre a melhoria do quadro

⁸ Vale notar, também para o Índice de Gini, como o uso da série histórica de renda domiciliar imputada para corrigir os problemas de renda zero e não declaração parece tornar a trajetória do indicador mais consistente.

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.

Ademais, os avanços de gestão, fiscalização e controle da receita tributária no país certamente impactaram na ampliação da base de contribuintes e fidedignidade na declaração dos rendimentos dos contribuintes. 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, como já apontado, 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, indicação potencial de melhoria do perfil distributivo. De fato, o número de declarantes mulheres passou de 9,6 milhões para 11 milhões entre 2007 e 2013, 15% a mais (contra 7% entre homens). No Piauí, o número de declarantes passou de 158 mil para 206 mil nesse período (30% de aumento); em São Paulo, passou de 8,3 para 8,5 milhões (menos de 3%). Um número substancialmente maior de mulheres e de pessoas declarantes de regiões mais pobres não estaria apontando alguma melhora do perfil distributivo da renda?

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, monetarizados, 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 Casa Minha Vida, Tarifa Social de energia elétrica certamente teriam forte repercussão no perfil distributivo.

De fato, os efeitos redistributivos desses bens e serviços públicos são, em boa medida, captados no estudo de Silveira *et al* (2011), realizado com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002/2003 e de 2008/09. Os

autores analisam os efeitos distributivos – no índice de Gini - da incorporação na renda domiciliar das transferências governamentais (aposentadorias, pensões, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família), da tributação direta, dos impostos indiretos e, por fim, dos serviços públicos de saúde e educação, por meio de imputação de valores à renda domiciliar. Nos dois momentos analisados, os efeitos redistributivos da imputação da renda indireta proporcionada pelos serviços públicos de educação e saúde são mais intensos que os das transferências governamentais e da tributação direta. Na realidade, na análise dos dados da POF 2002/2003, não fosse a contribuição redistributiva desses serviços, os efeitos progressivos das transferências e impostos diretos seriam quase anulados pela regressividade dos impostos indiretos. Pela expansão da cobertura do Bolsa Família, aposentadorias e BPC, tal como captados na POF 2008/2009, as transferências governamentais passam a ter um impacto mais significativo (que o captado na POF anterior) sobre o perfil distributivo, que não se anulam pela regressividade da tributação indireta no país. Também se pode perceber que os efeitos redistributivos dos serviços públicos ficam ainda mais intensos que no momento anterior.

A apresentação de alguns dados do referido trabalho pode tornar mais claro a dimensão e direção dos efeitos redistributivos dos serviços públicos: a análise com dados da POF 2008/2008 revela que o Índice de Gini da renda domiciliar original (trabalho + aluguéis + juros) cai de 0,634 para 0,586 quando se incorpora os acréscimos das transferências governamentais; para 0,571 quando se deduzem os impostos diretos (mostrando algum efeito redistributivo, mas menor do que o das transferências); aumenta para 0,598 quando se considera os efeitos regressivos da tributação indireta; e por fim cai para 0,498 quando se imputa na renda domiciliar os valores médios dos serviços públicos de educação e saúde. Ou seja, parte mais expressiva dos efeitos distributivos do bem-estar não vêm dos benefícios previdenciários, do Bolsa Família ou da relativa progressividade do imposto de renda ou sobre a propriedade de imóveis e veículos, mas do acesso aos serviços públicos universais. Assim, 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, em que se incorpora o acesso aos serviços e políticas públicas.

A Evolução da Pobreza Multidimensional

As mudanças sociais decorrentes da ampliação do escopo e escala das políticas sociais, da valorização real do salário mínimo, da dinâmica positiva do mercado de trabalho e do aprimoramento dos instrumentos de gestão das políticas públicas vão muito além da diminuição da pobreza monetária e desigualdade de renda, como pode ser constatado nos estudos reunidos em Jannuzzi et al (2016); Campello, Silva e Costa (2014); Neri e Campello (2013) e no

conjunto de pesquisas de avaliação realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação entre 2013 e 2016⁹. Ampliação do acesso ao ensino médio, técnico e superior, melhora do desempenho escolar na educação básica, melhoria dos indicadores antropométricos de crianças, queda da mortalidade infantil, diminuição do trabalho infantil, redução significativa da insegurança alimentar e enfim, melhora do bem-estar da população mais pobre podem ser constatado em vários trabalhos reunidos nessas publicações.

