

ESTUDO TÉCNICO  
N.º 10/2015

**Mudança Social no Brasil: um panorama  
descritivo de 1992 a 2014 a partir de  
diferentes indicadores**

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

## **Estudo Técnico**

Nº 10/2015

Mudança social no Brasil: um panorama descritivo de 1992 a 2014 a partir de diferentes indicadores

## **Equipe Técnica**

Paulo de Martino Jannuzzi

Marconi Fernandes de Sousa

Júlio César Gomes Fonseca

Caio Nogueira Gonçalves

Eduardo Ângelo Gonçalves Dias

Sandra Regina Andrade

## **Revisão**

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação na Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

**Palavras-chave:** *mudança social; indicadores sociais, pobreza.*

## **Unidade Responsável**

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

### **Secretária Adjunta**

Paula Montagner

## APRESENTAÇÃO

Este estudo técnico, o centésimo desde a criação dessa linha editorial em 2011, traz um conjunto de indicadores que procuram retratar mudanças sociais que o Brasil tem passado ao longo dos últimos 25 anos, mais especificamente, de 1992 a 2014. São apresentados, sucessivamente, indicadores de pobreza monetária, pobreza multidimensional, desigualdade e estrutura social (expressa pela estrutura por faixas de renda, perfil educacional, escala sócio-ocupacional e acesso a serviços e bens). O objetivo do estudo é, antes apresentar um panorama descritivo dessas transformações sociais, deixando para outros estudos e textos as análises que articulem essas mudanças com as políticas sociais, decisões de política econômica, dinâmica demográfica e mudanças sócio-culturais da população brasileira.

### 1. Introdução

O Brasil tem passado por transformações sociais significativas desde a promulgação da Constituição de 1988, especialmente nos últimos 13 anos, como corroboram diversos pesquisadores apoiados em indicadores sociais e relatos em pesquisas qualitativas e como apontam vários relatórios internacionais. Para citar esses últimos, supostamente menos comprometidos com a agenda governamental dos últimos anos e mais isentos da disputa política que ora se trava no país, as políticas sociais implementadas no Brasil têm sido consideradas como referências para outros países na promoção do desenvolvimento social inclusivo e na luta contra fome, pobreza, desigualdade e privação de direitos sociais.

Tendo como referência um período de análise mais amplo, de duas ou três décadas, e os diversos contextos continentais no mundo, publicações e eventos do PNUD, FAO, Cepal, OIT, Unicef e Banco Mundial tem destacado vários aspectos da mudança social no país, relacionando-os à combinação virtuosa de políticas universais em Saúde e Educação e programas de cunho redistributivo como Bolsa Família, de Aquisição de Alimentos e mais recentemente, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego, entre outros.

O Brasil também é reconhecido por dispor de um Sistema Estatístico abrangente e tecnicamente robusto, com um conjunto amplo de pesquisas, que cobrem temas que, até em alguns países desenvolvidos, não são levantados como o Trabalho Infantil, a Insegurança Alimentar, a Inclusão Produtiva etc. Novas temáticas sociais têm sido investigadas nas

pesquisas do IBGE, que contribuem para aprofundar diagnósticos e avaliações de políticas e programas sociais. O Cadastro Único é também outra referência internacionalmente reconhecida como instrumento de políticas sociais, para diagnóstico e identificação de públicos-alvo e monitoramento de metas pactuadas com entes subnacionais em programas sociais. Sem dúvida, o Brasil é um bom exemplo de como a estruturação do Sistema de Proteção Social tem impulsionado o desenvolvimento do Sistema Estatístico e como este contribui para desenho e aprimoramento de programas sociais.

Valendo-se de indicadores sociais construídos com base nas informações das pesquisas desse Sistema, em particular da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o presente estudo técnico - o **centésimo** dessa linha editorial iniciada em 2011 - apresenta um panorama descritivo dessas transformações sociais no país nos últimos 25 anos, mais precisamente entre 1992 a 2014. Para tanto, o estudo reúne, indicadores expressos em perspectiva longitudinal, na forma de medidas unidimensionais ou multidimensionais, abrangendo as temáticas da pobreza monetária, pobreza multidimensional, estrutura de classes de renda, de classes de escolaridade, de atividade econômica, de estrutura sócio-ocupacional, de acesso a serviços urbanos essenciais e posse de bens duráveis. Alguns dos indicadores aqui apresentados já foram apresentados em outros estudos técnicos (ETECs) e pesquisas da Secretaria nos últimos anos, disponíveis no sítio da SAGI ([www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)); outros serão temas de discussão em 2016.

O objetivo desse estudo técnico é, antes, apresentar um panorama descritivo dessas transformações sociais que desenvolver uma análise aprofundada da vinculação das mesmas com políticas sociais, decisões de política econômica, dinâmica demográfica e mudanças socioculturais da população brasileira, temas de futuros editais de pesquisas e estudos da própria secretaria nos próximos anos.

## **2. Mudanças sociais de 1992 a 2014: os efeitos da inversão social de 13% para 25% do Produto Interno Bruto**

As tensões políticas, próprias de um país em processo de consolidação democrática; as disputas distributivas entre segmentos da população, inevitáveis dado o grave quadro de desigualdade social ainda existente; a persistência do embate eleitoral ainda em 2015, já passadas as eleições presidenciais- aspecto menos justificável que os dois já citados, vale

comentar- têm relegado a segundo plano – senão a terceiro ou quarto- uma avaliação mais abrangente do quadro de transformações sociais que o país vem passando nas últimas décadas. Passa-se a questionar se a trajetória de inversão social de 13% do PIB nos anos 1980 para os 25% alcançados em 2012-2013 não estaria inviabilizando o Estado Brasileiro sem antes fazer uma análise do legado social alcançado e do conjunto de decisões políticas responsáveis por tal ampliação de recursos e a materialização dos mesmos em programas e serviços públicos.

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. Não há como não reconhecer, contudo, o que vários organismos multilaterais têm apontado acerca da experiência brasileira recente no campo das políticas sociais, mesmo por aqueles com os quais o governo tem permanente interlocução crítica, como PNUD, por conta do IDH, que teima em não revelar os efeitos dessas políticas de modo integral, por deficiências de sua formulação como indicador social<sup>1</sup>.

Nas últimas edições do Relatório de Desenvolvimento Humano, o Brasil e as políticas sociais aqui implementadas são referências recorrentes. Em 2011, o Relatório tratou da “Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos”, mostrando como a sustentabilidade está indissociavelmente ligada à equidade – a questões de imparcialidade e justiça social e de um maior acesso a melhor qualidade de vida. Nesse relatório o Brasil é citado como um dos países que conseguiu combinar crescimento econômico, políticas de desenvolvimento social e estratégias de mitigação de danos ambientais. O Relatório 2012/2013, com o título “A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado”, procurou registrar o amplo progresso registrado no desenvolvimento humano de muitos países em desenvolvimento e a necessidade de estruturas mais representativas de governança internacional que expressem os princípios da democracia e da equidade. Aqui também o Brasil aparece como um dos países em que o progresso material e acesso às políticas públicas se deu em contexto de consolidação de instituições democráticas.

Em 2014, com o título “Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliências”, o Relatório advogou pela necessidade de estruturação de um

---

<sup>1</sup> Vide, nesse sentido, JANNUZZI, BARRETO e SOUSA. Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n.5, p.60-79, 2013.

sistema de proteção social forte e universal, para garantir a todos o acesso à educação, à saúde e a outros serviços básicos, assim como garantir o pleno emprego. Este é o relatório do PNUD com maior número de menções meritórias às políticas sociais brasileiras, do desenho, cobertura e escopo das mesmas, como revelam as citações enumeradas a seguir:

- ✓ Adoção de **políticas voltadas à superação da pobreza**. (p.102)
- ✓ Resposta à crise de 2008: **política de valorização do salário mínimo** amenizou efeitos e contribuiu para aumentar os salários e a distribuição de renda. (p.95)
- ✓ **Aumento na taxa de emprego combinado a redução da informalidade**. (p.68)
- ✓ Combinação virtuosa de **políticas públicas de curto e de longo prazo** por meio das transferências condicionadas do **Bolsa Família**, promovendo a situação **educacional** e de **saúde**, especialmente para os **mais jovens**, e contribuindo para o aumento da **resiliência das pessoas e da economia**. (p.83, 85, 99)
- ✓ **Desenho institucional** que maximiza resultados do Bolsa Família. (p.88)
- ✓ **Aumento do consumo dos mais pobres**. (p.39 e 41)
- ✓ Adoção de **políticas de ação afirmativa** (p.103)
- ✓ **Ação coletiva e engajamento político no nível local** (p.105-106)

O que os Relatórios do PNUD e de outras instituições – nacionais também- registram é parte da engenharia institucional - e dos efeitos- de um esforço mais amplo de construção e consolidação de Políticas Públicas. Trata-se da estratégia de desenvolvimento inclusivo brasileira, construída pelos três entes federativos, em que decisões de políticas econômicas em favor do desenvolvimento do mercado interno (pelo aumento real do salário mínimo, dinamização e formalização do emprego, acesso ao crédito, entre outras) se combinaram com a aposta política de aprofundar o escopo e escala de políticas sociais, articulando programas de natureza universal com a criação de políticas redistributivas, afirmativas e compensatórias (em especial as operadas pelo MDS).

