

ESTUDO TÉCNICO

N.º 06/2013

Resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2013, intitulado “A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um mundo diversificado”

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 307

CEP 70054-906 BRASÍLIA DF TEL. 61 2030 1501

Estudo Técnico

No. 06/2013

Resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2013, intitulado “A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um mundo diversificado”

Equipe técnica

Rafael Siqueira Barreto

Revisão

Paulo 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: 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; 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 por objetivo expor uma breve análise crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2013, intitulado “A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um mundo diverso”, ressaltando alusões e repercussões referentes ao sistema de proteção social brasileiro, com ênfase nas políticas nesta seara na esfera federal e, em particular, aquelas incumbidas ao MDS.

1. Contextualização

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) ou Human Development Report (HDR) que, além de trazer versões atualizadas do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outras medidas relacionadas, abarca temáticas correlatas notadamente referentes a mudanças no contexto socioeconômico e político-institucional dos diversos países que influem na evolução do progresso humano global.

Em um cenário mundial claramente afetado pela instabilidade financeira irradiada na Zona do Euro a partir da crise para refinanciamento da dívida da Grécia e desdobramentos possivelmente similares em países como Espanha, Itália e Eslovênia¹, o relatório de 2013 abarca a emergência econômica de países do Hemisfério Sul, persistente mesmo nesse contexto financeiro global adverso, e destaca iniciativas bem sucedidas nessas nações para promoção do desenvolvimento humano e os desafios ainda persistentes para a manutenção e extensão dos avanços em curso, inclusive no tocante às implicações na interação político-econômica entre Sul e Norte.

Efetivamente, a última versão do relatório de desenvolvimento humano (RDH) reforça a possibilidade e premência de se explorar e fomentar círculos virtuosos entre crescimento econômico, desenvolvimento humano e sustentabilidade, agregando como novo fator de destaque em relação a edições anteriores a necessidade de conformação de quadros institucionais em âmbito nacional que possibilitem a verbalização e manifestação das demandas dos pobres ou desfavorecidos em cada

¹ A crise já consumada no Chipre surpreendeu os mercados, muito provavelmente pela quase desconsideração da evolução do sistema bancário cipriota pelos centros de análise em função da escala diminuta de sua respectiva economia nacional.

País, bem como de um contexto institucional global que se coadune com a efetiva distribuição populacional e de produção de riquezas no mundo.

Contudo, analogamente ao verificado em edições anteriores, cabe ressaltar que, no caso específico do Brasil, o anexo estatístico do relatório não parece ter empregado as estatísticas oficiais nacionais mais recentes. Decerto, dados com certa defasagem temporal, estatísticas de fontes menos conhecidas e/ou produzidas por meio de modelos acadêmicos ainda não consensualmente validados, bem como comparações internacionais espúrias e a permanente dicotomia entre o reconhecimento de diversas outras variáveis afetas ao desenvolvimento humano no relatório e a manutenção do IDH em sua forma original são outros problemas a serem considerados na leitura do documento.

2. Temática central tratada

O Relatório abarca a emergência de países do Hemisfério Sul, não somente econômica, mas especialmente no escopo mais amplo do desenvolvimento humano, cujo ritmo de crescimento ultrapassou o verificado nos países desenvolvidos do Norte e aponta para uma possível convergência no médio e longo prazo.

A partir desse enfoque, o relatório destaca os vetores que, mesmo em um cenário de crise financeira e econômica dentre os países desenvolvidos do Norte, possibilitaram essa “Ascensão do Sul”, creditando-a fundamentalmente à postura proativa de seus dirigentes nacionais, à adoção de políticas sociais inovadoras e à capacidade de integração com mercados globais.

A aludida capacidade proativa poderia ser definida como a política desenvolvimentista ou anticíclica adotada por vários países em desenvolvimento quando do deflagrar da crise na Zona do Euro e, anteriormente, desde a crise imobiliária nos Estados Unidos, a qual se traduziu no recrudescimento de gastos públicos em investimento e fomento ao consumo ao invés de medidas de austeridade fiscal, na perspectiva, que revelar-se-ia acertada e empregada também com sucesso pelo Brasil, de que uma diminuição dos dispêndios estatais somente reforçaria uma espiral de involução econômica.

Especificamente, em um cenário global de redução do crédito disponível, os governos atuaram como fomentadores da atividade econômica, frequentemente com foco no mercado doméstico, como no caso brasileiro, sob a premissa de que essa intervenção geraria um círculo virtuoso de maiores gastos, consumo elevado, maior demanda por investimentos, aumento da capacidade de produção, que por sua vez possibilitaria novo incremento de gastos.