O “progresso” simultâneo em várias dimensões sociais – ou melhoria do bem-estar - entre os mais pobres pode ser ilustrado para fins de síntese avaliativa por um indicador de pobreza multidimensional. O Indicador de Pobreza Multidimensional – MPI Cepal-Sagi¹⁰ – parece ser um indicador com validade de *constructo* e instrumentalidade de diferenciação diagnóstica de situações de pobreza típicas ainda encontradas no país, na zona rural e urbana, e para acompanhamento dos efeitos – e não efeitos- das políticas e estratégias de desenvolvimento social e superação da pobreza implementadas no Brasil, assim como dos reflexos da conjuntura econômica e do mercado de trabalho sobre as condições de vida da população mais vulnerável. O indicador combina o enfoque de pobreza como insuficiência de renda e como privação de direitos sociais básicos, valendo-se das dimensões, critérios e ponderação definidos pela Cepal, com pequenas adaptações na operacionalização pelas PNADs. As privações consideradas são as relativas à moradia adequada, acesso à serviços públicos de infraestrutura, a trabalho, à proteção social e à educação (VAZ e JANNUZZI 2014).

Nessa tipologia diferenciam-se quatro grupos de pobres multidimensionais (Figura 2) Os Pobres Crônicos (isto é, aqueles com rendimento domiciliar *per capita* abaixo de 140 reais e nível ponderado de privação acima de 33%) totalizariam 3,9 milhões de pessoas, segundo dados da PNAD 2014. Os Carentes – também com renda baixo de 140 reais, mas com privação abaixo de 33% – corresponderiam a 9,2 milhões de pessoas; os Vulneráveis – não pobres em renda, mas alta vulnerabilidade – seriam 8,9 milhões de pessoas. Os Transitórios, com baixo rendimento, mas nenhuma privação básica, seriam menos de 200 mil pessoas. Os Não Pobres com alguma privação ou limitação de acesso a bens, serviços ou programas sociais é o contingente mais numeroso, com 120 milhões, seguido dos Não-pobres, com 59 milhões.

9 Vide Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nos. 16 e 27, disponível em www.mds.gov.br/sagi

10 Vide Estudo Técnico SAGI 13/2016 para discussão sobre usos (e abusos!) de Indicadores de Pobreza Multidimensional e sobre aspectos metodológicos da construção do MPI Cepal-Sagi.

Figura 2: Proposta de Indicador de Pobreza Multidimensional Cepal-Sagi, suas categorias e contingentes estimados em 2014 segundo metodologia apresentada em Jannuzzi e Sousa (206b)

Privação de acesso e Pobreza Monetária	Mais de 33% privações de acesso a direitos sociais, bens e/ou serviços	Até 33% privações de acesso a direitos, bens e/ou serviços	Sem privação de acesso a direitos bens e/ou serviços
Não Pobres Monetários (renda acima da linha de pobreza)	Vulneráveis (8,9 milhões de pessoas)	Não Pobres com alguma limitação (120 milhões)	Não Pobres (59 milhões)
Pobres Monetários (renda abaixo ou até linha de pobreza)	Pobres Crônicos (3,9 milhões de pessoas)	Carentes (9,2 milhões de pessoas)	Transitórios (180 mil)

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: DM/SAGI/MDS Obs: Exclui moradores de domicílios particulares permanentes na condição de pensionistas, empregados domésticos e/ou filhos de empregados domésticos. O rendimento domiciliar *per capita* dos domicílios sem rendimentos ou sem declaração de rendimentos foi imputado conforme metodologia de imputação *hotdeck* descrita no Estudos Técnico SAGI n. 6 de 2016.