Como revelam os gráficos apresentados – de 1 ao 13, anexos- a trajetória dos indicadores não é “obra do acaso”, da extrapolação inercial de tendências passadas, de uma lógica automática de transformação de recursos orçamentários em produtos, serviços e benefícios ou muito menos da mão invisível do mercado guiado – momentaneamente – por princípios éticos e virtuosos de busca de equidade e progresso social. A mudança ilustrada pelos gráficos –

registrada no Quadro 1- não se produziu no vácuo, mas operou-se mediante o fortalecimento da capacidade de governança, de formulação e avaliação das políticas públicas nas três esferas de governo.

Em que pesem os avanços sociais aqui apresentados, há certamente muito por trilhar e iniquidades a superar frente ao Contrato Social instituído pela Constituição de 1988 e outros estatutos promulgados desde então. Mais recursos serão necessários, seguindo o caminho de muitos países desenvolvidos que trilharam os caminhos de construção de um Sistema de Proteção Social mais abrangente e solidário. Também será necessária inovação constante na gestão nas políticas públicas nos próximos anos. Entre as inovações requeridas, estão as informações e estudos para orientar as políticas públicas.

#### **Quadro 1 – Tendências sociais mais gerais apontadas pelos Indicadores Sociais**

- A extrema pobreza e a pobreza monetária – definidas a partir da linha de 70 e 140 reais em junho de 2011, respectivamente- apresentaram forte inflexão entre 1993 e 1995 e depois, de forma sistemática, a partir de 2003 até 2014;
- A extrema pobreza saiu de um patamar de 13,5% em 1992 para 2,5% em 2014;
- Nas mesmas referências, a pobreza monetária caiu de 31% para 7%;
- O Hiato e Severidade da extrema pobreza e pobreza são igualmente declinantes no período, chegando próximos a 1% em 2014;
- Em termos de quantitativos, o contingente de pessoas em extrema pobreza saiu de 19,6 milhões para 5,1 milhões no período, com quedas intensas entre 2002 e 2009 (40%) e 2009 a 2014 (33%);
- O contingente de pobres saiu de 45,2 milhões para 15,1 milhões entre 1992 e 2014, com quedas igualmente expressivas entre 2002-2009 (40%) e 2009-2014 (40%), contextos econômicos bastante diversos, vale registrar;
- Considerando um indicador de pobreza multidimensional crônica – combinação de baixa renda, abaixo de 140 reais e privação de 4 ou mais serviços urbanos ou bens duráveis (vide Etec 06-2015)- a evolução é ainda mais expressiva, já que o patamar sai de 19,5% (27 milhões) em 1992 para 1% (2,1 milhões) em 2014;
- A análise da evolução dos quantitativos dos demais tipos de pobreza multidimensional revela a inflexão sistemática e acentuada nos anos 2000, persistindo inclusive depois de 2009;
- A desigualdade de renda domiciliar per capita, medida pelo Índice de Gini, sai de um nível de 0,605 em 1993, caindo para 0,593 em 2001 e desde então, de forma sistemática até 0,516 em 2014;
- As mudanças sociais reveladas segundo indicadores analógicos (relativos a estrutura de classes de renda, perfil educacional, ocupação e atributos da moradia) ilustram transformações mais abrangentes da sociedade brasileira, para além da pobreza monetária e multidimensional;
- A estrutura da população por classes de rendimento per capita mostra uma significativa contração da base, de rendimentos mais baixos, e ampliação dos segmentos médios e alto entre 1992 e 2014;
- A pirâmide educacional tem mudança ainda mais expressiva, invertendo-se nesse período;

- O perfil ocupacional – revelado pelas categorias de ocupação formal-informal ou estratos sócio-ocupacionais – releva mudança semelhante, evidenciando mudanças estruturais do mercado de trabalho brasileiro;
- O acesso a serviços urbanos essenciais – água, saneamento, energia e coleta de lixo- e posse de bens duráveis também revelam mudanças expressivas entre 1992 e 2014.

### **3. À guisa de conclusão: novos indicadores para captar efeitos – e não efeitos – das políticas sociais**

Ao tempo que os indicadores aqui apresentados revelam a potencialidade da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios para ilustrar a intensidade das mudanças sociais no país, demonstram também a necessidade de produzir análises e relatórios sociais com outras métricas sociais mais sensíveis ao estágio de desenvolvimento do país e do grau de estruturação do sistema de políticas sociais existente.

A intensidade das mudanças sociais está colocando desafios adicionais nos indicadores e métricas clássicas usadas para acompanhá-las. Medição da Desigualdade, da Pobreza Multidimensional e da Pobreza Monetária requerem aprimoramento dos indicadores sociais existentes e mesmo a proposição de novos indicadores que superem, por um lado, as limitações das fontes de dados, e por outro, a falta de sensibilidade de algumas propostas existentes para captar os efeitos das políticas sociais implementadas no país. De um lado, os avanços contra fome, pobreza e desigualdade têm sido tão significativos que as métricas existentes precisam passar por aprimoramentos; por outro, as políticas desenhadas para mitigar os determinantes dessas iniquidades têm contemplado tantos eixos de intervenção que os indicadores sociais tradicionais não estão sendo suficientes ou sensíveis para captação dos avanços.

IDH, Índice de Gini da Renda, Taxa de Pobreza precisam passar por aprimoramentos metodológicos e/ou conceituais; do contrário não se prestaram ao papel que no passado tiveram de dimensionar públicos-alvo ou gravidade das iniquidades sociais existentes no país. Não se poderá medir avanços e efeitos de nossas políticas com um IDH sem incorporação de novas dimensões que reflitam os efeitos mais diretos das políticas de combate à pobreza; com um Índice de Gini que não incorpore bens e serviços públicos que implicam em efeitos indiretos de renda pela disponibilidade de casa própria com o Minha Casa Minha Vida ou

acesso ao Ensino Técnico e Superior como ProUni ou Universidades Públicas; com Taxas de pobreza que não considerem os problemas de captação de renda em pesquisas domiciliares e não incorporem algum tipo de aprimoramento técnico de imputação de casos típicos de “falso renda zero” ou “sem declaração de rendimento”, para não falar do subregistro de famílias receptoras de transferências governamentais.

