

ESTUDO TÉCNICO

N.º 03/2011

Resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, intitulado “Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos”

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 323

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 3433 1501

Estudo Técnico

No. 03/2011

Resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, intitulado “Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos”

Equipe técnica

Silvia Maria Voci

Junia Quiroga

Rafael Barreto

Paulo Jannuzzi

Marina Pereira Novo

Revisão

Joana Akiyo Nemoto

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: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Desenvolvimento Humano; IDH; Sustentabilidade; 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 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

O presente Estudo Técnico tem o objetivo de apresentar uma resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, intitulado “Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos”, identificando menções e implicações em termos de Políticas e Programas Sociais do Governo Federal e, em particular, as de responsabilidade do MDS.

1. Contextualização

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano que, além de trazer versões atualizadas do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outras medidas relacionadas, aborda temáticas específicas tais como os desafios políticos, econômicos e institucionais de combate à pobreza e a melhoria do bem-estar social. Neste ano, em uma tentativa de contribuir com o debate para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio+20), a ser realizada entre 4 e 6 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, o relatório trata dos desafios do enfrentamento da questão ambiental e continuidade dos esforços de desenvolvimento social.

O presente relatório amplia a lista de países para os quais oferece a série histórica do IDH, do IDH ajustado à desigualdade (IDHAD) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), comentados também nesta Nota Técnica, e enfatiza a possibilidade de conjugar desenvolvimento humano, promoção da equidade e desempenho ambiental.

Cabe observar, já de partida, que o anexo estatístico do relatório não parece valer-se das estatísticas oficiais brasileiras, produzidas pelo IBGE, INEP e outras instituições públicas com grande respeitabilidade. Dados com certa defasagem temporal, estatísticas de fontes menos conhecidas e/ou produzidas por meio de modelos acadêmicos ainda não consensualmente validados são outros problemas a serem considerados na leitura do documento.

2. Temática central tratada

O Relatório trata do desenvolvimento humano com enfoque em aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental e à equidade, ou seja, como promover o desenvolvimento humano favorecendo a sustentabilidade e a equidade.

Na visão do PNUD, seguindo proposições de Amartya Sen, sustentabilidade ambiental e a equidade são consideradas conjuntamente porque fundamentalmente se assemelhariam na busca pela justiça distributiva. Ou seja, além de se pensar em garantir a equidade intrageracional – no acesso às oportunidades e bens e serviços disponíveis na sociedade atual – há também que se pensar na equidade intergeracional, por meio de estratégias de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis, para garantir as mesmas possibilidades de usufruto atuais para as gerações futuras.

O documento relata haver uma correlação entre o crescimento econômico/aumento nos rendimentos e a deterioração dos indicadores ambientais, mostrando que indivíduos de países de maior IDH são os maiores responsáveis pela emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa, o que proporciona efeitos diretos sobre os países com baixo IDH. Isso significa que o uso desigual de recursos gera impactos globais que atingem desigualmente às populações mundiais, prejudicando mais os menos favorecidos e ampliando as diferenças sociais e econômicas.

Não raramente os mais pobres são os que dependem de recursos naturais para sua subsistência e como fonte de rendimentos. Portanto, a degradação ambiental não apenas se reflete na menor capacidade destes indivíduos em garantir sua sobrevivência, como também gera impactos na saúde e na educação dos mesmos, ampliando as vulnerabilidades e alimentando o ciclo da pobreza. Outro agravante são os aspectos relacionados às desigualdades de gênero e as etnicorraciais, particularmente aquelas relacionadas aos povos e comunidades tradicionais.

Neste sentido, o relatório ainda aponta que geralmente meninas ou mulheres despendem mais tempo em atividades de coleta de recursos naturais e têm menor acesso à educação, sendo foco de algumas recomendações apontadas no documento, tais como ações que promovam maior envolvimento da comunidade na proteção dos recursos naturais, ações relacionadas à saúde reprodutiva, dentre outras.

Na tese advogada no relatório, sem políticas públicas com ênfase na equidade do acesso aos serviços e oportunidades e na sustentabilidade ambiental, o mundo estaria caminhando para desfazer, em curto espaço de tempo, “o padrão de convergência, ao longo de 40 anos, em termos de desenvolvimento humano nos países” (p.86).