Os vários tipos de pobreza multidimensional retratados pelo indicador apresentam queda significativamente maior ao longo dos anos 2000 que nos anos 1990 (Gráfico 5). A pobreza crônica, que acomete famílias com crianças no meio rural e pequenos municípios, com rendimentos muito baixos e condições de moradia e infraestrutura muito precárias, caiu de 22% para 2% entre 1992 e 2014. Os carentes, famílias com renda igualmente baixas, pela inserção laboral vulnerável, mas com maior acesso aos serviços urbanos, por residirem em cidades médias e periferias metropolitanas, saem de um patamar de quase 10% nos anos 1990 e só começam a diminuir a partir de 2004, chegando em 2014 a 4,6%. Os transitórios constituem parte comparativamente muito menor. Moram em condições melhores e a baixa renda é situação ocasional, não estrutural. Por fim, os vulneráveis, famílias em adiantado ciclo vital, boa parte recebendo aposentadoria ou Benefício de Prestação Continuada (e assim, não pobres em renda), vivendo em moradias com serviços precários de abastecimento de água e saneamento, vêm diminuindo desde 1992, quando representavam 14 % da população e, em 2014, 4%.

Pode-se verificar que, mesmo a conjuntura econômica menos dinâmica a partir de 2009 não arrefece a tendência de queda dos quatro tipos de pobreza multidimensional. Não há como entender tal evolução se não for considerado os efeitos sinérgicos da política de valorização real do Salário Mínimo, a dinâmica do mercado de trabalho e das políticas sociais (de garantia de renda, acesso à escola e à infraestrutura urbana). Afinal, não foi só a renda que permitiu que contingentes expressivos ultrapassassem a linha da pobreza monetária, mas o acesso a programas, serviços e bens que lhes retirou da condição de maior cronicidade da pobreza multidimensional.

Uma narrativa plausível sugerida pelo conjunto de trajetórias de redu-

ção dos quatro tipos de pobres multidimensionais pode ser visualizado a seguir (Figura 3). Ao longo do período de 1992 a 2014, famílias pobres com crianças, do meio rural e pequenos municípios, tiveram acesso crescente a escola e, posteriormente, ao Programa Bolsa Família, acesso à água por Cisternas e eletricidade pelo Programa Luz para Todos. Deixaram assim a condição de cronicidade de pobreza sem, contudo, superar a condição de carência, pelos baixos salários e inserção precária no mercado de trabalho. Com a recuperação econômica após 2004, com aumento da oferta de empregos, formalização dos vínculos de trabalho e microcrédito, além de maior oferta de serviços de infraestrutura urbana e de oportunidades de acesso a ensino médio e superior para seus filhos (pela expansão de vagas em escolas técnicas federais, universidades públicas, Programa Universidade para Todos e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), parte expressiva dos Carentes acabou ascendo à condição de “Não-Pobres com limitações”.

A migração rural-urbana também contribui para tal movimento, pela possibilidade de acesso a melhores condições de infraestrutura de serviços públicos, escola, trabalho e programas habitacionais (como Minha Casa Minha Vida). O envelhecimento populacional é outro fator demográfico que pode ter favorecido a diminuição da população em pobreza crônica, já que habilitou pessoas idosas de baixa renda (e sem seguro social), beneficiárias do Bolsa Família, a pleitear a inclusão ao Benefício de Prestação Continuada ou Aposentadoria. A inclusão de famílias nesses programas e a correção do valor real do Salário Mínimo nos anos 2000 acabaram retirando-as da condição de Vulnerabilidade para a de “Não Pobres com limitações”.

Naturalmente que esta é uma dentre várias narrativas possíveis e que as trajetórias de saída da pobreza crônica não são tão lineares e unidirecionais como a sugerida. Há, pois, um campo vasto de estudos quali e quantitativos a serem realizados, para conhecer melhor os mecanismos de mobilidade social e o papel das políticas sociais e dos processos demográficos.