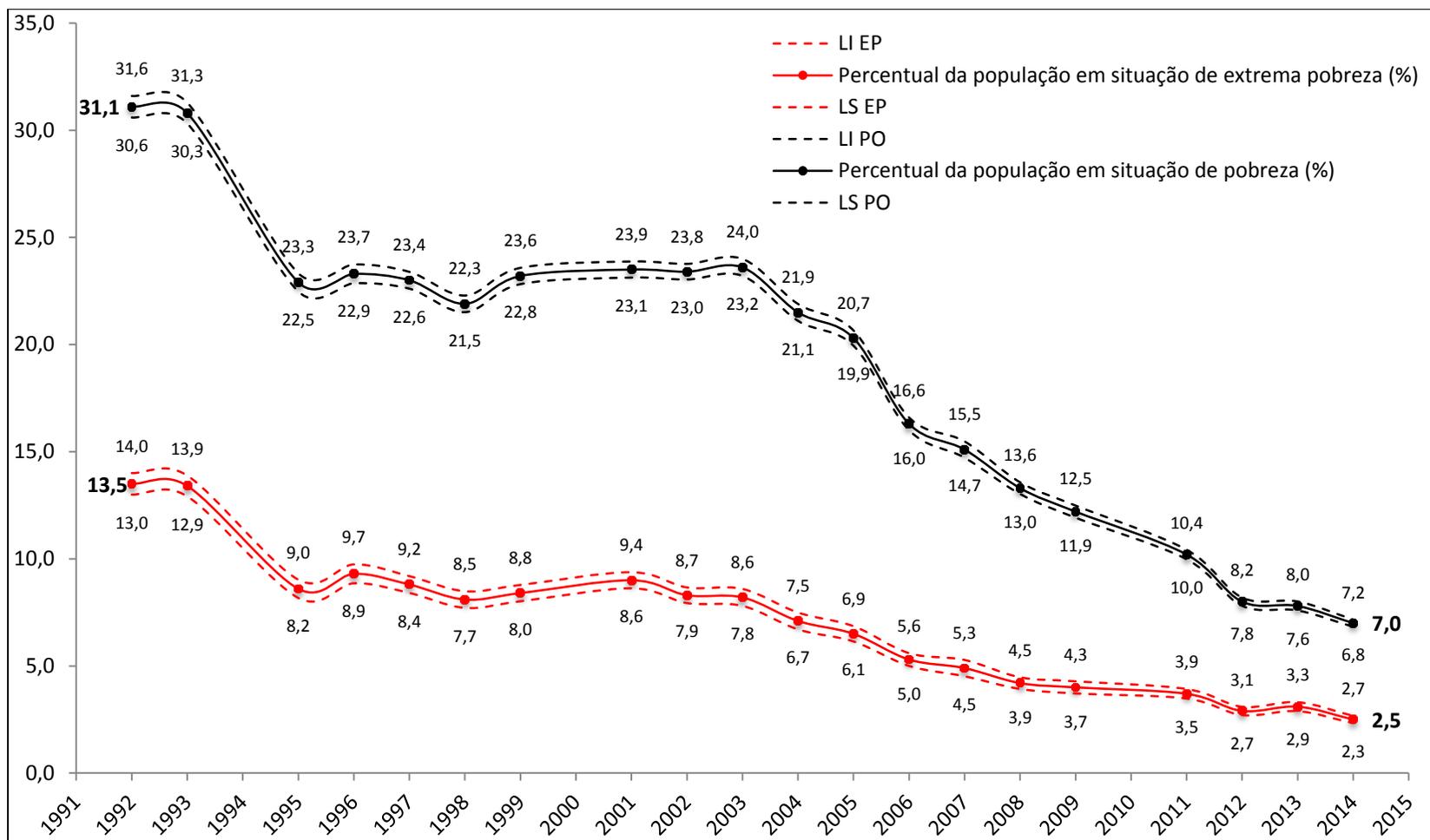
Estas têm sido as motivações de quatro oficinas realizadas pela SAGI desde agosto de 2014, com a participação de técnicos do MDS e diversas instituições de pesquisa e organismos multilaterais como IBGE, IPEA, Cepal, Universidades brasileiras, DIEESE, FGV e Banco Mundial. Essas oficinas tem proporcionado um rico e plural ambiente técnico para discutir aspectos metodológicos e substantivos acerca de indicadores e medidas que possam captar a intensidade de mudanças sociais que vêm se processando no Brasil nos último anos, como relevam as temáticas tratadas: em agosto de 2014, no Rio de Janeiro, a Oficina Técnica “Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas”; em novembro, também no Rio de Janeiro, o Seminário “Registros administrativos e pesquisas amostrais no monitoramento e avaliação de políticas sociais e de superação da pobreza”; em agosto de 2015, em Brasília, a Oficina Técnica “Pobreza Multidimensional: em busca de convergências conceituais e metodológicas para construção de Indicadores de Políticas de Combate Superação da Pobreza”; e em dezembro; também em Brasília, a Oficina Técnica “Pobreza e Desigualdade no Brasil: indicadores e tendências de 1992 a 2014”<sup>2</sup>.

Aprimorar indicadores sociais já existentes, produzir outras métricas mais sensíveis às políticas e programas implementados é um dos desafios da SAGI e outras instituições voltadas ao campo da formulação e avaliação de políticas públicas nos próximos anos.

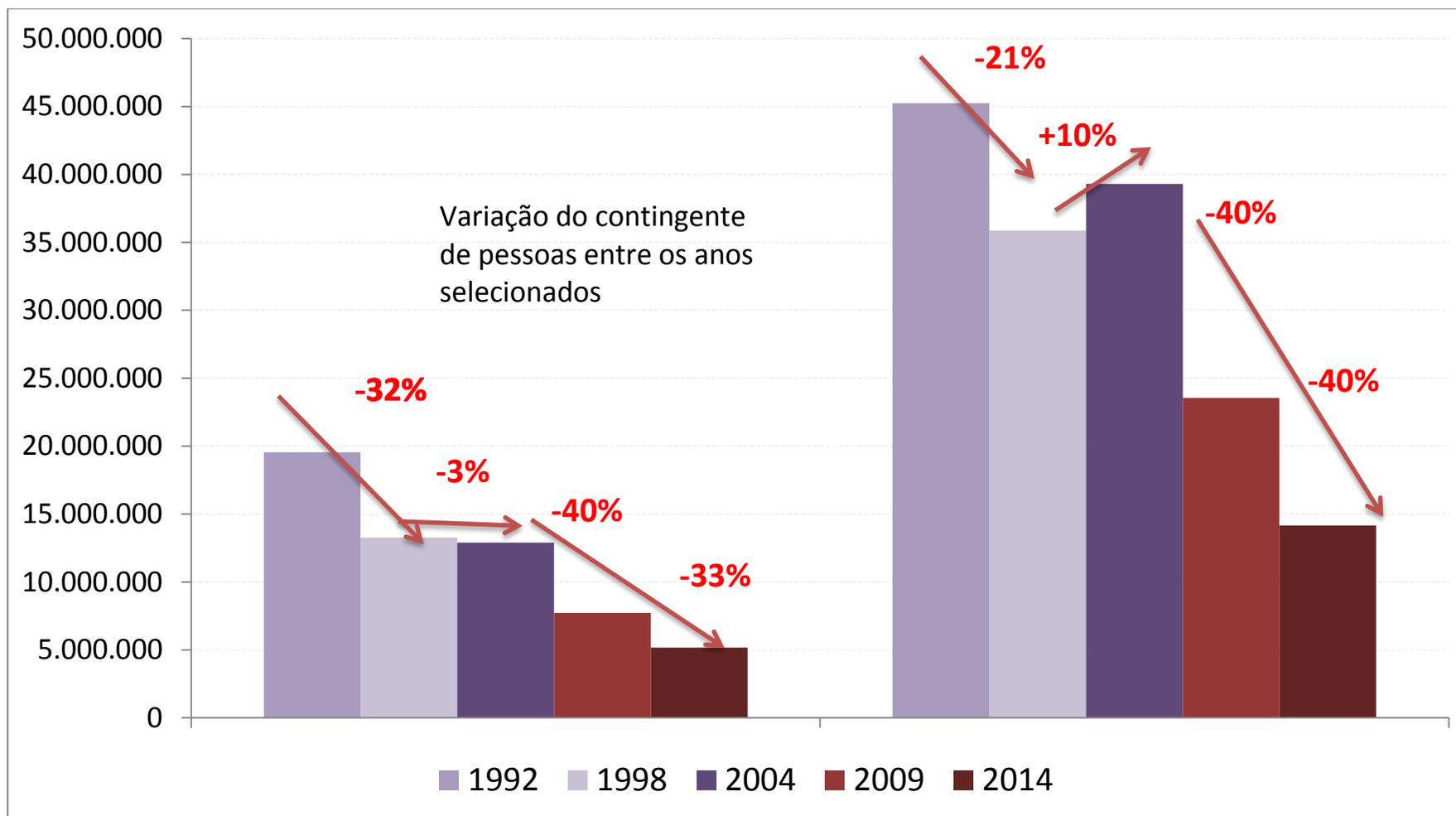
---

<sup>2</sup> Vide sitio [www.wwp.org.br](http://www.wwp.org.br) para notícias sobre esses eventos.