Por sua vez, as nações sem amplo mercado interno optaram por alavancar as relações de comércio, especialmente com parceiros comerciais do Sul também em desenvolvimento. A atuação concertada pelo poder público do aparato privado de produção permitiu o fortalecimento de vantagens comparativas ou identificação de nichos econômicos de atuação. A crescente eficiência e sofisticação dessas estruturas de produção, inclusive via transferência de tecnologia de outros países, vultosos investimentos em infraestrutura e proteção seletiva de bens e produtos permitiu uma crescente integração dessas economias ao mercado global, com algumas de suas empresas se tornando fornecedoras e competidoras em âmbito mundial, ou seja, multinacionais.

Finalmente, e de certa forma em complementação às duas estratégias anteriores, a formulação e emprego em larga escala de políticas sociais inovadoras, como a consecução de transferências de renda condicionada à observância de regras mínimas de saúde pública e adesão ao sistema escolar, permitiu por um lado a incorporação efetiva ao mercado doméstico de enormes parcelas das respectivas populações através de sua retirada da pobreza. Em adição, a priorização da educação ao longo dos últimos dez a vinte anos em vários países do Sul como instrumento de emancipação viabilizou também o aumento das forças de trabalho qualificadas, pré-requisito para a constituição de estruturas produtivas capazes de competirem eficazmente no cenário global.

Subsequentemente, o relatório destaca os desafios ainda presentes à continuidade do progresso humano no Sul, em particular a necessidade de maior equidade de educação, saúde e, em menor grau, de renda; a institucionalização de regimes democráticos ou que ao menos permitam maior verbalização dos clamores sociais e representatividade nas instâncias decisórias das minorias e desfavorecidos; a importância de que o crescimento econômico não repercuta em maior ritmo de

degradação ambiental e, por fim, os possíveis efeitos positivos e deletérios das mudanças da estrutura demográfica em curso na maioria dos países em desenvolvimento.

A necessidade de maior equidade é vista como basilar para a manutenção do progresso alcançado atualmente, a partir da constatação de que grandes disparidades dentre parcelas de uma mesma população em variáveis como nível educacional ou de renda comprometem o ritmo de desenvolvimento humano, especialmente em cenários onde praticamente metade da população sofra discriminação em seus direitos sociais e trabalhistas, no caso de regimes que neguem plena cidadania a mulheres ou que a adotem mas com resquícios de segregação como distorções salariais para funções idênticas.

A ampliação e consolidação de canais para manifestação de clamores populares afigura-se indissociável da estabilidade política, especialmente em ambientes econômicos de desemprego crescente e maior integração pelas novas tecnologias de comunicação entre as pessoas, como inclusive ressaltado pelo relatório no caso da Primavera Árabe.

A sustentabilidade ambiental se impõe como fator crucial de equidade intergeracional, e também pela constatação óbvia de que a exaustão de determinados recursos naturais pode causar enormes prejuízos econômicos a qualquer país. Em adição, o relatório também ressalta que, apesar de em regra contribuírem com pequena parcela da poluição mundial em suas diversas formas², os países em desenvolvimento tendem a sofrer mais os efeitos deletérios da degradação ambiental, tendo em vista não terem muitas vezes os recursos tecnológicos e econômicos para contrabalançar prejuízos decorrentes de alterações climáticas súbitas.

Por sua vez, a maioria dos países em desenvolvimento tem experimentado grande redução de suas taxas de natalidade e mortalidade infantil, fenômeno este que associado à melhoria das condições de saúde e conseqüente aumento da expectativa de vida, sinalizam o advento do chamado “bônus demográfico” nas próximas décadas, quando a participação da parcela da população em idade ativa é maximizada. Obviamente, para que esse fenômeno possa ser aproveitado, oportunidades de trabalho deverão ser disponibilizadas, bem como cada país deverá se preparar para o

² Obviamente, com exceção de países como China e Índia, que já figuram dentre os maiores poluidores mundiais.