Figura 3: Uma possível trajetória de saída da cronicidade da pobreza e o papel dos programas sociais e dinâmica do mercado de trabalho

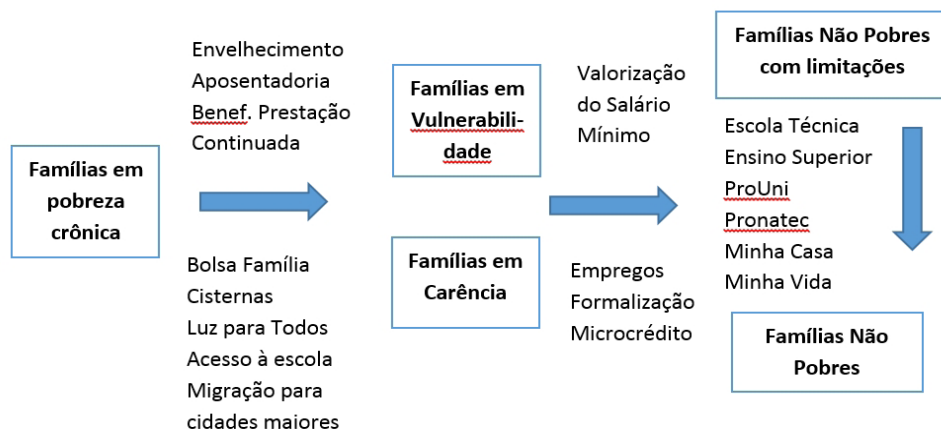
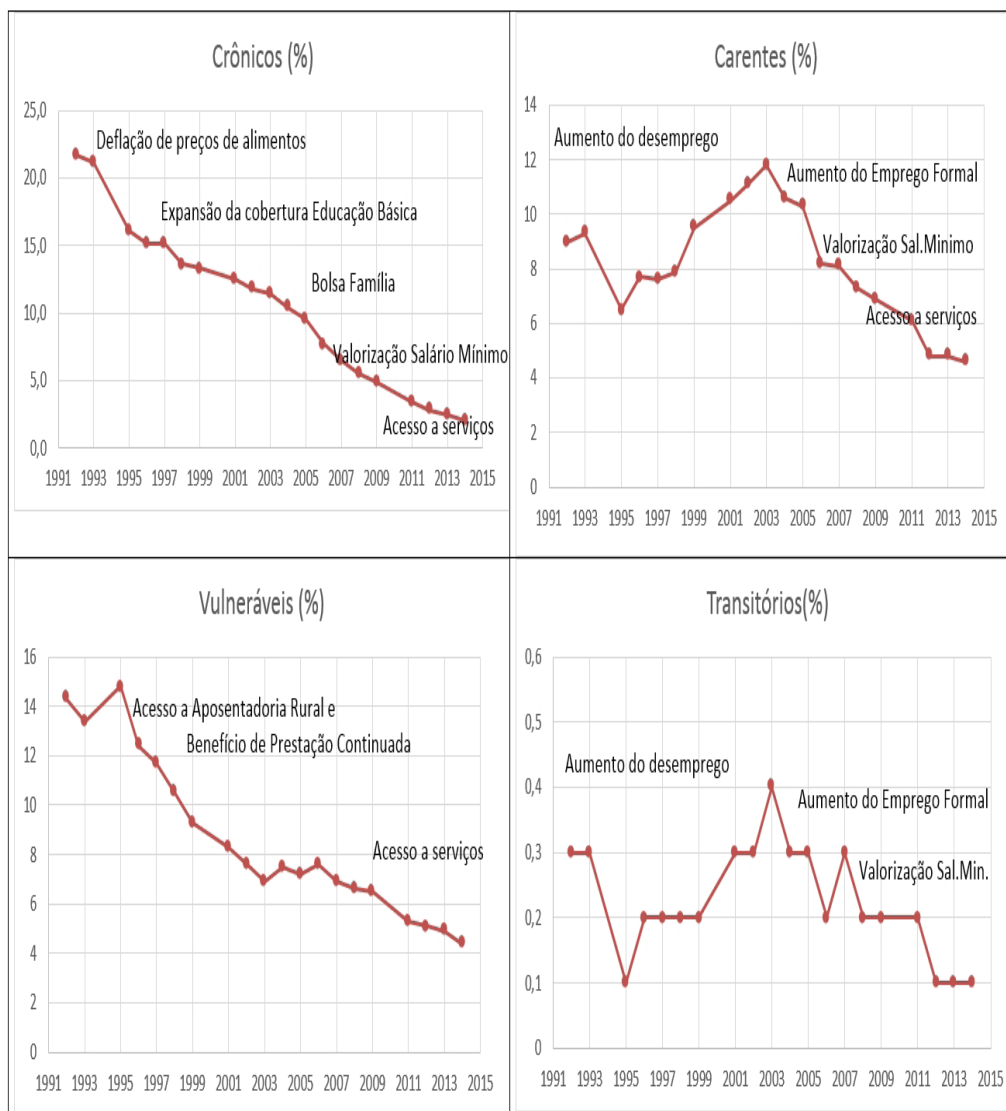