**1. Evolução da Extrema Pobreza e Pobreza (%), com limites dos Intervalos de Confiança a 95%  
Brasil 1992 a 2014 (Linhas de 70 e 140 reais em junho de 2011, atualizados pelo INPC, Vide ETECs 08 e 15 de 2014)**

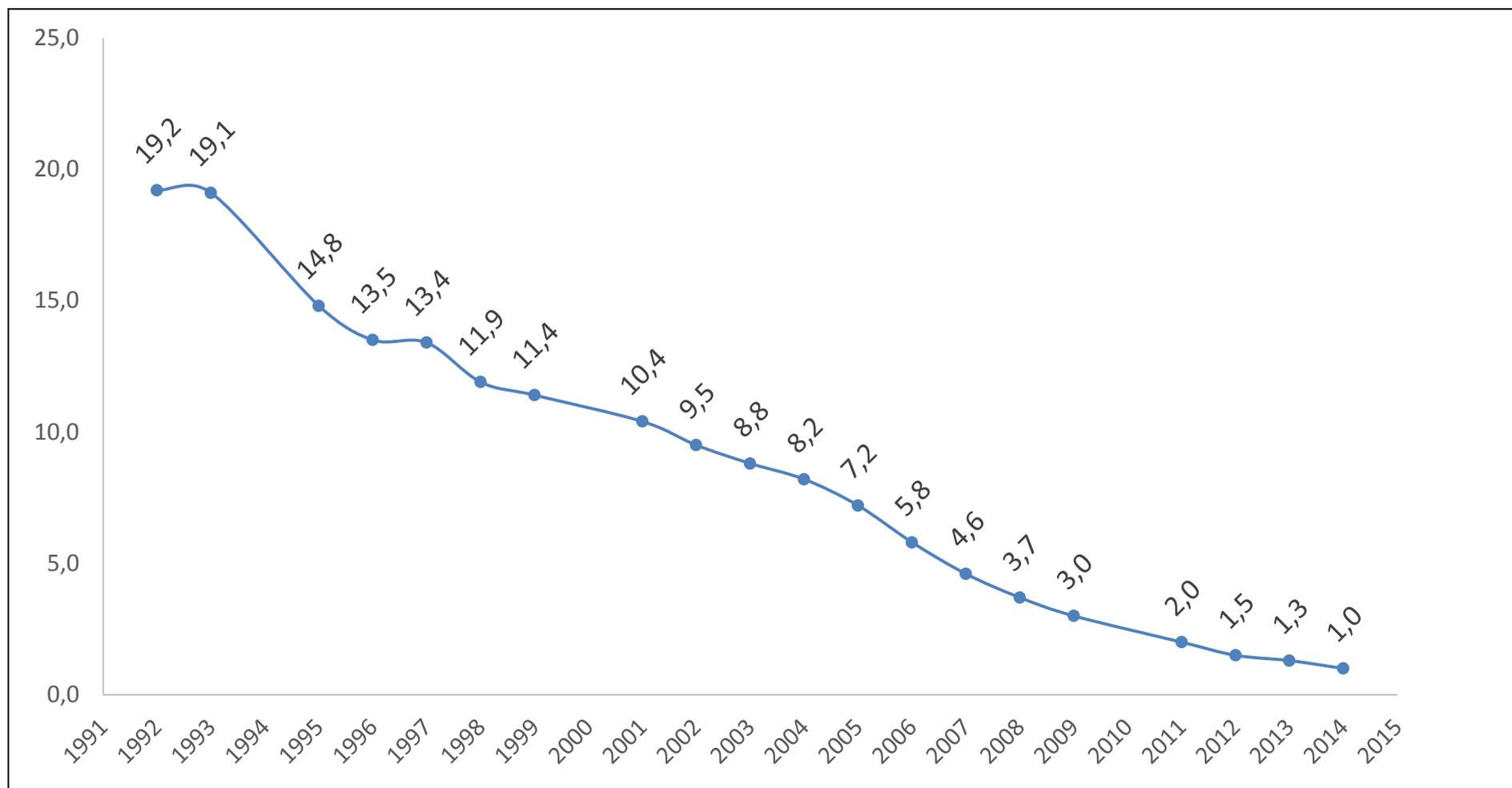


**2. Evolução do Contingente de Pessoas em Extrema Pobreza e Pobreza e variação relativa em anos selecionados**  
 Brasil 1992 a 2014 (Linhas de 70 e 140 reais em junho de 2011, atualizados pelo INPC)