Nesse sentido, a ênfase do relatório é defender a possibilidade de conjugar desenvolvimento humano, promoção da equidade e desempenho ambiental. Como estratégias benéficas para a tríade “sustentabilidade ambiental”, “equidade” e “desenvolvimento humano”, são apontados o acesso a formas modernas de energia e a prevenção da degradação ambiental. Seria preciso encontrar estratégias de desenvolvimento para situações indesejadas encontradas no cenário internacional, em que esse três componentes afetam-se mutuamente de forma inadequada. De modo geral, a população mais pobre é a que vive em localidades mais insalubres ou sem infraestrutura de água e saneamento ou ainda a que mais sofre as consequências de desastres naturais (relacionados ou não com o aquecimento global). Por outro lado, as privações materiais de vida que caracterizam a pobreza, ou desigualdade de acesso a serviços públicos, conduziriam a estratégias de sobrevivência mais danosas ao uso dos recursos naturais – água, florestas, fauna.

3. Menção ao esforço de Políticas e Programas

Na análise da relação entre essas dimensões no relatório, o Brasil seria um dos casos em que se poderiam encontrar relações virtuosas entre pobreza e meio-ambiente. Dentre os países com padrões semelhantes de IPM – apresentado posteriormente nesta Nota Técnica – o Brasil apresenta as melhores perspectivas de sustentabilidade ambiental entre a população mais pobre, medidas pelo nível de privação do acesso à água, saneamento e combustível para cozinhar. O investimento público na ampliação da rede de abastecimento de água, o subsídio na tarifação da água e saneamento, o uso disseminado de gás de cozinha pelas famílias (98%) garantiriam à população pobre do país uma situação mais favorável do que a vivenciada em países com níveis de pobreza semelhante. Outros países, com níveis próximos ou mais elevados de IPM, apresentam indicadores “ambientais” – como os

indicadores de poluição do ar, contaminação dos recursos hídricos, doenças dela decorrentes, escassez da disponibilidade de produtos silvícolas, pesca e extrativistas, eventos extremos etc. – menos favoráveis para a sua população, considerando todas as faixas de renda.

O uso de tecnologias ambientalmente mais sustentáveis também é um ponto em que o Brasil é destacado no relatório, em relação a ações como a produção de energia elétrica em pequenas usinas, provendo energia à população rural. Compromisso com a preservação da biodiversidade é outro aspecto em que o Brasil é mencionado rapidamente no relatório.

Ao final do relatório, na proposição da agenda de políticas para enfrentar os desafios da tríade desenvolvimento humano – equidade – sustentabilidade, há ainda uma menção ao Programa Bolsa Família (PBF), reconhecendo sua importância como componente na estruturação de sistemas de proteção social.

Ainda que não citado no relatório, vale apontar também, nesse sentido, que o padrão de gastos sociais no Brasil encontra-se mais próximo dos países classificados como de IDH muito elevado (para os quais os gastos sociais estariam acima de 20%) do que os do grupo em que o Brasil é classificado – países de IDH elevado (em que os gastos seriam da ordem de 10-15%¹).

Nessa mesma perspectiva, ainda que não referidas no documento, vale comentar ações que – no Brasil – favorecem a articulação entre o desenvolvimento social, a sustentabilidade ambiental e a equidade. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estimula a permanência das crianças e jovens na escola, embora o mesmo não tenha como objetivo o aumento nas taxas de matrícula ou a diminuição da evasão escolar. Em outros países já foram relatados aumentos na matrícula de meninas quando são oferecidos alimentos na escola. Estratégias tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) estimulam processos produtivos sustentáveis e a manutenção da população rural no campo. Os programas de transferência de renda condicionados à frequência escolar e ao acompanhamento em saúde atuam não apenas promovendo melhorias diretas na qualidade de vida dos indivíduos, como estimulam o consumo e fomentam o desenvolvimento local pela

¹ O resultado do IDH é categorizado em quartis e nomeado como “muito elevado”, “elevado”, “médio” e “baixo”.