Gráfico 5: Evolução da Pobreza multidimensional segundo suas categorias – Brasil 1992 a 2014



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

À guisa de conclusão: é preciso continuar investigando o papel das políticas sociais

Os indicadores sociais apresentados nas seções anteriores ilustram tendências muito alvissareiras, na direção da sociedade mais inclusiva preconizada pela Constituição de 1988, com forte conexão com as políticas sociais implementadas nas últimas duas décadas. Ainda que o papel das políticas sociais precise ser mais investigado, não parece haver dúvidas de que a conexão delas com os avanços sociais é bastante evidente. Para isso contribuiu o emprego de indicadores mais sensíveis às políticas sociais implementadas, com tratamento adequado dos rendimentos coletados nas pesquisas de campo, como no cômputo das taxas de pobreza e extrema pobreza, e incorporação de di-

mensões específicas de bem-estar, como na simulação do Índice de Gini com valoração dos serviços públicos ou na apuração de um indicador de pobreza multidimensional. Esse trabalho mostra que a produção de novos indicadores é um requerimento necessário para entender a mudança social e o efeito das políticas públicas no Brasil.

De fato, a preocupação com a produção de informação qualitativa e indicadores quantitativos mais específicos para monitoramento e avaliação do esforço nacional na redução da fome, pobreza e desigualdade social orientou o trabalho da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) desde sua criação em 2004, junto com o Ministério de Desenvolvimento Social. Foram diversas pesquisas realizadas nesse sentido, como as registradas nos números da série Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate¹¹. Cabe registrar nesse sentido, para consulta na elaboração de outros estudos sobre a mudança social no país e do papel das políticas de desenvolvimento social, algumas dessas pesquisas, em particular as realizadas em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas pesquisas de campo, conjuntamente com outras realizadas, compõem o que se configura como uma Avaliação Sistemática das Políticas de Combate à Fome e à Pobreza (Quadro 1), tratando de diferentes aspectos acerca do diagnóstico, implementação e resultados das políticas de desenvolvimento social (JANNUZZI 2016c).

Entre as pesquisas realizadas com IBGE, a SAGI contratou suplementos temáticos em várias pesquisas estruturantes entre 2012 e 2015. Em 2012, a Secretaria ajudou a realizar a primeira Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), que investigou aspectos da estrutura administrativa da Assistência Social e Segurança Alimentar nas 27 Unidades da Federação. No ano seguinte, diversos aspectos acerca da implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) foram novamente investigados nos estados e nos 5.570 municípios brasileiros. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) atualizou o retrato realizado em 2005 e 2009. Em 2014, Estadic e Munic encartaram suplementos sobre a estrutura institucional e administrativa das Políticas de Segurança Alimentar e também levantaram, pela primeira vez, a existência de ações e programas de Inclusão Produtiva Urbana e Rural nos estados e municípios. Trata-se de um diagnóstico inédito para desenho de intervenções públicas mais integradas nessa área programática.