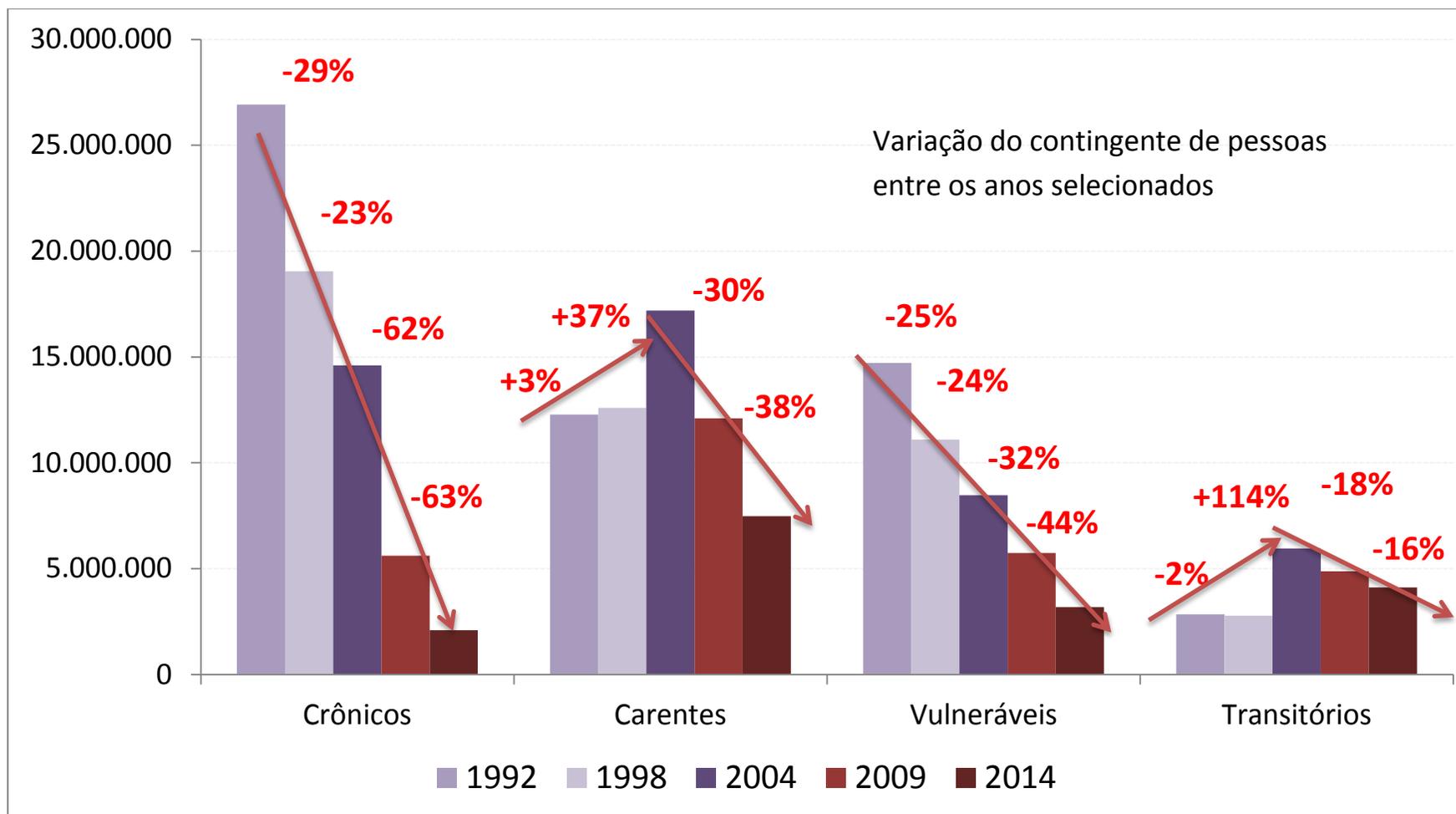


### 3. Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica (%) (Proposta técnicos BIRD)

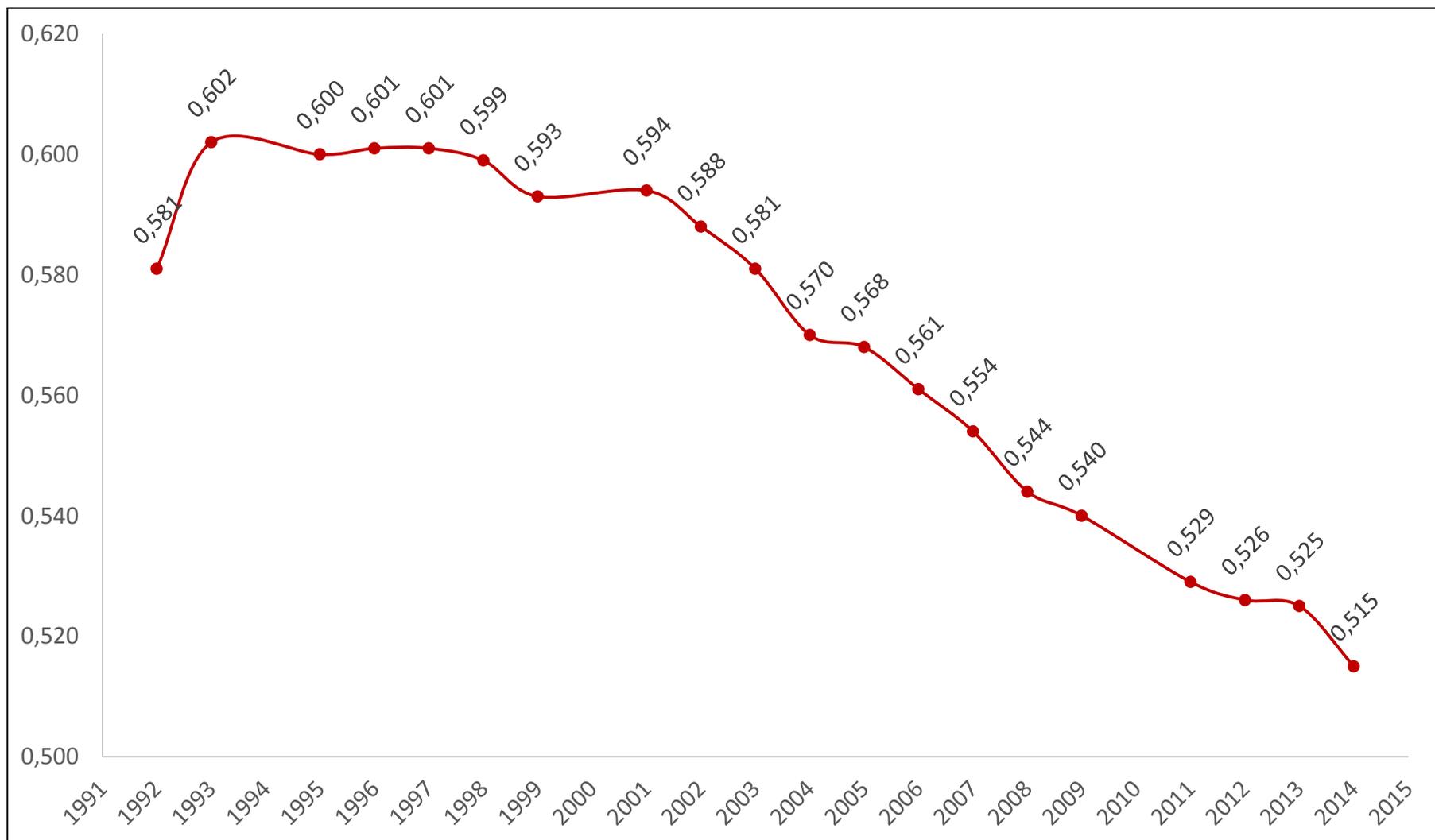
Brasil 1992 a 2014 (Vide ETECs 01 e 06 de 2015, Caderno de Estudos Desenvolvimento em Debate n.21)



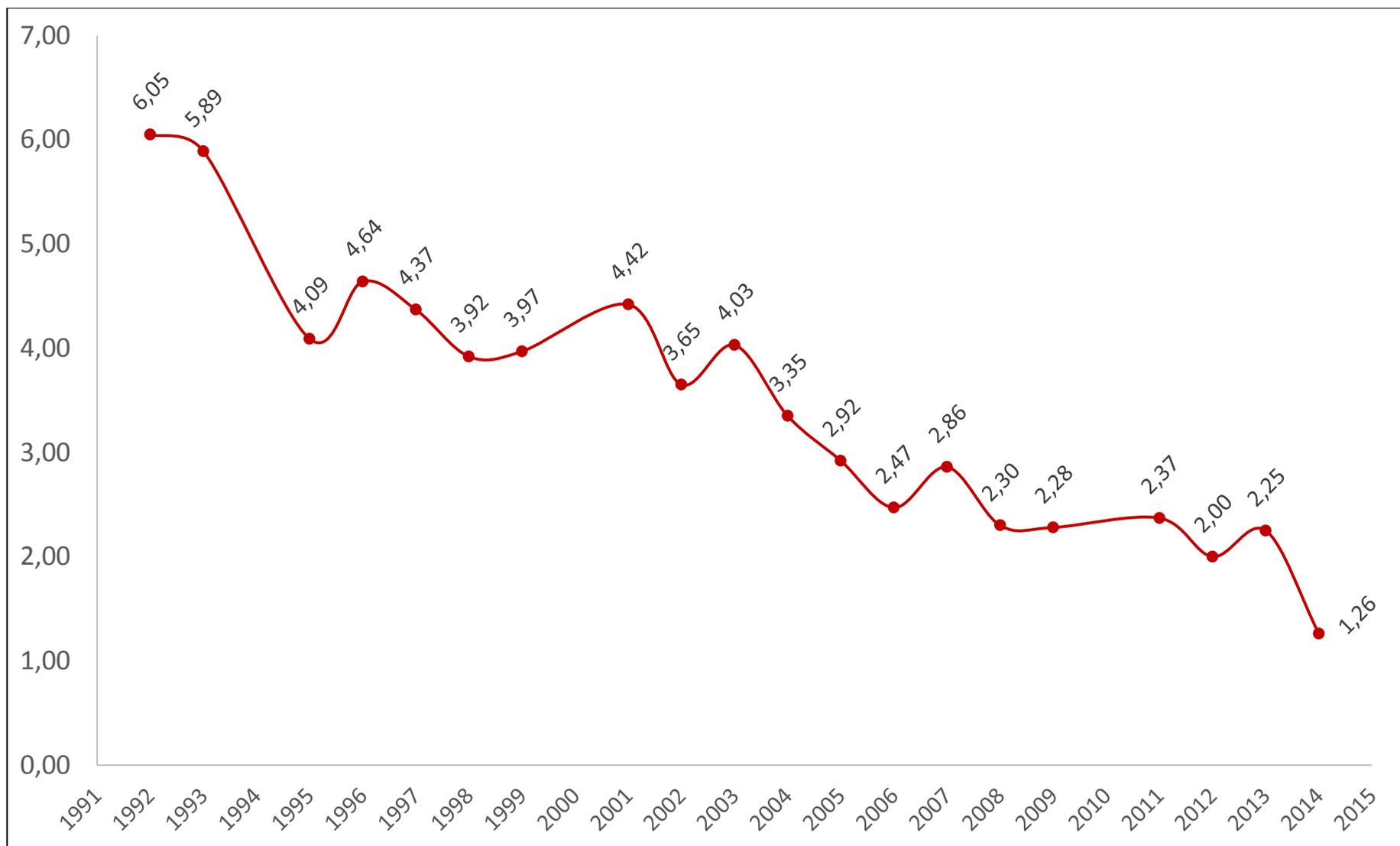
4. Evolução do Contingente de Pessoas em diversos tipos de Pobreza Multidimensional em anos selecionados  
 Brasil 1992 a 2014 (Vide ETECs 01 e 06 de 2015)