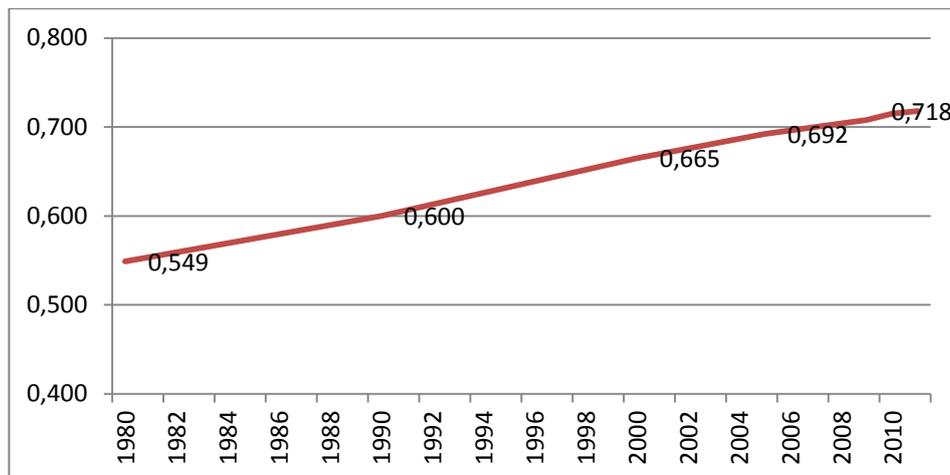
circulação de recursos nos mercados locais. Um viés ambientalista no programa poderia ser introduzido se houvesse alguma estratégia de disseminação de padrões de consumo consciente e sustentável.

4. Evolução do IDH Brasil

Inicialmente vale observar que o IDH vem passando por reformulações metodológicas importantes ao longo de seus 20 anos de existência, nem todas necessariamente no sentido de captar ou representar melhor o “constructo” a que se refere ou mesmo de garantir maior consistência ou transparência técnica na sua construção. As reformulações introduzidas em 2010, especialmente a adoção de indicadores de escolaridade média e anos de escolaridade esperados no componente de “acesso à educação e cultura”, tem sido questionadas por especialistas da comunidade internacional e, inclusive, do próprio governo brasileiro. A baixa sensibilidade do primeiro indicador às políticas educacionais e a falta de transparência metodológica do segundo seriam alguns dos aspectos elencados que não parecem estar plenamente resolvidos. Ademais, as estatísticas empregadas no modelo de estimação dos “anos de escolaridade esperados” seriam de meados da década de 2000, defasadas em relação às demais estatísticas na computação do índice, deixando de captar os efeitos de políticas públicas que deveriam ser objeto de avaliação no relatório.

Feitas essas considerações, de acordo com o relatório, o IDH do Brasil vem evoluindo nas últimas décadas, como se percebe no gráfico a seguir.

Gráfico 1
Evolução do IDH - Brasil, 1980 a 2010



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2011

Este valor coloca o Brasil na 84ª posição, o que o inclui na categoria de países com IDH “elevado”.

Comparativamente aos países dessa categoria, a evolução do IDH do Brasil acompanharia a média do grupo, subindo três posições entre 2006 e 2011. Corroborando este resultado, vale ressaltar que nesse período se observam movimentos expressivos de queda tanto da pobreza como da desigualdade no país, como apontado por diversos estudos². Tivesse o IDH componentes que, de fato, pudessem ser mais específicos e sensíveis a políticas compensatórias e redistributivas, a evolução da medida certamente seria mais positiva.

Dentre os países da América Latina e Caribe, entre 2010 e 2011, ganharam posições ultrapassando o Brasil no ranking de classificação: Jamaica, Venezuela e Equador.

Alerta-se ainda que não devem ser comparados resultados de edições de anos anteriores devido a revisões realizadas pelo PNUD, como observado na página 129 (“Guia do Leitor”). Um exemplo disso é a posição relativa do Brasil nos Relatórios 2010 e 2011, segundo a qual – na análise comparativa entre 169 países – o Brasil ocupava a

² Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento de Milênio (IPEA, maio de 2010); Comunicado da Presidência – nº 38 (IPEA, janeiro de 2010); e “Cenários de pobreza do Brasil” (Centro de Políticas Sociais FGV-RJ, janeiro de 2010).