A parceria com o IBGE estendeu-se nos últimos três anos a vários encartes de quesitos e suplementos nas edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Em 2013, replicou-se a experiência de coleta de informações sobre Segurança Alimentar realizada em 2004 e 2009. Em 2014, para captar os efeitos da ampliação da escala e escopo das ações de qualificação profissional no país, assim como de inclusão produtiva, foram elaborados e aplicados quesitos e questionário temático específico, em cooperação conjunta com o Ministério da Educação (MEC). Nesse mesmo ano, dois outros suplementos foram coletados: um inédito, para avaliar a cobertura e foco do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e outro sobre Mobilidade Social, para captar informações de filhos, além de

11 Vide em particular os números 5, 14, 16 e 27, que trazem fichas-síntese das mais de 170 pesquisas realizadas entre 2004 e mais de 2016, disponível no portal da Secretaria (www.mds.gov.br/sagi), canal ISSUU (https://issuu.com/sagi_mds) ou por correio-eletrônico (paulo.jannuzzi@ibge.gov.br)

chefes de domicílios e cônjuges. Por fim, a SAGI propôs para a última edição da PNAD a coleta de informações mais detalhadas sobre acesso e permanência de crianças em creches e outros arranjos, por meio de suplemento sobre “Primeira Infância”.

Estas pesquisas, assim como outras relacionadas no Quadro 1, permitem aprofundar a investigação entre os avanços sociais e a emergência e consolidação das políticas de desenvolvimento social, nas três esferas de governo. A aposta de trabalho desse artigo é a de que a mudança social relevada por diversos indicadores e concretamente vivenciado por milhões de brasileiros certamente seria diferente se não houvesse tido uma clara aposta e determinação política de assegurar aumento real do salário mínimo; de aportar volume crescente de recursos para ampliação da cobertura de políticas sociais; de criar e rapidamente expandir programas voltados à superação de situações de fome e pobreza pelo país; de resgatar a capacidade de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas no país. Mas são hipóteses que podem ser investigadas com muito mais profundidade analítica que a perspectiva ensaística aqui apresentada.

Quadro 1: Principais pesquisas da Avaliação sistêmica da Estratégia Brasileira de Combate à Fome e Pobreza