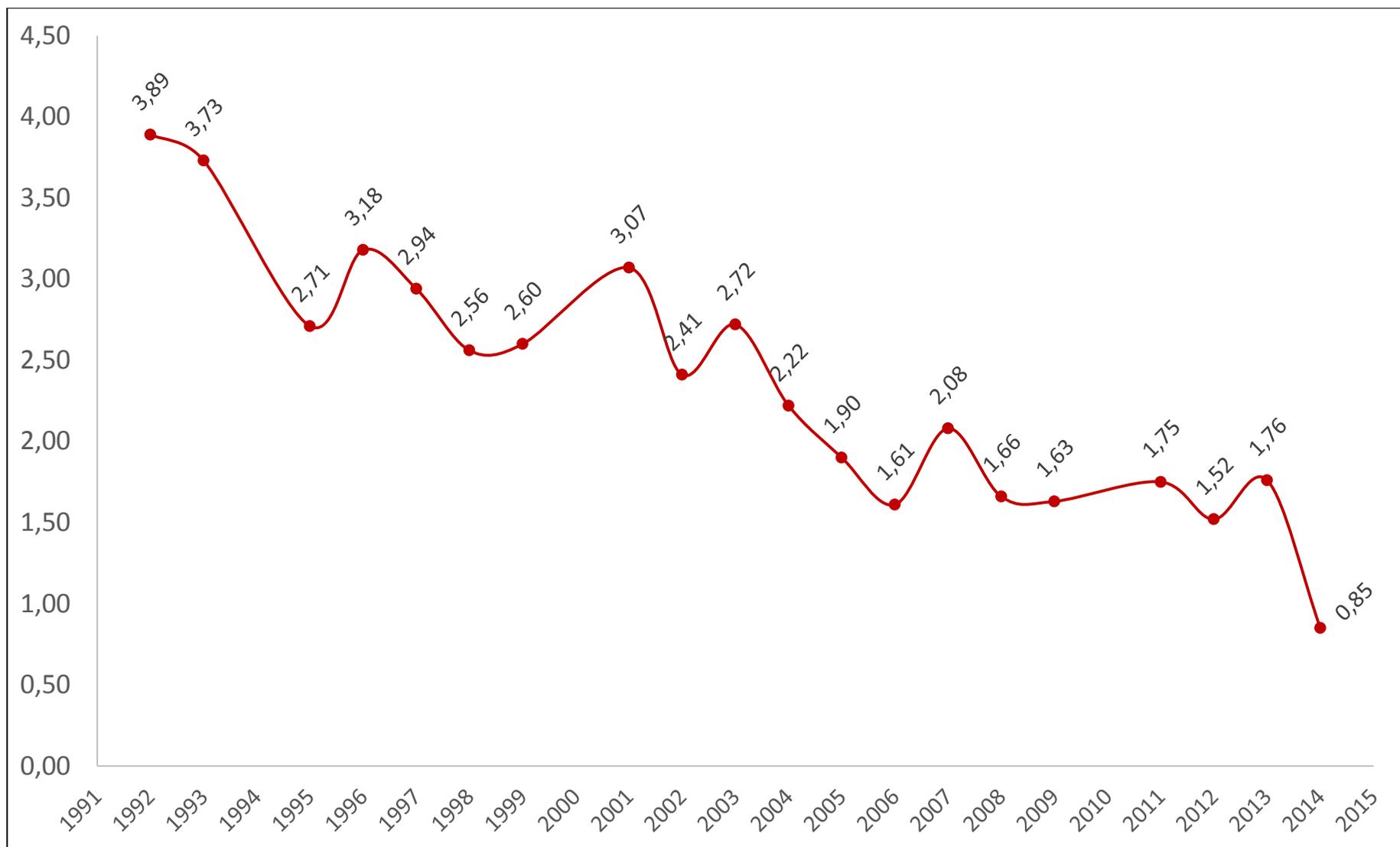
**5. Evolução da Desigualdade de Renda Domiciliar Per Capita pelo Índice de Gini  
Brasil 1992 a 2014**



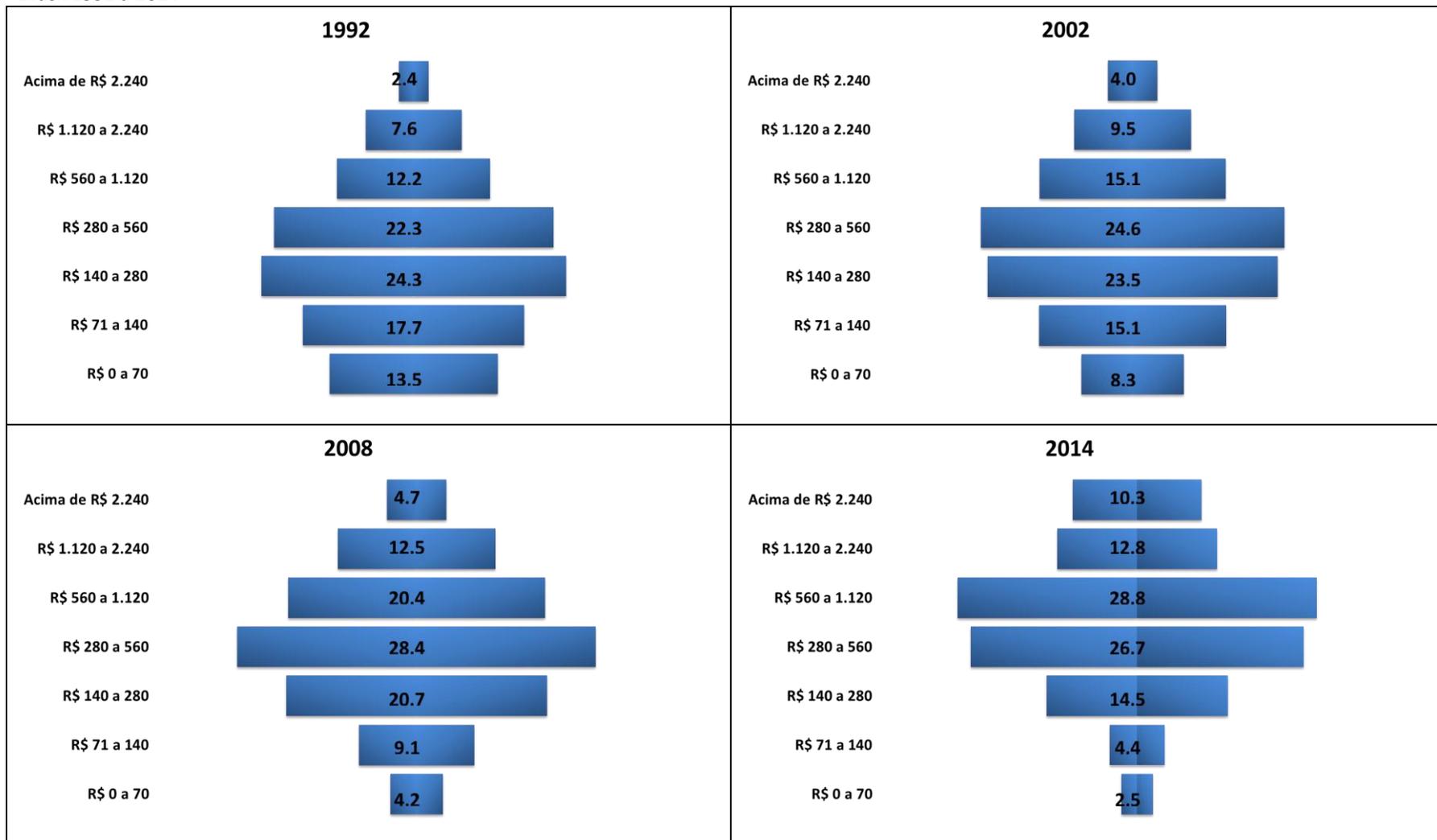
6. Evolução do Hiato de Extrema Pobreza (%)  
Brasil 1992 a 2014