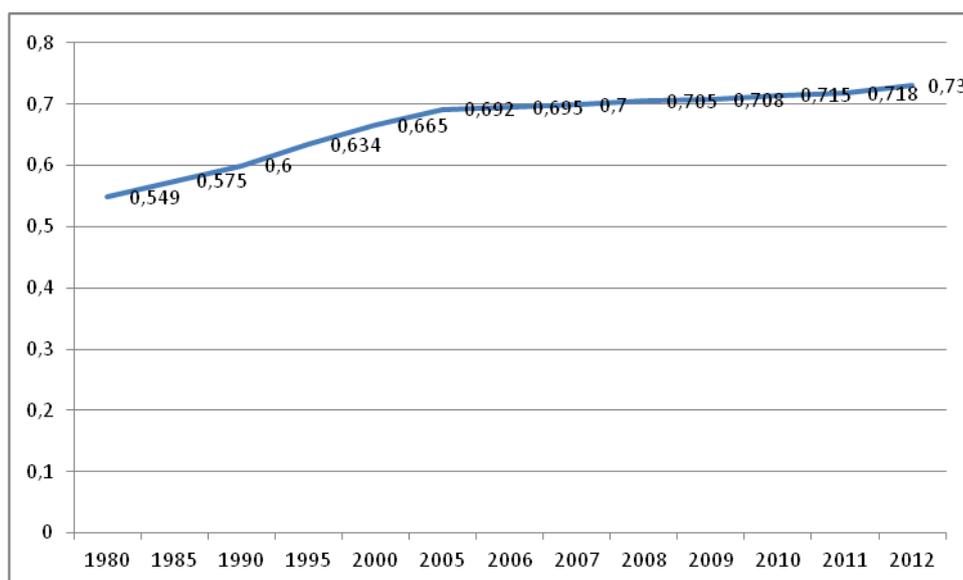
cenário posterior, quando a representatividade da parcela idosa da população aumentará cada vez mais, o que demandará um maior aporte de recursos nos respectivos sistemas de proteção social, especialmente em saúde e previdência.

3. Alusões ao Brasil no RDH

Nesse amplo escopo de análise empregado pelo relatório, cabe ressaltar que o Brasil se destaca virtuosamente em diversos aspectos.

Inicialmente, o próprio relatório destaca que a evolução do Brasil no interstício 1990-2012 revelou-se maior que a prevista a partir dos dados do primeiro relatório gerado nos anos 90³, cuja evolução pode ser aferida no gráfico a seguir.

Gráfico 1
Evolução do IDH - Brasil, 1980 a 2012



De fato, ressalta-se que o Brasil figurou dentre os 15 países com maiores avanços no IDH no supracitado período, apesar do crescimento pífio da renda durante o mesmo interregno, o qual alcançou somente a taxa de 1,7% ao ano.

Contudo, sob outra perspectiva, esses resultados denotam então que houve grandes avanços nas searas educacional e de saúde em nosso País.

³ Vide figura 2 à pagina 12.

De fato, um dado relevante fornecido pelo relatório concerne não a aspectos processuais da educação, como taxas de matrícula, mas efetivamente a resultados, conforme avaliação de capacidade cognitiva realizada pelo Programme for International Student Assessment – PISA ou Programa para Aferição Internacional de Estudantes, cujos resultados especificamente no campo da matemática mostraram um crescimento de 52 pontos no resultado dos estudantes brasileiros entre 2000 e 2009, o terceiro maior aumento no período no mundo.

Essa evolução pode ser atribuída decisivamente como resultado da instituição do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB e do aumento sistemática dos investimentos em educação.

Não obstante, a evolução do IDH não refletiu boa parte desses avanços, ao simplesmente desconsiderar as mudanças curriculares mais recentes no Brasil, em especial a extensão do ensino fundamental, agora educação básica, para nove anos e da adição da obrigatoriedade do ensino para crianças de tenra idade, com quatro ou cinco anos, por meio de sua matrícula nas creches educacionais.

Na seara estritamente econômica, uma demonstração da capacidade de integração aos mercados globais foi a citação da Empresa Brasileira de Aeronáutica – Embraer, a qual hoje é líder mundial no fornecimento de aeronaves de uso comercial com capacidade para até 120 passageiros.

No contexto das políticas sociais inovadoras, a consecução de transferências de renda condicionadas é também reconhecida como importante avanço engendrado pelo Brasil, com particular relevância para uma brusca redução da população pobre e extremamente pobre.

Por fim, cabe ressaltar uma omissão no relatório, o qual não cita o Brasil dentre países de grande produção econômica e relativamente reduzido impacto ambiental, especialmente em função de nossa matriz energética especialmente baseada na geração hidroelétrica. O documento resume-se a constatar que o nível de degradação ambiental não se correlaciona com o IDH, com variados níveis de impacto ambiental verificados tanto em países de baixo como de elevado desenvolvimento humano.

Contudo, pode-se argumentar que os resultados do Brasil poderiam ser ainda melhores, especialmente se o principal indicador constante do documento, o IDH, fosse mais condizente e refletisse a matiz de aspectos abarcada pelo do relatório.

4. Duas facetas do desenvolvimento humano: RDH x IDH

Não obstante as reformulações metodológicas importantes efetuadas no indicador de desenvolvimento humano – IDH ao longo de seus 20 anos de existência, ainda permanecem deficiências, incompletudes ou mesmo incongruências entre o mesmo e o próprio teor geral do documento que o divulga, o relatório de desenvolvimento humano – RDH.