73ª posição e, no segundo, a 84ª dentre 187 países. Na realidade, a posição relativa do Brasil em 2010 seria a 85ª posição, pela computação reponderada do IDH com novos indicadores e com a incorporação de outros países que sanarem a ausência de dados estatísticos. Dos 17 países nessa condição, nove – Palau, Cuba, Seychelles, Antigua e Barbuda, Granada, Líbano, São Cristovão e Névis, Dominica, Santa Lúcia – figuram antes do Brasil.

Por fim, vale comentar que a análise comparativa dos indicadores brasileiros nos dois relatórios (2010 e 2011) revela a proximidade daqueles relacionados à esperança de vida e escolaridade, mas diminuição muito significativa no Produto Nacional Bruto per capita ajustado ao Poder de Paridade de Compra. Em 2010, tal indicador era US\$ PPC 10.607 (ajustado ao PPC 2008), em 2011, US\$ PPC 10.162 (ajustado ao PPC 2005), uma queda de 4,5 %. Ou seja, a Renda Nacional Bruta do Brasil teria não apenas caído no período, mas apresentado um percentual maior de queda em relação a outros países. Dados do IBGE revelam que o Produto Interno Bruto brasileiro teria caído 0,6% entre 2008 e 2009 e aumentado 7,5% entre 2009 e 2010.

5. Índice de Pobreza Multidimensional

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mede “graves défices nas dimensões da saúde, da educação e dos padrões de vida, analisando tanto o número de pessoas carenciadas como a intensidade de suas privações” (SIC, p. 5). Para o cálculo do índice “é atribuída a cada pessoa uma pontuação em função das privações da sua família relativamente a cada um dos 10 indicadores componentes” (p. 179), quais sejam:

- Educação: não ter nenhum membro da família que tenha concluído cinco anos de escolaridade e ter pelo menos uma criança em idade escolar (Ensino Fundamental) que não esteja frequentando a escola;
- Saúde: ter, pelo menos, um membro da família com baixos índices nutricionais e ter uma ou mais crianças que tenham morrido;
- Padrão de vida: não ter acesso à energia elétrica, à água potável limpa e a saneamento básico, utilização de combustíveis “sujos” para cozinhar (estrume, madeira ou carvão), ter casa com piso de terra e não possuir veículos

motorizados (com exceção de motocicleta), rádio, frigorífico, telefone ou televisor.

O IPM-Brasil foi calculado com base em dados de 2006 e atingiu o índice de 0,011. Para os cálculos, utilizou-se uma base em que se contava uma população de cerca de 5 milhões de pessoas multidimensionalmente pobres (o que correspondia a 2,7% da população total). No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 a estimativa de população pobre nessa perspectiva multidimensional era de 13 milhões.

6. Sobre a relação IDH e IDHAD

O Índice de Desenvolvimento Humano ajustado às Desigualdades (IDHAD) é calculado com base nas mesmas três dimensões do IDH, mas “desconta” o valor médio de cada dimensão de acordo com a desigualdade observada. O IDHAD seria igual ao IDH se não houvesse desigualdade de acesso ou usufruto dos serviços e oportunidades entre as pessoas, de modo que a média das dimensões do IDH seriam medidas típicas dos cidadãos.

Os indicadores empregados no cômputo do IDHAD são, assim como no IDH: rendimento, educação e saúde. Para o primeiro, usou-se a renda per capita domiciliar (no IDH tradicional, usa-se o PIB per capita). Em educação, entraram a taxa de alfabetização, como no original, e anos de estudo das pessoas de sete anos ou mais (no relatório internacional, recorre-se à taxa bruta de matrícula). Em saúde, a expectativa de vida foi substituída por acesso a água potável e disponibilidade de banheiro no domicílio. Os dados utilizados foram coletados por meio de pesquisas domiciliares e, portanto, abrangem somente os países que realizam regularmente este tipo de inquérito.

Como era de se esperar, pelo conhecido nível de desigualdade da sociedade brasileira, o IDHAD faz um “desconto” significativo do IDH nacional (27,7%), provocando uma queda no ranking de 13 posições (da 84ª no ranking do IDH para 97ª posição no IDHAD). Há questionamento sobre a capacidade de tal medida em captar, de fato, avanços redistributivos pelos países, como tem sido demonstrado no caso brasileiro, com base em séries históricas do Índice de Gini da Renda Familiar em diferentes trabalhos do IBGE e IPEA.