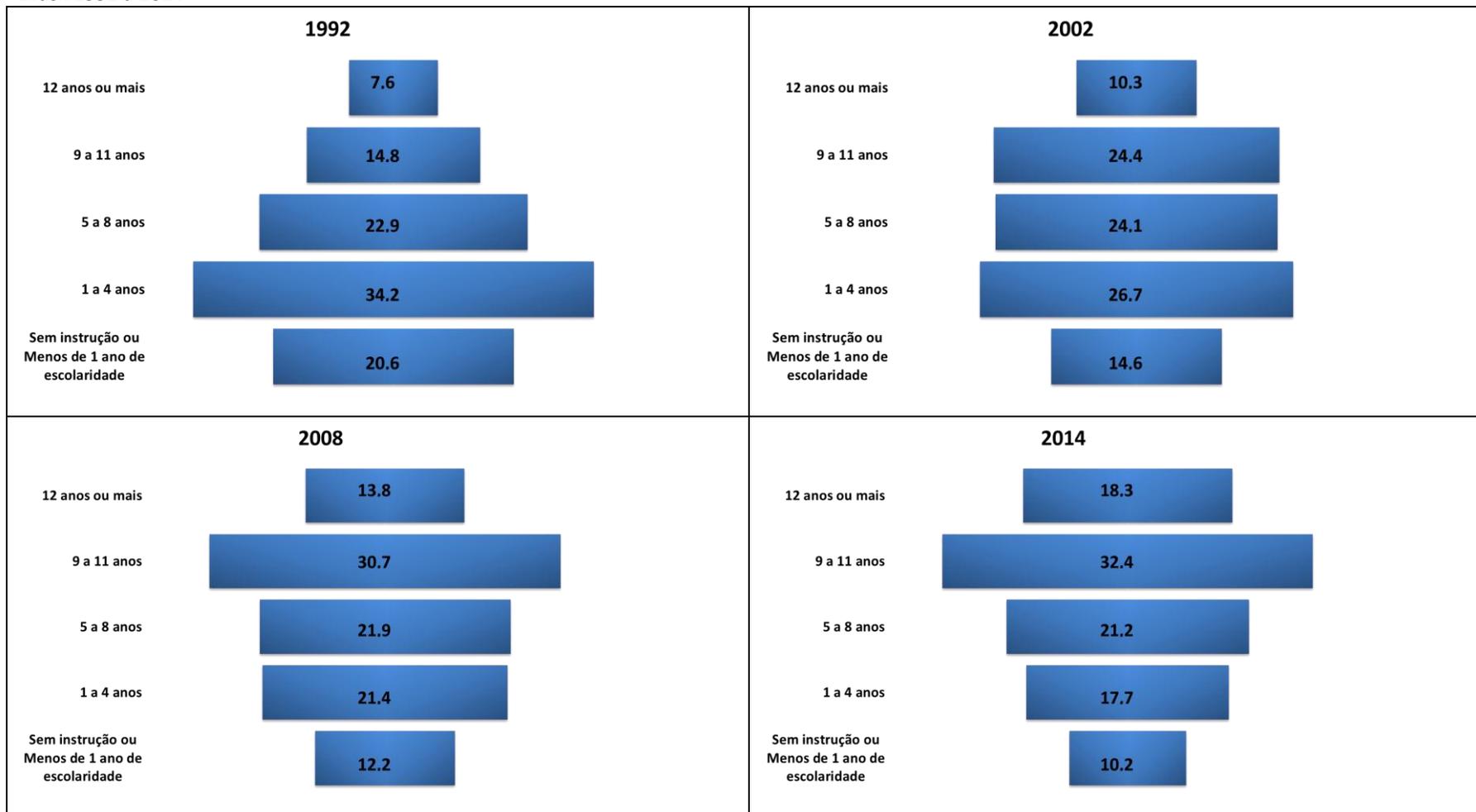
7. Evolução da Severidade da Extrema Pobreza (%)  
Brasil 1992 a 2014



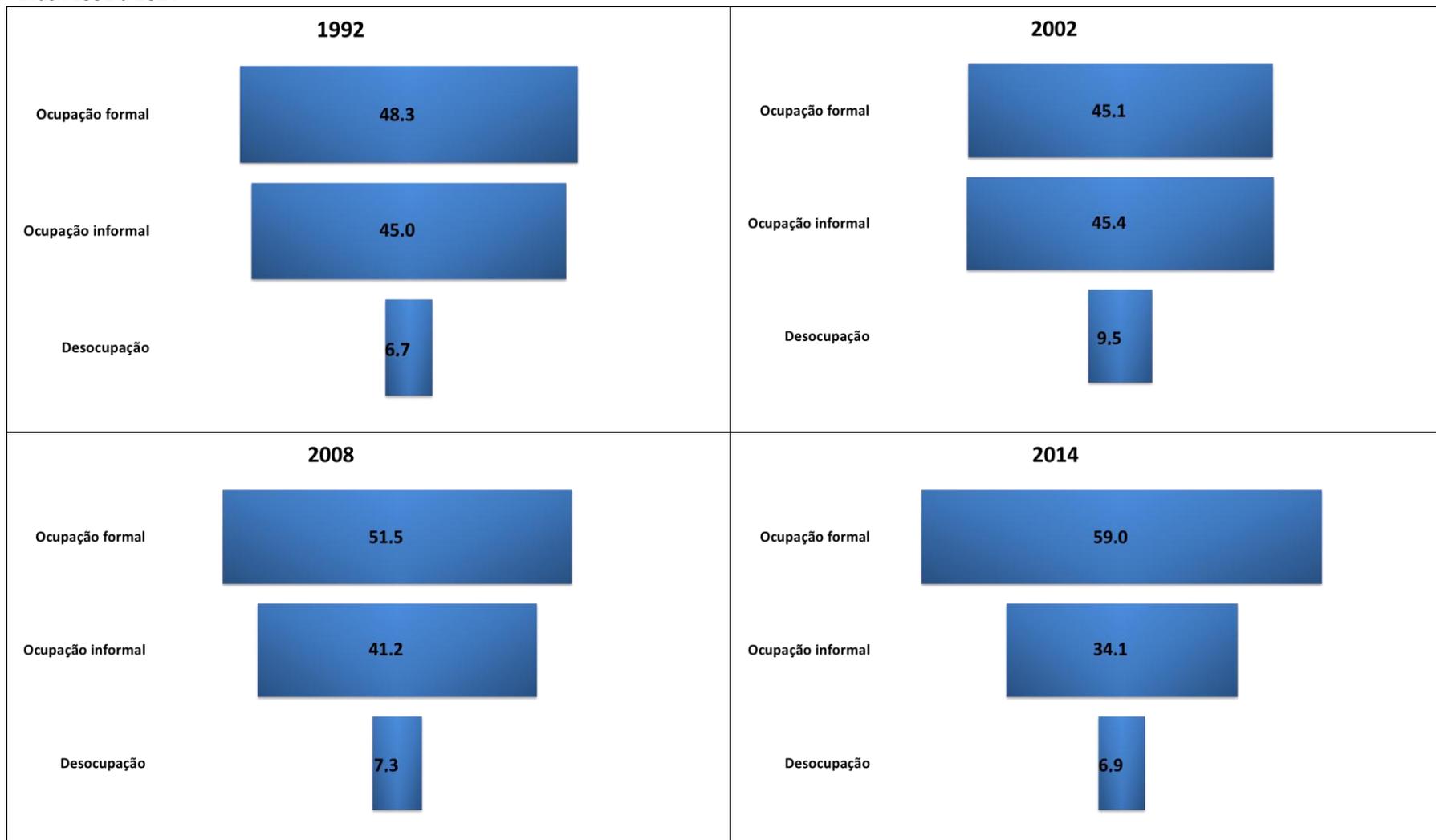
**8. Evolução de Estrutura da População por Classes de Rendimento Domiciliar Per Capita (%) em anos selecionados  
Brasil 1992 a 2014**