No âmbito conceitual, apesar do relatório enfatizar a importância da sustentabilidade ambiental e de um quadro institucional democrático ou capaz de canalizar as demandas populares, nenhuma variável afeta a essas searas faz parte do indicador, como forma de governo ou grau de emissões de carbono, apesar desta última ser citada no RDH.

Mormente de fato não se pode esperar como razoável a incorporação de todos os aspectos relevantes ao desenvolvimento humano em um único indicador, afigura-se que ao menos a inserção de *dimensões relevantes*⁴ faz-se necessária para uma maior representatividade do IDH.

Metodologicamente, a equidade, aspecto reiteradamente destacado como essencial ao desenvolvimento humano, também não é refletida no IDH. Mesmo a versão desse indicador ajustada à desigualdade somente expressa por meio da razão geométrica entre os três componentes do IDH: saúde, educação e renda per capita, a existência de iniquidades *entre as dimensões*, e não dentro de cada um desses componentes.

Por conseguinte, estruturas de renda desiguais como a do Brasil ou grandes variações no quesito educacional como na Índia, em função do regime de castas e da segregação de mulheres, simplesmente não são captadas pelo IDH. Decerto, afigura-se difícil entender porque as desigualdades intradimensionais seriam menos relevantes do que as iniquidades interdimensionais.

⁴ Como as dimensões ambiental e institucional

Destarte, um corolário dessa questão é a incapacidade do IDH em captar os efeitos deletérios da pobreza, tanto o é que os responsáveis por sua disseminação procederam à formulação do índice multidimensional de pobreza.

Apesar de bem vindo, a relevância dos aspectos captados por esse constructo poderiam justificar a consecução de estudos para sua unificação ao IDH. Variações de forma a não tornar essa unificação muito complexa são perfeitamente factíveis, como inclusive retratado em trabalho anterior deste autor integrante da mesma série de estudos técnicos da qual o presente documento faz parte.⁵

Em suma, atualmente pode-se argumentar que o IDH não faz jus à riqueza da análise constituinte dos relatórios de desenvolvimento.

5. Considerações Finais

Resumidamente, a última edição do Relatório de Desenvolvimento Humano inovou ao complementar as dimensões de saúde, educação, renda e ambiental, esta última incorporada na versão de 2012, com o aspecto institucional, o qual foi consistentemente abarcado como relevante para a estabilidade e manutenção dos avanços obtidos até o momento.

Em adição, também contribuiu para enriquecer o debate ao optar por centrar a temática nos países em desenvolvimento do Sul, e por conseguinte explicitar como estratégias alternativas podem e devem ser implementadas na busca pelo progresso humano, nem tão liberais como preconizado por vários países do Norte em que se advoga a regulação unicamente pelo mercado, nem tão socialistas a defender o Estado como único provedor da economia.

Nesse contexto, diversas menções que retratam o avanço recente do Brasil em diversas searas podem ser aferidas ao longo do documento, o que denota um

⁵ Vide estudo técnico 13/2012, no qual se efetua a proposição do Índice de Desenvolvimento Humano sensível às Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – IDH-DS.

considerável trabalho de detalhamento dos dados e estudos das realidades nacionais diversas dos países do Hemisfério Sul.

Contudo, o instrumental utilizado pelo relatório, especialmente o indicador de desenvolvimento humano – IDH, ainda padece de ineficiências conceituais e metodológicas que o tornam inclusive incongruente com o documento que o comporta em alguns pontos.

Ao fim e ao cabo, seu aperfeiçoamento, mesmo que oneroso tendo em vista a diretriz de não torna-lo complexo demais a ponto de impedir sua rápida compreensão, afigura-se progressivamente como um imperativo especialmente quando se considera que a discussão sobre desenvolvimento humano, na agenda sempre atribulada dos dirigentes nacionais, pode ser inadvertidamente resumida à análise desse indicador.

Bibliografia

- Economist Intelligence Unit. Global Forecasting Service – World summary: Real GDP growth (PPP exchange rates). (disponível em <http://gfs.eiu.com/Article.aspx>)
- IPEA. Comunicado da Presidência – nº 38. Pobreza, desigualdade e políticas públicas. Brasília/DF, 2010.
- IPEA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília/DF, 2010. 184p.
- UNDP. Human Development Report 2013 – The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York, 2013. 204p.
- UNDP. UN Data – Indicators Database: World Development Indicators. World Bank, 2011. (disponível em <http://data.un.org/Explorer.aspx?d=WDI>)