Pesquisa ou estudo de avaliação	Características metodológicas da pesquisa	Dimensão Sistêmica investigada
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD – vários anos de 2003 a 2015	Pesquisa amostral em mais de 130 mil domicílios no país, realizada em outubro a novembro de cada ano, com questionário multitemático e suplementos	Avaliação anual dos efeitos conjugados da dinâmica do mercado de trabalho, salário mínimo e transferências de renda (Aposentadoria, BPC e Bolsa Família) sobre pobreza e extrema pobreza monetárias e outros indicadores sociais para os 20% mais pobres
Suplemento Acesso a Programas Sociais 2004 e 2006	Responsável pelo domicílio, preferencialmente, respondeu aos quesitos relacionados ao recebimento de transferências governamentais	Diagnóstico para dimensionamento do público-alvo de baixa renda e caracterização sociodemográfica e regional do público-alvo atendido pelo Programa Bolsa Família, além do foco de cobertura do programa
Suplemento Conhecimento e Inscrição no Cadastro Único 2014	Idem	Avaliação da estratégia de busca ativa quanto à cobertura de segmentos vulneráveis e do público-alvo atendido pelo Programa Bolsa Família
Quesitos de Inclusão Produtiva e Suplemento de Qualificação Profissional 2014	Idem	Avaliação da estratégia de oferta de programas de Inclusão Produtiva e Pronatec para públicos do Cadastro Único
Suplemento Mobilidade Social 2014	Uma pessoa de 15 anos ou mais sorteada no domicílio respondeu ao questionário	Avaliação da efetividade social do Bolsa Família e outros programas sociais (ProUni, Cotas nas Univ.Públicas, Pronatec etc) na inserção e mobilidade ocupacional
Suplemento Insegurança Alimentar 2004, 2009 e 2013	Responsável pelo domicílio, preferencialmente, respondeu questionário com quesitos da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar	Diagnóstico para dimensionamento dos segmentos populacionais com insegurança alimentar moderada e grave e dos efeitos conjugados das políticas sociais
Avaliação de Impacto do Bolsa Família 2005 e 2009	Pesquisa com delineamento quasi-experimental, com amostra de 12 mil domicílios de baixa renda no país, na condição de beneficiários (ou não) do Bolsa Família ou de inscritos (ou não) no Cadastro Único	Avaliação dos impactos atribuíveis ao Bolsa Família em termos de consumo de alimentos, escolarização de crianças, cobertura vacinal, atendimento às gestantes, participação no mercado de trabalho, empoderamento feminino etc
Pesquisa Qualidade do Cadastro Único 2015	Pesquisa com amostra qualitativa de agentes estaduais e municipais, envolvidos na gestão do Cadastro Único e amostra de domicílios de pessoas inscritas, com atualização cadastral recente.	Diagnóstico da estrutura de gestão das equipes estaduais e municipais envolvidas na operação do Cadastro e avaliação da consistência das suas variáveis, mediante a comparação dos dados administrativos registrados e os dados coletados em pesquisa domiciliar.

Infelizmente, não há como terminar esse artigo sem manifestar a preocupação com os efeitos do desmonte e da desarticulação do conjunto de políticas e institucionalidades criadas nos últimos anos, iniciada na gestão do ex-ministro Joaquim Levy e aprofundada com Henrique Meirelles no Governo Temer, no contexto de instabilidade política criada pela chapa de Aécio Neves-Aluísio Nunes, derrotada nas eleições de 2014. Depois de quedas sistemáticas, por mais de dez anos, dos níveis de pobreza monetária ou multidimensional da fome e insegurança alimentar e da desigualdade – de renda ou de acesso a bens e serviços- é muito provável que esse quadro comece a se inverter, pela desestruturação do arranjo virtuoso de decisões de política econômica, da evolução do mercado de trabalho e de políticas sociais que estiveram por trás dos avanços sociais nesse período.

Os riscos de retrocessos em várias dimensões do bem-estar são muito concretas. Com certeza o ano de 2016 vai passar para a história brasileira como um marco temporal para periodização em estudos sobre várias dimensões sociais, econômicas e políticas a serem realizados nas próximas décadas. As rupturas no ambiente político-institucional e político-social são tão expressivas que, somadas à deterioração da conjuntura econômica, não há como não esperar retrocessos significativos em vários aspectos da realidade social brasileira, em especial em relação à pobreza e desigualdade.

Referências bibliográficas

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.

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.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe**. Santiago, 2016.

FAO. **State of Food Insecurity in the World**. Rome, 2014.

FAO. **Methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world**. Rome, 2016.

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.G.G.; GONÇALVES,C.N. **Abordagens para imputação de rendimento na PNAD: método e resultados**. Estudo Técnico SAGI n. 06/2016. Brasília: SAGI, 2016.

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.

JANNUZZI,P.M.; SOUSA,M. Contribuição para a Agenda de Objetivos de desenvolvimento Sustentável: Indicador de Pobreza Multidimensional para América Latina inspirada em proposta preliminar da Cepal. **Estudo Técnico SAGI n. 13/2016**. Brasília: SAGI, 2016b.

JANNUZZI,P.M. **Avaliação de Programas Sociais: introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016c.

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.Brasilia: MDS, 2014, v. 1, p. 763-791.

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).

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.

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,p.56-85.

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, MDS/SAGI, v.24, p. 156-179, 2015.

VAZ, A.C.N; JANNUZZI, P. M. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria.