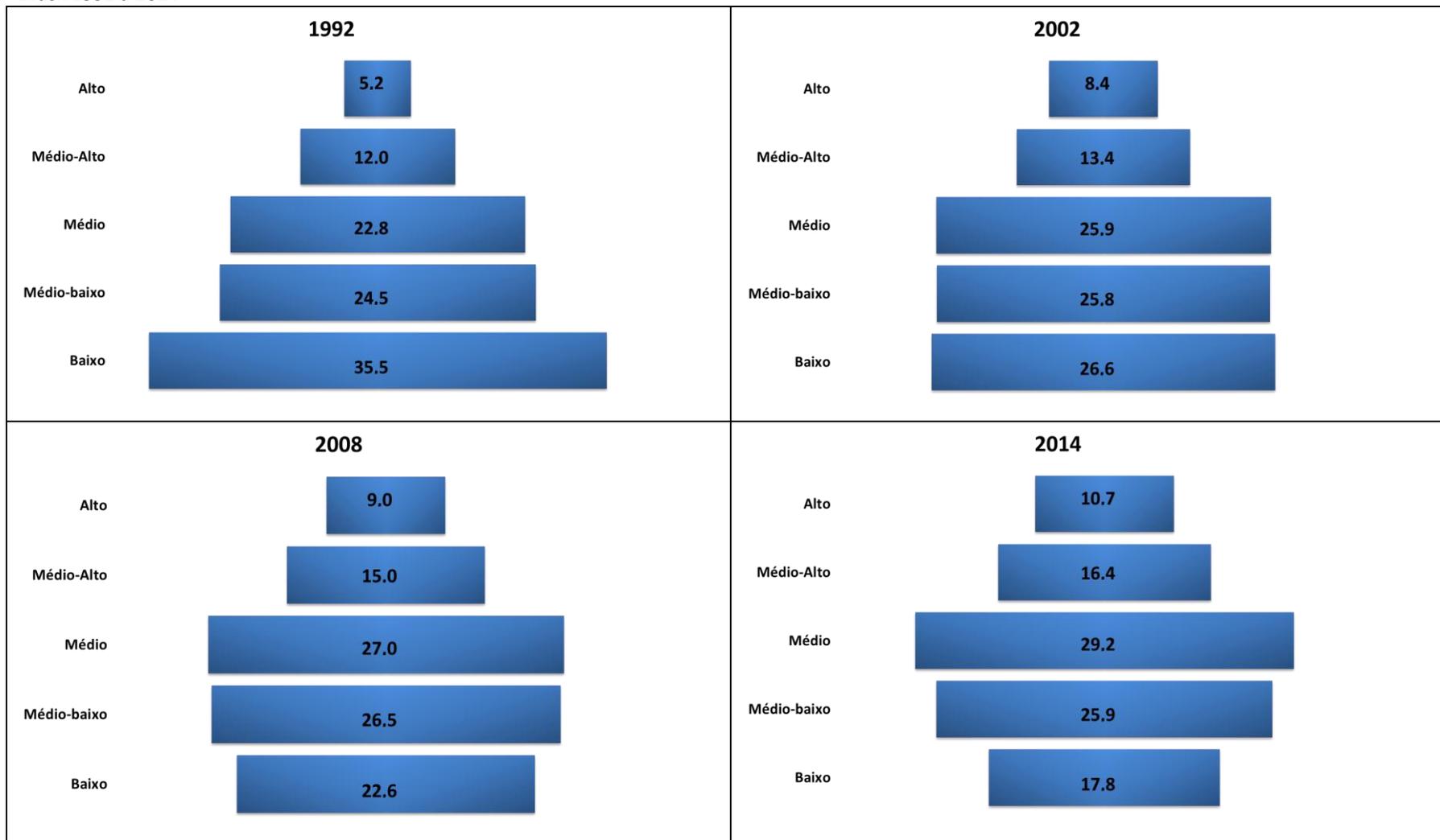
**9. Evolução da Estrutura da População de 18 anos ou mais por Classes de Escolaridade (%) em anos selecionados Brasil 1992 a 2014**



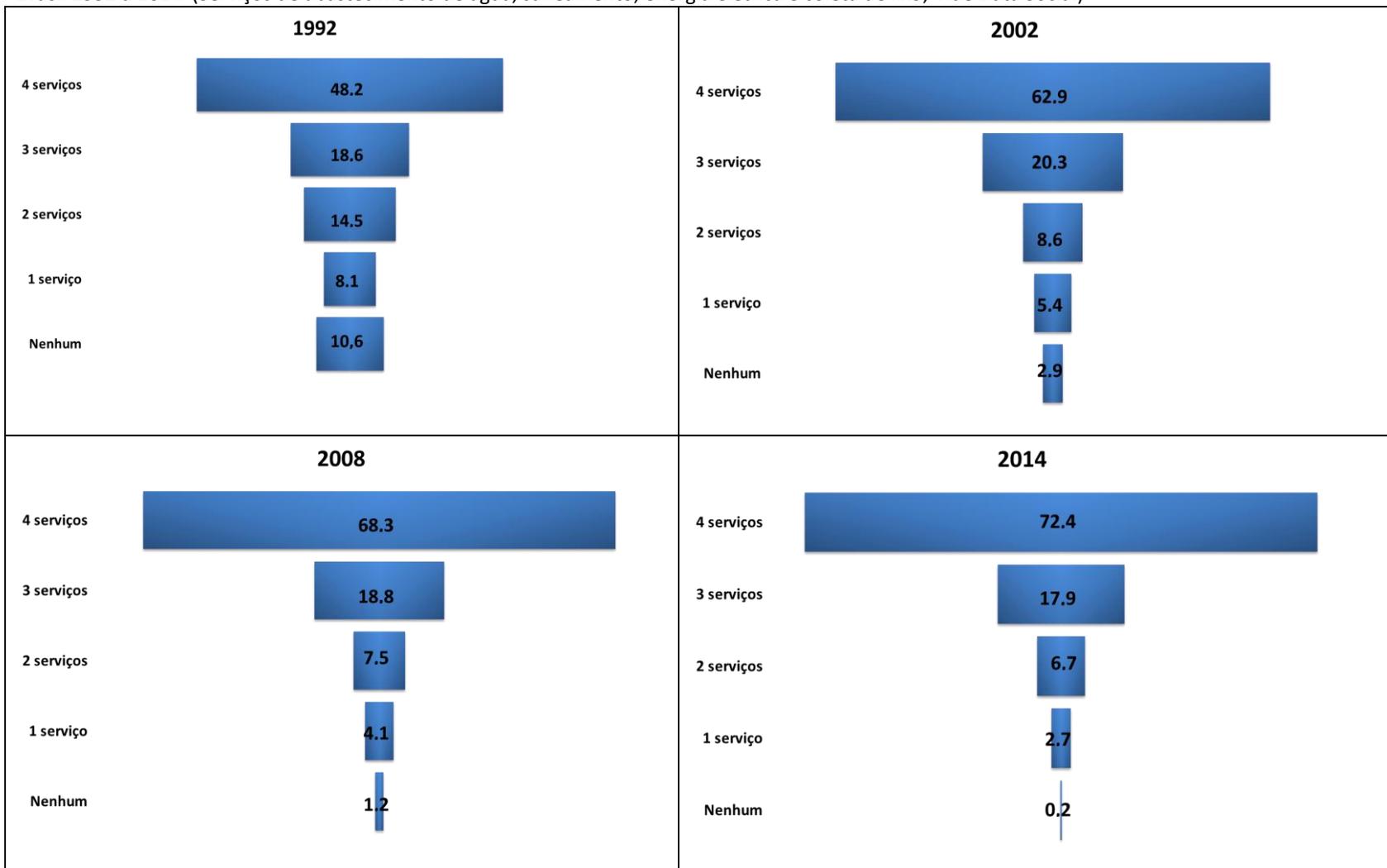
**10. Evolução da Estrutura da População Economicamente Ativa de 16 anos ou mais (%) em anos selecionados  
Brasil 1992 a 2014**



**11. Evolução da Estrutura da População Ocupada de 16 anos e mais por Estratos Sócio-ocupacionais (%) em anos selecionados Brasil 1992 a 2014**



**12. Evolução da Estrutura dos Domicílios por Acesso a Serviços Essenciais (%) em anos selecionados**  
**Brasil 1992 a 2014** (Serviços de abastecimento de água, saneamento, energia elétrica e coleta de lixo, Vide Data Social)



**13. Evolução da Estrutura dos Domicílios por Existência de Bens Duráveis (%) em anos selecionados  
Brasil 1992 a 2014 (Fogão, geladeira, máquina de lavar, televisão, telefone fixo ou celular)**

